II Congreso de Economía Política Internacional - CEPI 2016: "Nuevos escenarios y desafíos para el desarrollo de la periferia". Universidad Nacional de Moreno, Moreno, 2020.

Conceptos, adjetivaciones y contextos del desarrollo a nivel internacional, nacional y subnacional.

Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Girotto.

Cita:

Federico Del Giorgio Solfa y Luciana Mercedes Girotto (2020). *Conceptos, adjetivaciones y contextos del desarrollo a nivel internacional, nacional y subnacional. II Congreso de Economía Política Internacional - CEPI 2016: "Nuevos escenarios y desafíos para el desarrollo de la periferia". Universidad Nacional de Moreno, Moreno.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/del.giorgio.solfa/442

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pa9s/qWV

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org.*

CEPI

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

TOMO II

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (CEPI)
AÑO 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

TOMO II

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector
Hugo O. ANDRADE

Vicerrector
Manuel L. GÓMEZ

Secretaria Académica
Roxana S. CARELLI

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales
Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Extensión Universitaria
Alejandro A. OTERO a/c

Secretaria de Administración
Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico
Guillermo E. CONY

Secretario General
Alejandro A. OTERO

Consejo Superior
Autoridades:
Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ
Jorge L. ETCHARRÁN
Pablo A. TAVILLA
Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros

Claustro docente:
M. Beatriz ARIAS
Adriana A. M. SPERANZA
Cristina V. LIVITSANOS (s)
Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil:
Lucía E. FERNANDEZ
Cecilia B. QUIROGA

Claustro no docente:
Carlos F. DADDARIO

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (CEPI) AÑO 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

TOMO II

Pablo A. TAVILLA y Alejandro L. ROBBA (editores)

9 y 10 de noviembre de 2016
Edificios I y II del Sector DARACT, Universidad Nacional de Moreno
Av. Bartolomé Mitre Nº 1891 (B1744OHC), Moreno, Provincia de Buenos Aires,
República Argentina.

Organiza: CARRERA de LICENCIATURA EN ECONOMÍA -
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA y ADMINISTRACIÓN

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

II Congreso de Economía Política Internacional-CEPI : año 2016 : nuevos escenarios y desafíos para el desarrollo de la periferia – Tomo II / Pablo Tavilla ... [et al.] ; editado por Pablo Tavilla ; Alejandro L. Robba. - 1a ed . - Moreno: UNM Editora, 2018.
v. 1, 496 p. ; 29 x 21 cm. - (Jornadas, congresos y encuentros / Gómez, Manuel Luis)

ISBN 978-987-782-002-7

1. Economía Internacional. I. Tavilla, Pablo II. Tavilla, Pablo, ed. III. Robba, Alejandro L., ed.
CDD 337

Departamento de Economía y Administración
Director General-Decano: Pablo A. TAVILLA

Colección: Jornadas, Congresos y Encuentros
Directores: Prof. Manuel L. GÓMEZ

1a. edición: diciembre de 2018
Tirada: 300 ejemplares
© UNM Editora, 2018
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 425-1619/1786, (+54 237) 460-1309,
(+54 237) 462-8629,
(+54 237) 466-1529/4530/7186, (+54 237) 488-3147/3151/3473
Interno: 154
unmeditora@unm.edu.ar
http://www.unm.edu.ar/editora
https://www.facebook.com/unmeditora/

ISBN (obra completa): 978-987-782-000-3
ISBN (edición impresa - Tomo II): 978-987-782-002-7
ISBN (edición digital - Tomo II): 978-987-782-005-8

La edición en formato digital de esta obra se encuentra disponible en http://www.unm.edu.ar/index.php/unm-virtual/biblioteca-digital y http://www.cepi.unm.edu.ar/

La reproducción total o parcial de los contenidos publicados en esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su/s autor/es.

Los trabajos publicados reflejan exclusivamente la opinión de su/s autor/es. Su publicación en este medio no implica que la Universidad Nacional de Moreno o sus autoridades necesariamente compartan la postura académica ni los conceptos vertidos en ellos.

UNM Editora
Consejo Editorial
Miembros ejecutivos:
Alejandro A. OTERO (presidente)
Roxana S. CARELLI
Adriana M. del H. SÁNCHEZ
Jorge L. ETCHARRÁN
Pablo A. TAVILLA
Roberto C. MARAFIOTI
L. Osvaldo GIRARDIN
Pablo E. COLL
Juan A. VIGO DEANDREIS
Florencia MEDICI
Adriana A. M. SPERANZA
María de los Ángeles MARTINI

Miembros honorarios:
Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ

Departamento de Asuntos Editoriales
Pablo N. PENELA a/c

Área Arte y Diseño:
Sebastián D. HERMOSA ACUÑA

Área Supervisión y Corrección:
Gisela COGO

Área Comercialización y Distribución:
Hugo R. GALIANO

Área Legal:
Cristina V. LIVITSANOS

Diagramación:
Ja! Design

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2018 en Ofinsumos S. A., Tucuman 978 CABA.

Libro de edición argentina
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (CEPI) AÑO 2016 "NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

(Resolución UNM-R Nº 94/16)

COMITÉ ACADÉMICO:

Presidente:
Julio NEFFA (UNM-UNLP, Argentina)

En calidad de miembros externos:

Martin ABELES (CEPAL Argentina, Argentina)
Manuel ACEVEDO (IIP-UBA, Argentina)
Emmanuel ÁLVAREZ AGIS (UNAJ, Argentina)
Atilio BORON (CCC y UBA, Argentina)
Robert BOYER (Institute des Ameriques, Francia)
Carlos Aguiar DE MEDEIROS (Universidad federal de río de Janeiro)
Marisa DUARTE (IADE, Argentina)
Pablo GENTILI (CLACSO, Argentina)
Axel KICILLOF (UBA, Argentina)
Jorge MARCHINI (UBA, Argentina)
Juan Carlos MORENO BRID (UNAM, México)
Juan E. SANTARCANGELO (UNQ-CONICET, Argentina)
Alejandro VANOLI (UBA, Argentina)
De la UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO:
Mario BURKUN
Eduardo CRESPO
Alejandro FIORITO
Florencia MEDICI
Alejandro NACLERIO
Patricio NARODOWSKI
Alejandro ROBBA
Adriana SÁNCHEZ
Ariel SLIPAK
Pablo TAVILLA

COMITÉ ORGANIZADOR:

Hugo ANDRADE
Roxana CARELLI
Alejandro FIORITO
Florencia MEDICI
Marcelo MONZÓN
Alejandro OTERO
Sandra PÉREZ
Alejandro ROBBA
Adriana SÁNCHEZ
Pablo TAVILLA

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL (CEPI) AÑO 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"
TOMO II

ÍNDICE

Eje III: Estrategias nacionales de desarrollo y la relevancia de sus relaciones contextuales: Fases históricas del capitalismo y orden geopolítico 13

Mesa I: Estrategias y trayectorias comparadas de desarrollo 13

1. A economia política da unificação alemã. Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil), Murilo FERREIRA QUINTÃO (UFRJ, Brasil) y Dominique MARQUES DE SOUZA (UFRJ, Brasil). 15

2. Cooperación Sur-Sur como estrategia de desarrollo: El caso de América Latina y África, Mariela BEMBI (UBA), Jesica DE ANGELIS (UNQui-CONICET) y Andrea MOLINARI (UBA-CONICET). 25

Mesa J: Políticas públicas en América Latina 49

3. Inserção internacional e permanências estruturais: Os limites da política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, Javier GHIBAUDI (UFF, Brasil) y Carla HIRT (UFRJ, Brasil). 51

4. Estado y tributos en América Latina, Alfredo IÑIGUEZ (UNLP) y Alejandro A. OTERO (UNM). 67

Mesa K: Cambio climático, tecnología y sustentabilidad económica en América Latina 89

5. Los desafíos del cambio climático para el comercio internacional: Negociaciones multilaterales en la UNFCCC e incidencia sobre el transporte marítimo de mercancías, María F. GONZÁLEZ MARASCHIO (UNLu) y Elda TANCREDI (UNLu). 91

Mesa L: Pasado, presente y futuro de la insercion externa de América Latina 107

6. Nueva División Internacional del Trabajo y entrada de las mujeres al mercado laboral: Conclusiones para América Latina, Nicolas ÁGUILA (UBA). 109

7. Inserção periférica da América do Sul no séc. XIX: Os condicionantes internos, Alexandre J. DE FREITAS (UFRJ, Brasil). 123

8. Perspectivas sobre o Mercosul: Uma análise a partir da atual crise política do Brasil, Marcelo PEREIRA FERNANDES (UFRJ, Brasil) y Rúbia Cristina WEGNER (UFRJ, Brasil). 133

Mesa M: Estrategias de desarrollo de las fuerzas productivas. Una discusión en torno a América Latina 143

9. Utilización normal de la capacidad instalada en América Latina. Una perspectiva postkeynesiana, Santiago GAHN (UNSaM). 145

Mesa N: Financiamiento de desarrollo inestabilidad financiera y banca internacional 157

10. Inestabilidad financiera y Brexit: Desafíos para Latinoamérica, Mariano BELTRANI (Fundación Germán Abdala), Fernando FALBO (UBA) y Juan M. TELECHEA (UNAJ-UNLZ-UBA-Fundación Germán Abdala). 159

11. El Banco Mundial en la Argentina: Instauración de la plataforma agroexportadora, Juan FAL (UNGS) y Nicole TOFTUM (Estudiante UNGS). 175

12. Las encrucijadas de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en América Latina, Andrea MOLINARI (UBA-CONICET) y M. Leticia PATRUCCHI (UNM-UBA-UCES). 193

EJE IV: Inserción internacional de Argentina: el debate nacional actual 217

Mesa O: Argentina y el permanente desafío de la industrialización 217

13. Las Multinacionales y el desarrollo desigual, N. Enrique ASCHIERI (UNM-UBA). 219

14. Evolución reciente del entramado industrial en Argentina. Identificación de tendencias y dinámicas dispares, Paula CESANA (UBA). 235

Mesa P: El capital extranjero y el pátron de inserción internacional 251

15. Crisis cambiarias no recesivas y los determinantes del tipo de cambio. Una visión desde la heterodoxia, Diego BASTOURRE (UNLP) y Nicolás ZEOLLA (UBA-UNSaM-CONICET). 253

16. Inversión extranjera en la posconvertibilidad: Signos de cambio y continuidad en las estrategias del capital transnacional en relación con la estructura productiva, Marta BEKERMAN (UBA) y Darío VÁZQUEZ (UNSaM). 275

Mesa Q: La industrialización en el marco de regulación multinacional 297

17. La importancia del sector de farmacia en la restricción externa. El caso de Argentina, Jesica DE ANGELIS (UNQui-CONICET). 299

18. Inversión extranjera directa, empresas transnacionales y funciones ocupadas en las cadenas globales de valor: Un análisis comparativo, Fernando PORTA (UNQui), Juan SANTARCANGELO (UNQui) y Daniel SCHTEINGART (UNSaM-CONICET). 317

19. La industria de la electrónica de consumo en Argentina. Un aporte al estudio de su localización y desarrollo a partir de los cambios en la acumulación a escala global desde mediados de la década del setenta, Matías A. SANCHEZ (UBA). 347

Mesa R: Estrategias de desarrollo nacional 367

20. La trayectoria del desarrollo económico brasileño como base para una comparación con el caso argentino, Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil) y Javier GHIBAUDI (UFF, Brasil). 369

21. Apuntes sobre la declinación rioplatense. Eduardo A. CRESPO (UNM-UFJR, Brasil) y Marcelo MUÑIZ (UNM-USAL). 381

22. Conceptos, adjetivaciones y contextos del desarrollo a nivel internacional, nacional y subnacional, Federico DEL GIORGIO SOLFA (UNLP-UNLZ) y Luciana M. GIROTTO (UNLP). 393

23. La Argentina reciente frente al mercado mundial. Cambios y continuidades en el perfil exportador del país entre la convertibilidad y la posconvertibilidad, Iván KITAY (UBA-UNQui). 409

Concurso "DR. ALDO FERRER" (para estudiantes) 421

24. Un análisis de los flujos de capitales externos en América Latina desde el balance el pagos (1980-2015). No todo lo que brilla es oro, Camila NAGY (Estudiante UNM). (Mención Especial) 423

25. Latinoamérica, entre viejas y nuevas potencias: La puja de Estados Unidos y China por la región. Revisión inicial de los casos de Argentina y Brasil (1990-2015), Jonatan NUÑEZ (Estudiante UBA). (Mención Especial) 435

26. China en el orden financiero global: Descripción del escenario actual Cristian L. SAMANIEGO (Estudiante UNM). 447

27. Minería y Soja: Las amenazas al desarrollo estructural y sustentable en Argentina, Francisco WEST (Estudiante UNM) y Samantha BARBOLLA NOVILLO (Estudiante UNM) (1° Premio). 475

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa I:

ESTRATEGIAS Y TRAYECTORIAS COMPARADAS DE DESARROLLO

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil), **Murilo FERREIRA QUINTÃO** (UFRJ, Brasil) y **Dominique MARQUES DE SOUZA** (UFRJ, BRASIL): A ECONOMIA POLÍTICA DA UNIFICAÇÃO ALEMÃ.

Mariela BEMBI (UBA), **Jesica DE ANGELIS** (UNQui-CONICET) y **Andrea MOLINARI** (UBA-CONICET): COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA.

A ECONOMIA POLÍTICA DA UNIFICAÇÃO ALEMÃ

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil)
Murilo FERREIRA QUINTÃO (UFRJ, Brasil)
Dominique MARQUES DE SOUZA (UFRJ, Brasil)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: O trabalho se propõe a analisar a formação do Estado alemão liderado pela Prússia no contexto das grandes centralizações territoriais da década de 1860. Entre essas, destacam-se a centralização nos Estados Unidos após a Guerra de Secessão, a Restauração Meiji no Japão, a Unificação Italiana e a consolidação das fronteiras e Estados da bacia do Prata após a Guerra do Paraguai. A centralização da Alemanha foi alavancada por forças tanto econômicas quanto geopolíticas. Uma vez consolidada, impulsionou a modernização técnica e as transformações sociais que derivaram na denominada "Segunda Revolução Industrial". O objetivo do trabalho é apresentar os principais elementos que explicam a unificação e o espetacular desempenho econômico da Alemanha como aspectos diferenciados de um processo ao mesmo tempo econômico e geopolítico à escala global.

O texto tenta mostrar, utilizando o exemplo alemão, de que forma as grandes centralizações e a ascensão das sociedades industriais durante o século XIX refletiram a aparição de uma nova forma de soberania política: o Estado-nação 'fiscal-militar' moderno. Desde então o grau de penetração dos Estados na sociedades modificou-se de forma irreversível tanto por seu crescimento quantitativo quanto por sua inserção qualificada a traves da generalização dos sistemas educativos formais, a promoção dos avanços tecnológicos a traves de "complexos militares industriais" (Mann, 2012), a aparição dos sistemas de previsão social, a unificação dos sistemas monetários em base a criação de moedas e sistemas de dívida pública nacionais (Helleiner, 2003) e a montagem das grandes obras de infraestrutura que alavancaram o crescimento do comercio e a diversificação das atividades produtivas. O estado 'fiscal-militar', como é denominado na literatura especializada contemporânea (Brewer, 1989, O'Brien, 2013; Parker, 1988), começou a tomar forma na Europa no final do século XVII e foi a instituição fundamental detrás do processo desenvolvimento capitalista que desenrolou na Revolução Industrial no século XIX. Este trabalho se propõe analisar a unificação alemã e o grande surto conhecido como "segunda revolução industrial", com centro em Alemanha, como elementos indissociáveis da ascensão do Estado Prussiano no contexto das grandes centralizações do século XIX. A consolidação deste nova forma de Estado alemão se alavancou nas infraestruturas e a mesma lógica geopolítica fiscal-militar que impulsou o conjunto das centralizações mencionadas.

Introdução

Em 1815, a Europa foi totalmente redividida pelos representantes da Áustria, Prússia, Rússia e Grã-Bretanha, os quais se organizaram após a derrota de Napoleão Bonaparte na batalha de Waterloo, no acordo político conhecido como "Santa Aliança", no contexto da Conferência diplomática do Congresso de Viena, com o objetivo de reestruturar a ordem monárquica europeia após as convulsões continentais geradas pelas Revolução Francesa e as guerras napoleônicas. O Congresso de Viena foi um marco, pois configurou uma nova ordem internacional onde buscava-se uma gestão coletiva sobre os assuntos europeus, em contraposição às pretensões de hegemonia unipolar francesa. No inicio era composto pelas potências citadas, com o ingresso posterior da própria França.

A onda nacionalista desencadeada pelas invasões napoleônicas, as transformações econômicas e as revoluções politicas contribuíram para a formação do Estado Alemão. O impulso nacionalista se despontou em diferentes projetos orientados à integração territorial e ao desenvolvimento econômico, com vistas a posicionar esses territórios diante a concorrência interestatal europeia. Processos similares se evidenciaram em regiões diferentes e até distantes da Alemanha, como nos atuais territórios que conformam os Estados Unidos, Itália, Japão e até nos territórios da Bacia do Prata na América do Sul. A coincidência de processos semelhantes em espaços geográficos diferentes e desconexos assinala para a existência de forças internacionais de caráter geral impulsionando esses processos.

Na seção dois se analisará brevemente a situação geopolítica europeia na época da Unificação Alemã; a seção três analisa as condições geopolíticas no interior dos territórios que acabariam formando o futuro território de Alemanha; a seção quatro analisa alguns fatores comuns nos grandes processos de centralização internacionais da segunda metade do século XIX, em especial a força integradora das ferrovias como infraestrutura fundamental dos processos integradores.

A Europa no século XIX – o concerto europeu

"A Alemanha sempre foi, historicamente, ou pequena demais ou grande demais para a paz europeia." (Kissinger, 2004, p.81)

No inicio do século XIX, a Inglaterra dominava os mares, enquanto a Rússia detinha o poder terrestre na Eurásia. A unificação alemã implicaria no nascer de uma possível potência terrestre e marítima, dada sua posição central, que lhe possibilitava a expansão sobre os territórios vizinhos tanto por terra como também, por mar. A Inglaterra foi a maior beneficiada da derrota francesa em 1815, pois se tornou um tipo de potência diferente das demais, disfrutando de vantagens tanto econômicas quanto geopolíticas, graças a uma "combinação adequada de domínio naval, crédito financeiro, habilidade comercial e diplomacia de alianças" (Kennedy, 1987) potencializados pela Revolução Industrial.
Segundo Polanyi, a Europa viveu entre 1815 e 1914, "cem anos de paz"[1], sendo a mais violenta das conflagrações a guerra que deu origem a Alemanha e que mesmo assim, terminou em menos de um ano. Durante esta etapa, a Santa Aliança suprimiu a liberdade de ação das demais monarquias em nome da paz. Porém, o autor destaca que não poderia ser suficiente somente o interesse pela paz para mantê-la. Na sua leitura, o sistema comercial e financeiro precisava de paz para funcionar. A nova organização econômica europeia teria servido como pano de fundo para a manutenção de paz. "O Concerto da Europa, em sua essência, não era um sistema de paz, mas apenas de soberanias independentes protegidas pelo mecanismo da guerra." (Polanyi, 2013[1944], p.33)

Para os interesses que dominavam a diplomacia britânica, a paz na Europa era imprescindível para que as relações comerciais e financeiras funcionassem plenamente:

Se a Grã-Bretanha, por razões econômicas, apoiou e exigiu o reconhecimento das independências latino-americanas, por razões estratégicas, recusou-se a ir ao socorro dos movimentos liberais e constitucionais que iriam despertar na Europa, na primeira metade do século XIX. Quando muito, agia para conter exageros a que estavam dispostas as potências absolutistas. Se obrou com a Rússia para manter a Áustria e a Prússia como potências independentes, exigiu a integração da França, sem punição, ao Concerto Europeu, para manter o equilíbrio. (SARAIVA, 2012 p. 51)

O surgimento de um novo Estado potencialmente forte seria uma fonte de desequilíbrio para Europa. Enquanto a diplomacia britânica se obrava com a francesa para dar prosseguimento aos interesses econômicos comuns, também se colocava ao lado da Rússia quando se tratava de manter Áustria e Prússia como estados independentes. Mas a Rússia atuava em vários tabuleiros, já que também tentava enfraquecer o Império Otomano, com o intuito de obter acesso ao Mediterrâneo. Assim, a Grã-Bretanha apoiava os turcos como forma de conter os russos, enquanto a França propunha repartir o Império Otomano afim de reorganizar o jogo de poderes, enfraquecendo o modelo de Metternich e realocando áreas de influência entre as Potências (Saraiva, 2012).

Geopolítica germânica

Com a queda do Sacro Império Romano Germânico em 1806, após as invasões napoleônicas, fora estabelicida em 1815, a Confederação Germânica, no Congresso de Viena, sob hegemonia austríaca. Esta organização englobava basicamente o que era o Sacro Império Romano Germânico quando a

1 A metáfora dos cem anos de paz devem se interpretar como a ausência de conflitos internacionais capazes de mudar a ordem internacional, especialmente a econômica, centrada na Inglaterra, i.e., de interromper ou suprimir as condições básicas do comércio internacional e das finanças centradas na libra esterlina britânica.

Revolução Francesa deflagrou-se, excetuando-se a Bélgica, e era composta de 39 estados germânicos[2], sendo os maiores o Império Austríaco e o Reino da Prússia.

Os estados estavam organizados na conhecida Dieta de Frankfurt, uma assembleia formada por seus representantes. Era um órgão de governo que dispunha de recursos financeiros e militares. A influência de cada estado variava consideravelmente, sendo o Império Austríaco o mais influente. Como a maior parte das forças armadas de Áustria e Prússia não foram incluídas na Confederação, ambas agiam como independentes, como aconteceu nas Guerras da Dinamarca, quando cada uma lutou com sua bandeira própria, porém, ambas possuíam apenas um voto na dieta. Cada estado membro da confederação possuía soberania, mas tinha o dever de defesa mútua caso algum estado entrasse em guerra (Kitchen, 2013). A Confederação Germânica parecia uma criação genial ao fechar um acordo de apoio mútuo em caso de invasões externas, tornando-se, desta forma, "forte para impedir ataques franceses, mas ainda assim, fraca e descentralizada para chegar a ameaçar seus vizinhos" (Kissinger, 2004, p.81).

A Confederação contava com a elevada capacidade militar prussiana e com a rede de laços diplomáticos da Áustria. Segundo Kissinger, a Confederação fora criada para proteger esta área de ataques franceses e para garantir os privilégios dos tronos presentes. No plano econômico, a região vai dar um passo fundamental no seu processo de integração territorial com a criação da União Aduaneira conhecida por 'Zollverein' em 1834. Já no final dessa década, a região começou a se industrializar a aprofundar sua integração comercial através da construção de uma ampla rede de ferrovias.

A Alemanha, em conjunto com toda a Europa no século XIX, enfrentava um rápido crescimento populacional e a industrialização gerava tensões sociais que derivavam em rebeliões e movimentos políticos desconhecidos até então, entre outros, as forças nacionalistas. Braudel analisa a formação do Estado Alemão a partir do impulso dado pela criação politica do mercado unificado, se referindo ao Zollverein como o processo inicial e propagador de uma força econômica alemã:

Assim se designa a coerência econômica adquirida de um dado espaço político, sendo esse espaço de uma certa dimensão, antes de tudo a que chamamos o Estado territorial, a que antigamente se preferia chamar o Estado nacional. Uma vez que, nesse quadro, a maturidade política precedeu a maturidade econômica, a questão é saber quando, como e por que razões esses Estados adquiriram, economicamente falando, uma certa coerência interna e a faculdade de se comportar como um conjunto em relação ao resto do mundo. (Braudel apud Vieira, p.5)

"Sob os aspectos político e econômico, portanto, o Estado Nacional corresponderia a uma unidade "híbrida", constituída simultaneamente por um poder territorial e por um mercado nacional, ou ao que Fiori (2004) denominou diretamente de "estado-economia nacional""[3] (Vieira, 2006, pp 6).

2 Brandemburgo, Pomerania, Província do Reno (até 1822, Baixo Reno e Jülich-Cleves-Berg), Saxônia, Silésia, Vestfália, Reino da Baviera (o terceiro maior membro), Reino de Hanôver, Reino da Saxônia, Reino da Ilíria, Reino de Württemberg, O eleitorado de Hesse, Grão-Ducado de Baden, Grão-Ducado de Hesse, Grão-Ducado de Luxemburgo, Grão-Ducado de Mecklemburgo-Schwerin, Grão-Ducado de Mecklemburgo-Strelitz, Grão-Ducado de Saxe-Weimar-Eisenach, Ducado de Anhalt-Dessau (Ducado de Anhalt de 1863), Ducado de Bernburg-Anhalt (em 1863), Ducado de Köthen-Anhalt (em 1847), Ducado de Brunsvique-Luneburgo, ou de Brunsvique, por um curto período, Ducado de Holstein, Ducado de Schleswig, Ducado de Lauenburgo, Ducado de Limburgo, Ducado de Nassau, Ducado de Saxe-Gota-Altemburgo, Ducado de Saxe-Coburgo-Saalfeld (Saxe-Coburgo-Gota de 1826), Ducado de Saxe-Meiningen, Ducado de Saxe-Hildburghausen (Saxe-Altemburgo de 1826), Ducado de Oldemburgo (Grão-Ducado de 1829), Landgrave de Hesse-Homburgo, Principado de Schwarzburg-Sondershausen, Principado de Schwarzburg-Rudolstadt, Principado de Hohenzollern-Hechingen, Principado de Liechtenstein, Principado de Hohenzollern-Sigmaringen, Principado de Waldeck, Principado de Reuss Linha Maior, Principado de Reuss Linha Menor, Principado de Schaumburg-Lippe, Principado de Lippe, Cidade Livre de Lübeck, Cidade Livre de Frankfurt, Cidade Livre de Bremen e A Cidade Livre de Hamburgo Retirado de World States Men. Disponível em: http://www.worldstatesmen.org/Germany.html. acessado em 25 de dezembro de 2015. Acessado em: 16 de março de 2016

3 "Para nós, entretanto, o verdadeiro ponto de partida do "sistema mundial moderno" é os "Estados-economias nacionais" que foram "inventados" pelos europeus e que se transformaram em "máquinas de acumulação de poder e riqueza", dotadas de uma "compulsão expansiva" maior do que a dos primeiros poderes e capitais que se formaram na Europa durante o "longo século XVIII". (Fiori, 2007, p. 27)

O auge das ferrovias e das centralizações territoriais

"Many events which have been characterized as elements of the industrial revolution recur in several countries. Thus in Germany too industrialization is accompanied by a demographic revolution, an agrarian revolution and a transport revolution" (Knut Borchardt, 1975, p.81)

Durante o século XIX, após a revolução francesa e as invasões napoleônicas, as principais sociedades de ocidente experimentaram a substituição da ordem diplomática dinástica por uma geopolítica, em boa medida, gerida em função da paulatina ascensão das massas à vida civil e política. A ideologia nacionalista, reforçada pela a ascensão de novos atores políticos concentrados nos centros urbanos, assumiu como projeto central a modernização econômica e social com base na consolidação de estados territoriais centralizados. Em alguns casos, a formação do mercado nacional foi um passo prévio das unificações políticas, em outros, sua consequência. Em termos econômicos, esta etapa foi também a primeira na qual o crescimento da produção per capita tornou-se uma tendência sistemática de algumas sociedades, principalmente europeias (Nayyar, 2014). Estas transformações mudaram a forma como funcionava o comércio internacional, gerando a tradicional divisão internacional do trabalho e uma crescente separação entre países ricos e pobres, entre países que seguiram a onda da industrialização e os que ficaram para atrás. Outros, pior, acabaram se afundando nesta nova ordem[4].

De que forma estas grandes transformações econômicas, tecnológicas e sociais, decorrentes da revolução industrial, se entrelaçaram com as mudanças políticas e geopolíticas que acabaram nas grandes centralizações territoriais da segunda metade do século XIX?

As centralizações territoriais e a consolidação de mercados nacionais tiveram como plataforma material a construção de ferrovias. A locomotiva a vapor, um derivado da primeira revolução industrial, permitiu conectar em tempo recorde territórios antes isolados, barateou em forma notável os custos de transporte viabilizando transações comerciais antes inexistentes, permitiu transportar pessoas, mercadorias e exércitos em proporções antes inimagináveis. A primeira rede de transporte apareceu no norte da Inglaterra em 1826. Para 1913 havia aproximadamente um milhão de quilômetros de ferrovias no mundo (Madisson, 2006). Suas consequências econômicas quanto militares e políticas foram gigantescas. A união das estradas de ferro com outras inovações complementares, como o telégrafo e os navios a vapor, aceleraram as comunicações e facilitaram a explosão dos volumes do comércio internacional, ativando zonas econômicas antes desconectadas das grandes correntes do comércio.

O processo de centralização territorial alemão foi um dos mais expressivos. Ainda em 1789 havia no território daquilo que seria Alemanha, 314 unidades políticas independentes, com alfândegas interiores e tributos justapostos. Cinco moedas de prata de denominação local circulavam ao longo do território e cada unidade administrativa costumava outorgar monopólios comerciais contrapostos, ao tempo que entre os territórios inexistiam modernas vias de transporte e comunicação. Inicialmente as estradas de ferro alemãs foram construídas com finalidades fundamentalmente militares, já que facilitavam o movimento de tropas e armas em velocidades desconhecidas. Entretanto, a paulatina criação de uma rede geral de ferrovias virou a infraestrutura fundamental sobre a qual se cimentou a formação do mercado nacional. Quando se aponta que o Estado desempenhou um papel importante no desenvolvimento industrial da Alemanha, deve-se levar em consideração que os investimentos públicos dirigidos a promover a industrialização em forma direta foram reduzidos. Muito mais relevantes foram os recursos públicos destinados a promover a rede nacional de transportes.

4 O primeiro grupo de países se compõe pela maior parte de Europa Ocidental e os Estados Unidos, o segundo pela maior parte de América Latina e Africa, enquanto que China e Índia são exemplos do terceiro (Nayyar, 2014).

Durante a década de 1830 se iniciou o simultâneo processo que levou à união alfandegária e à construção das ferrovias. A primeira estrada de ferro, construída em 1835, ía de Frankfurt até Furth. Desde então, até 1950 os estados participaram em aproximadamente 50% do investimento em ferrovias. As indústrias tenderam a se localizar de acordo o desenho das vias de trem, em especial nas zonas do Ruhr e Berlim. Já em 1830, também começou na Alemanha a construção de amplas redes de canais e a retificação de rios para facilitar a navegação, infraestruturas que junto a difusão dos navios a vapor alavancavam o comércio regional e internacional e aceleraram a tendência à queda dos preços do transporte. De igual forma, já em 1850 havia na Alemanha aproximadamente 50 mil quilômetros de caminhos consolidados (Knut Borchardt, 1975).

Uma parte expressiva da literatura aponta aos grandes bancos de investimento como motores do processo de desenvolvimento[5]. Contudo, deve se lembrar que estes foram principalmente um desenho institucional orientado a facilitar o financiamento dos grandes investimentos, como os necessários para a montagem das estradas de ferro e a elaboração de aço em grandes escalas. Um desenvolvimento industrial baseado em pequenas unidades de capital já não era factível nas condições tecnológicas da segunda metade do século XIX.

A influência dos bancos na indústria passou a contagiar as instâncias de decisão da produção e da atividade empresarial, como fomentadores da indústria nascente, estrategicamente escolhida e protegida da concorrência externa. Os bancos fundiram-se a determinados setores industriais. O apoio a setores estratégicos fortaleceu determinadas indústrias a ponto de estas fundirem-se e formarem grandes conglomerados, com grande poder concorrencial em seus mercados. Além disso, diretores de bancos ocupavam cargos nesses conglomerados e também na administração pública, formando parte da elite política do Império.

Até 1846, o sistema bancário alemão estava disperso em pequenos bancos e companhias de comércio. É a partir da fundação do Banco da Prússia que esse Panorama mudou. Entre 1850 e 1871 foram criados 25 dos 33 bancos então existentes, período que coincide com o auge da expansão do processo da industrialização. Rudolf Hilferding caracteriza esse processo e a dependência da indústria como reflexos do que ele conceitua como o "Capital Financeiro", ou seja, o capital em forma de dinheiro que é na realidade transformado em capital industrial ao tempo que o controla.

As outras grandes centralizações territoriais do século XIX têm alguns traços comuns com a alemã. O processo que acaba no Estados Unidos com a conquista do Oeste, a incorporação de novos territórios após a guerra com o México e finalmente a guerra civil, também foi efetivado mediante a instalação de milhares de quilômetros de estradas de ferro ao longo do imenso território norte-americano. De fato, em 1913, os Estados Unidos contavam com quase a metade de todas a ferrovias construídas no mundo (Maddison, 2006). Tratou-se de um processo diferente do alemão, já que se sustentava na incorporação de novos territórios expulsando - ou retirando a zonas apartadas - a população nativa e substituindo-a por imigração europeia. Os passos essenciais consistiam primeiro na ocupação dos territórios pela força em base a instalação de fortes militares. Logo a seguir chegavam as estradas de ferro e a subsequente valorização especulativa das terras, que imediatamente passavam a produzir para o pujante mercado nacional. Mesmo na guerra civil, que acaba com a existência de fato de dois sistemas políticos e sociais diferentes e impõe o projeto centralizador do Norte ao separatismo do Sul, a maior rede ferroviária do norte foi um fator central no desenvolvimento das operações militares.

A unificação italiana também esteve em boa medida influída pela revolução industrial e as suas tecnologias. A primeira vez na história que as estradas de ferro foram utilizadas para a mobilização de tropas aconteceu no atual território italiano, em 1849, na guerra entre Piamonte e o Império da Áustria. O segundo mobilizou suas tropas utilizando a ferrovia de Veneza (território que na época controlava),

5 Esta tradição se inicia com Hilferding [1981 (1910)] e Gerchenkron (1962), mas continua a ter muitos continuadores até os dia de hoje.

ao longo de 60 quilômetros entre Vicenza e Mestre. Piamonte fez o mesmo nas poucas linhas que se encontravam no seu território (Schram, 1971).

As ferrovias foram importantes tanto para o processo de umficação militar quanto para a consolidação posterior de um mercado nacional. Em 1859, antes de completar a umficação, Piamonte contava com 1375 quilômetros de vias férreas de um total italiano de 1800 quilômetros. As ferrovias foram intensivamente usadas novamente durante as campanhas militares de 1859 tanto pelas forças de Piamonte quanto pelas Austríacas. Após a umficação, a extensão da rede ferroviária e do telégrafo foi um elemento central na consolidação do mercado nacional. Em 1876 já existiam no território italiano 21.000 quilômetros, assim com 21.437 quilômetros de rede de telégrafo (Beales e Biagim, 1981).

Algumas centralizações foram em parte o resultado das transformações econômicas e tecnológicas decorrentes da revolução industrial, enquanto outras tiveram como objetivo prioritário gerar as condições para melhor se adequar ao contexto gerado por ela. É o caso de Japão, país exceção da Ásia neste período histórico que, no ano 1868 foi o cenário da Restauração Meiji, uma autêntica revolução politica que consolidou a centralização territorial atacando a fragmentação politica do xogunato, e que tomou força porque se apresentava como uma resposta as humilhações impostas pelas potências ocidentais no conjunto da Ásia, e a ameaça que isso representava para o Japão em particular. A modermização impulsionada pela restauração Meiji refletia a necessidade de preservar a segurança nacional diante a vantagem militar e tecnológica ocidental, e era um pré-requisito para o país participar na competição imperialista pelo controle da Ásia (Crespo e Cardoso, 2010). Um dos seus objetivos mais conhecidos era industrializar o país com o objetivo de modernizar as forças armadas. O primeiro empréstimo contraído por Japão no exterior, no ano 1872, destinou-se, mais precisamente a construir a primeira ferrovia do país que uma Tóquio como Yokohama. Já para 1914 Japão tinha mais de 11,4 mil quilômetros de ferrovias que umiram o país e reforçaram a criação de um mercado interno integrado.

O caso argentino também pode-se considerar paradigmático. Depois um longo processo de guerras civis e internacionais, desencadeadas após a independência do Vice-reino do Rio da Prata do domínio espanhol em 1810, Buenos Aires conseguiu impor a sua hegemonia sobre o extenso território situado ao norte Buenos Aires, controlado por 'caudilhos' provinciais. O episodio final foi a trágica guerra do Paraguai, finalizada em 1870. Durante este conflito Buenos Aires criou um exército nacional que já não podia ser contestado com sucesso pelas forças armadas provinciais[6] (Messias e Crespo, 2014).

A principal vantagem de Buenos Aires era o controle do porto no inicio do imenso estuário conhecido como Rio da Prata. O monopólio sobre a alfândega desse porto e o controle fático da desembocadura dos principais Rios que convergem no Prata, conectava a Buenos Aires de forma privilegiada com as rendas auferidas do comércio internacional, que por essas datas estavam experimentando um notável crescimento impelido pelas modernas tecnologias de transporte e comunicações. A centralização do território criou condições excepcionais para que a aliança tácita entre a elite 'portenha' e os capitais ingleses financiassem a montagem da infraestrutura ferroviária que faria crescer a economia argentina até chegar a uma das maiores taxas de crescimento do mundo até a primeira guerra mundial. Em 1913 Argentina tinha 31.859 quilômetros de ferrovias, a maior rede de América Latina, inclusive maior que a rede construída na época em Inglaterra (Bértola e Ocampo, 2010).

Conclusão

As circunstancias políticas e geopolíticas das grandes umficações nacionais foram diferentes, segundo a história de cada região. Entretanto, surpreende o sincronismo das centralizações territoriais ao longo da segunda metade do século XIX. Era a época em que a revolução industrial estava extrapolando do território da Inglaterra para outros territórios. Quando o crescimento econômico deixou de ser um fenômeno raro e excepcional, começou a etapa histórica na qual regiões antes isoladas abruptamente se

6 POMER, 1986.

conectaram às redes internacionais através de ferrovias, telégrafos e navios a vapor; uma transformação que derivou na inserção de cada território em uma divisão internacional do trabalho a partir da qual se beneficiaria ou sofreria dependendo das ondas internacionais de prosperidade e crise.

Contudo, esta 'primeira globalização' não significou a dissolução das forças com base territorial. Pelo contrário, as tendências globais reforçaram alguns poderes locais até que estes conseguisem engolir outros semelhantes, e assim, atingir a forma de unidades estatais modernas muito mais operativas e com rádios de ação e penetração territorial assaz maiores que no passado. Os estados nacionais começaram a tarefa de alfabetizar as populações e de imprimir-lhes uma identidade nacional através de ritos e crenças comuns como hinos pátrios, bandeiras e heróis nacionais.

De igual forma, esses estados se incumbiram da tarefa de promover o comércio e o desenvolvimento econômico em escalas inimagináveis algumas décadas antes. O estado prussiano não foi a exceção. No século XIX cresceu em volume, funções, capacidade de arrecadação e poder militar como nunca antes na história. Uma vez consolidada a unidade nacional alemã, o estado impulsionou a modernização técnica e as transformações sociais que derivaram na "Segunda Revolução Industrial". A globalização financeira e comercial da segunda metade do século XIX não acabou com os poderes territoriais. Pelo contrário, ela ajudou a definir melhor estes poderes já que, para se inserirem no novo cenário econômico e militar, estes Estados Nacionais tiveram que crescer e se desenvolver de tal forma que protegessem melhor suas fronteiras e seus objetivos tanto políticos quanto econômicos, tanto intra quanto extraterritoriais. Como visto em Polanyi, nesta fase, os estados europeus estavam protegidos pelo mecanismo da guerra e precisavam de paz para se estabilizarem ou apenas se inserirem, caso fosse, em uma nova situação comercial, a qual antes não existia. Portanto, as condições comerciais, as revoluções politicas e a revolução industrial criaram um cenário que favoreceu a centralização dos Estados Nacionais. A sedimentação destes poderes e suas posteriores expansões, vieram como consequência de transformações técnico-materiais que mudaram a regras do jogo da guerra e do comércio. É o caso das ferrovias que, não apenas serviram como facilitadoras no transporte de mercadorias e pessoas, mas que representaram uma das principais forças para integração territorial dos Estados.

Bibliografía:

- Beales, Derek e Biagini, Eugenio. The Risorgimento and the Unification of Italy. Routledge, 1981.
- Bértola, Luis e Ocampo, José Antonio. Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independência, CEPAL, 2010.
- Borchardt, Knut. The Industrial Revolution in Germany 1700-1914. Em Carlo Cipolla The Fontana Economic History of Europe, The Emergence of Industrial Societies, part 1, Fontana Editor 1975.
- Crespo, E. A.; Cardoso, M., O desenvolvimento econômico do Japão como resposta ao Grande Jogo do século XIX. En: Lineamientos para un cambio estructural de la economía argentina. Desafios del bicentenario, 2010, Buenos Aires. Buenos Aires, 2010.
- Elias, Norbert. Os alemães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- Farmer, Alan, and Andrina Stiles. The Unification of Germany 1815-1919. Hodder Murray, 2007.
- Fiori, José Luís. O poder global e a nova geopolítica das nações. Boitempo Editorial, 2007.
- Gerschenkron, Alexander. Economic backwardness in historical perspective, a book of essays, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.
- Hilferding, Rudolf. Finance Capital, A Study of the Latest Phase of Capitalist Development. Routledge & Kegan Paul, London, 1981 [1910, na versão original em alemão].
- Kennedy, Paul. Ascensão e Queda das Grandes Potências, Ed. Campus, Rio de Janeiro (1989).
- Kissinger, Henry. Diplomacy. Simon and Schuster, 2012.
- Kitchen, Martin. História da Alemanha Moderna. Editora Cultrix, 2013.
- Maddison, Angus, The World Economy, OECD, 2006.
- Messias, Talita Alves e Crespo, Eduardo. O conflitos geopolíticos da Bacia do Prata na formação política e económica dos países da região. Congreso de Economia Política Internacional, UNM, 2014.

- Nayyar, Deepak. A Corrida pelo crescimento: países em desenvolvimento na economia mundial. Centro Celso Furtado, 2014.
- Padula, Raphael. "Friedrich List." OIKOS (Rio de Janeiro) 6.2 (2007).
- Polanyi, Karl. A grande transformação. Leya, 2013.
- Saraiva, José Flavio Sombra. "História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização." São Paulo: Saraiva (2007).
- Schram, Albert. The Risorgimento and the Unification of Italy. Cambridge University Press, 1971.
- Tosta, Octávio. Teorias geopolíticas. Vol. 538. Biblioteca do Exército Editora, 1984.
- Vieira, Clarice Menezes. "A Formação Do Estado E Do Mercado Nacionais Alemães: Uma Perspectiva Histórica." Rio de Janeiro (2006).
- Weber, Max. "A política como vocação: ensaios de sociologia." Rio de Janeiro: Jorge Zahar (1963).
- Cooperación Sur-Sur como Estrategia de Desarrollo: el caso de América Latina y África

COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA Y ÁFRICA

Mariela BEMBI (UBA)
Jesica DE ANGELIS (UNQui-CONICET)
Andrea MOLINARI (UBA-CONICET).

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Luego de la última crisis económica y financiera internacional, los países emergentes y en vías de desarrollo demostraron ser el principal motor del crecimiento económico global, desplazando a las economías más industrializadas. Este escenario abre oportunidades para nuevas formas de interacción como la llamada "cooperación sur-sur", la cual podría servir como una herramienta clave para fortalecer la integración entre los PED, su inserción en la economía mundial y los vínculos interregionales. En este sentido, en los últimos años este tipo de cooperación ha atraído una gran atención, tanto en las agendas de política nacional como en el mundo académico.

En este trabajo, se entiende el concepto de "cooperación sur-sur" en términos amplios. Una de las definiciones más amplias es la de la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNSSC), que lo define como "(...) un amplio marco para la colaboración entre los países del Sur en las esferas política, económica, social, cultural, ambiental y técnica (...) que pueden tener lugar sobre una base bilateral, regional, subregional o interregional para compartir conocimientos, capacidades, experiencia y recursos con el fin de alcanzar sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos concertados. Los acontecimientos recientes en la cooperación sur-sur han tomado la forma de un aumento del volumen del comercio o los flujos de inversión extranjera directa sur-sur, la integración regional, la transferencia de tecnología, el intercambio de soluciones y expertos".

La literatura se ha ocupado predominantemente de explorar los vínculos intrarregionales, entre AL y Asia (Oviedo, 2005; Sevares, 2007; Kwak, 2013), o aquellos entre África y Asia (Sanfilippo, 2010; Mutambara, 2013; Pigato y Tang, 2015), sin enfocarse demasiado en la relación entre América Latina (AL) y África (Brun, 2009; SELA, 2011). Esto se debe a que, generalmente, estas dos regiones enfocan sus estrategias de cooperación sur-sur con países dentro de sus propias regiones o con países asiáticos (Lechini, 2009 y 2014; Ayllón y Surasky, 2010; Ojeda, 2010).

El objetivo de esta investigación es analizar la cooperación sur-sur que existe entre algunos países de América Latina y África, así como sus principales potencialidades. Esto es importante debido a las coincidencias que tienen ambas regiones, sobre todo en cuanto a sus desafíos de desarrollo (estructura productiva, dispersión geográfica, etc.). Este objetivo está motivado en la idea de que la integración sur-sur puede ayudar a reforzar una mejor inserción global de los países en vías de desarrollo, lo cual, a su vez, tendrá un impacto positivo sobre la calidad de su crecimiento, haciéndolo más equitativo e inclusivo. En este sentido, una participación de estas regiones en el contexto internacional más afín al desarrollo puede estar vinculada con tres tipos de estrategias. En primer lugar, es posible analizar la defensa conjunta de intereses comunes en el ámbito multilateral para lograr una mejor posición negociadora (e.g. en ámbitos como las rondas de la Organización Mundial de Comercio, OMC). En segundo lugar, este vínculo se manifiesta en el fortalecimiento de la cooperación a nivel técnico en aquellas áreas donde las regiones cuentan con expertise (e.g. cooperación técnica agrícola, minería o recursos naturales en general). Y, finalmente, se puede pensar en 2 una estrategia centrada en esquemas de complementación productiva interregional que permitan a los países insertarse en eslabones de mayor valor agregado dentro de las cadenas globales y/o regionales de valor (e.g. mediante una mayor especialización productiva y comercial o upgrading).

En este trabajo, nos enfocamos en la tercera estrategia, es decir, la inserción en cadenas globales de valor para generar un mayor valor agregado en ambas regiones. Para ello, primero examinamos los flujos interregionales de comercio e inversión extranjera directa (IED, actualizando el análisis de Molinari, Strauss, De Angelis, 2014). Si bien altos flujos comerciales o de inversión no necesariamente reflejan un alto nivel de cooperación, comenzamos con este tipo de análisis porque los mismos podrían constituir la base para la elaboración e implementación de políticas públicas que sirvan para construir plataformas de cooperación entre esos países. En el caso, por ejemplo, de la cooperación tecnológica es esencial involucrar a varios actores clave en cada plataforma productiva, así como unir los intereses nacionales de los países en foros internacionales a aquellos del resto del mundo, etc.

Por último, es importante aclarar que se pretende que este trabajo sea un puntapié inicial para, a partir de los resultados encontrados, derivar recomendaciones preliminares de políticas públicas tendientes a afianzar los lazos de cooperación entre países de América Latina y África para alcanzar un desarrollo inclusivo.

1. Introducción

En los últimos años, la cooperación entre países en vías de desarrollo, denominada "cooperación Sur-Sur" (en adelante, CSS), ha adquirido una especial relevancia como herramienta clave para fortalecer el proceso de integración a la economía mundial. En cuanto al estudio de la CSS entre regiones, la atención de la literatura generalmente se ha dirigido a explorar los vínculos intrarregionales, tanto entre América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) y Asia (Oviedo, 2005; Sevares, 2007; Kwak, 2013), como entre África y Asia (Sanfilippo, 2010; Mutambara, 2013; Pigato y Tang, 2015), sin enfocarse demasiado en la relación entre ALC y África (Brun, 2009; SELA, 2011). Esto se debe a que estas dos regiones enfocan sus estrategias de cooperación Sur-Sur entre sus propios países o con economías asiáticas (Lechini, 2009 y 2014; Ayllón y Surasky, 2010; Ojeda, 2010). A pesar de ello, las similitudes de ALC y África en cuanto a sus desafíos de desarrollo, estructura productiva, dispersión geográfica, etc., constituyen una potencialidad para estudiar la CSS entre ambas.

En este trabajo, exploramos la vinculación comercial (en bienes y servicios) y de inversiones entre ALC[7] y África, con el fin de verificar el estado actual y las potencialidades de dichas relaciones económicas entre nuestros países. En tal sentido, se considera aquí que la existencia de crecientes relaciones económicas entre países con similares desafíos de desarrollo podría incentivar mecanismos de cooperación.

La próxima sección de este trabajo analiza la CSS conceptualmente. La tercera sección analiza las relaciones económicas (comercio de bienes y servicios, e inversiones) entre África y ALC, mientras que en la cuarta exponemos algunas conclusiones y planteamos posibles líneas de investigación a futuro.

2. Cooperación Sur-Sur como concepto

En los últimos años, y en estrecha relación con los debates sobre el desarrollo económico, la cooperación entre países en vías de desarrollo, denominada "cooperación Sur-Sur", ha tomado gran relevancia como herramienta clave para fortalecer el proceso de integración a la economía mundial y los vínculos interregionales de estos países. En efecto, la CSS ha sido abordada tanto desde la aplicación de políticas nacionales como desde la academia. Si bien el concepto es relativamente nuevo y cuenta con diversas definiciones, en general todas ellas dan cuenta de una estrategia direccionada hacia el desarrollo, junto con un esfuerzo por crear diversos ámbitos para el diálogo regional, tanto bilaterales como multilaterales. En general, la CSS alude a la cooperación entre países en desarrollo que, aunque muy heterogéneos, comparten una situación de vulnerabilidad y similares desafíos. Para Lechini (2006) y Sagasti y Prada (2011), la CSS se vincula fundamentalmente con la posibilidad de actuar como grupo frente al "Norte" para incrementar el poder de negociación en la defensa de los intereses del grupo "Sur". Esto implica tener más voz en los ámbitos multilaterales y posiblemente mayor autonomía de decisión. De alguna manera, la existencia de un "otro" (el centro o los países desarrollados) es una especie de fuerza aglutinadora.

Lechini y Morasso (2015) diferencian entre las relaciones Sur-Sur y la CSS, en tanto las primeras representan vínculos entre actores públicos y privados (con base estatal o transnacional) entre las diferentes regiones de América Latina, Asia y África, que pueden dar lugar a interacciones conflictivas frente a intereses divergentes, mientras que la CSS se da entre gobiernos con posturas convergentes, por ejemplo aquellas vinculadas a objetivos de desarrollo o a aumentar la escala del grupo para incidir en las cues-

7 Dado que algunos datos incluyen al Caribe, y que los países de dicha región no tienen vínculos tan fuertes con Africa como los latinoamericanos, no hacemos distinción aquí entre América Latina y América Latina y el Caribe.

tiones globales. Para las autoras, "(…) la cooperación Sur-Sur expresa intereses compartidos y plurales donde los gobiernos del Sur procuran fortalecer la interdependencia económica, promover procesos de integración comercial y política, atender a cuestiones de orden global y estratégicas y promover la estabilidad en el sistema internacional. En las esferas de la acción, en tanto, se plasma principalmente en sus posturas en instituciones globales y regionales, en proyectos y programas para el desarrollo y en acuerdos de comercio e inversiones".[8]

También pueden rastrearse acepciones restringidas a la cooperación técnica horizontal o aquéllas que hacen referencia a vínculos multidimensionales entre países periféricos. La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNSSC) define la CSS como "(...) un amplio marco para la colaboración entre los países del Sur en las esferas política, económica, social, cultural, ambiental y técnica (...) que pueden tener lugar sobre una base bilateral, regional, subregional o interregional para compartir conocimientos, capacidades, experiencia y recursos con el fin de alcanzar sus objetivos de desarrollo a través de esfuerzos concertados. Los acontecimientos recientes en la cooperación Sur-Sur han tomado la forma de un aumento del volumen del comercio o los flujos de inversión extranjera directa sur-sur, la integración regional, la transferencia de tecnología, el intercambio de soluciones y expertos".

Caicedo y Barrera Castro (2010), indican que "la Cooperación Sur–Sur abarca (…) el manejo de una agenda común entre países con características de desarrollo similar, que enfrentan desafíos y necesidades –si bien no totalmente iguales– semejantes. De igual manera, se reconoce al Diálogo Sur–Sur como la herramienta que tienen estos países para resolver problemáticas comunes alrededor de los temas más complejos y neurálgicos que enfrentan en su búsqueda por la defensa de sus intereses nacionales." [9]

El primer antecedente de la idea de un grupo "Sur" corresponde a la segunda posguerra, con el denominado "despertar de los pueblos afroasiáticos" en la Conferencia de Bandung para la cooperación económica y cultural entre los países de África y Asia (1955). Luego, en los años '60 se verifica un crecimiento de la institucionalidad a partir del Movimiento de Países No Alineados, la creación del G77, y la Organización de Solidaridad con los pueblos de América Latina, Asia y África. Si bien en los años '70 la presencia del "Sur" se refuerza fundamentalmente como agrupamiento de negociación frente al "Norte", no hubo fuertes avances institucionales al respecto. Tampoco se logró avanzar durante la crisis de la deuda en los '80, la cual podría haber constituido una buena oportunidad para concertar acciones del "Sur" frente a los acreedores del "Norte". Posteriormente, las políticas neoliberales instrumentadas con mayor severidad en los años '90 interrumpieron el progreso de la acción multilateral del Sur, aunque el mérito de dichas políticas reside en que sus resultados caóticos ubicaron nuevamente el marco de la cooperación Sur-Sur como una vía para defender los intereses de los países de menor desarrollo relativo (Lechini, 2006; Lechini y Morasso, 2015).

Actualmente, existen variados "espacios de diálogo" sobre los que es posible establecer la cooperación. En el ámbito de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur busca, desde 1974, apoyar la cooperación técnica entre los países en desarrollo, y a ella se suman experiencias multilaterales como la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008). Desde el ámbito regional, Molinari et al. (2014), particularmente para el caso de ALC y África, realizan un repaso de los principales acuerdos de cooperación entre América Latina y África, entre los cuales cabe resaltar las Cumbres América del Sur-África, donde se firmaron diversos acuerdos en materia de inversión, infraestructura, energía, minerales, turismo, TICs, etc.; las cumbres de los BRICS; el Foro Trilateral IBSA; y de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

Asimismo, la institucionalidad existente en cada una de las regiones puede contribuir a establecer un diálogo inter-regional. Por ejemplo, en África se destacan la Unión Africana, la Comunidad de Desa-

8 Lechini, G., & Morasso, C. (2015). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina. Página 117.
9 Caicedo y Barrera Castro (2010). Subiendo al Sur: Africa y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. Revista Humanía del Sur, Venezuela, año 5, 89-106. Página 90.

rrollo Sudafricana, Unión Aduanera Sudafricana, el Mercado Común de África Oriental y Austral, etc. En América Latina, las estrategias de relacionamiento internacional posteriores al rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la cumbre de 2005, dieron lugar al surgimiento de esquemas de cooperación como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), entre otros, que superaron, con creces, los objetivos comerciales planteados en los años ´90 por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros. Este proceso se dio en paralelo con el refuerzo de la estrategia bilateral de EE.UU. de firmar acuerdos del tipo OMC-plus[10] con varios países de la región y, más recientemente, las iniciativas de mega-regionalismo (e.g., el Acuerdo de Asociación Transpacífico -TPP- o el Acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión -TTIP-). También se destacan los acuerdos entre las regiones (inter-regionales, inter-subregionales o incluso bilaterales) sobre cooperación en general, cooperación científico-tecnológica, y acuerdos comerciales y de inversión. A su vez, a este esquema se agregan los espacios compartidos en el ámbito multilateral (e.g. G15, G24 y G77) y las propias representaciones diplomáticas. Este cúmulo de acuerdos sienta también una base para el relacionamiento entre países en vías de desarrollo.

Varios países de África y América Latina han firmado acuerdos de inversión. Como ejemplo, cabe citar los tratados bilaterales de inversión de Argentina con Egipto, Túnez, Senegal, Marruecos y Sudáfrica; y los más recientes Acuerdos de Cooperación y Facilitación de las Inversiones firmados por Brasil con Mozambique y Angola. También existen algunos acuerdos comerciales plurilaterales, como el Protocolo relativo a las negociaciones comerciales entre países en desarrollo (PTN, 1973, un acuerdo de alcance parcial que integran países de diversas regiones y algunos africanos[11] y de ALC[12]); el acuerdo preferencial de comercio MERCOSUR- SACU (2008); el TLC MERCOSUR-Egipto (2010, suscrito, pero aún no vigente); y el acuerdo de preferencias arancelarias recíprocas MERCOSUR-Marruecos (2010). También hay acuerdos binacionales, en los cuales los miembros más activos son los del MERCOSUR[13] y aquellos países latinoamericanos con una política dinámica en términos de acuerdos internacionales (Alianza del Pacífico[14]).

Por último, ALC y África cuentan con algunas experiencias de cooperación, especialmente en el ámbito de la transferencia tecnológica vinculada al sector agrícola, y un cúmulo de espacios de diálogo (Delgado Caicedo y Barrera Castro, 2010; Betancourt y Schulz (2009)[15].

En definitiva, la cooperación entre países en vías de desarrollo comprende aspectos que van en diferentes direcciones, atañe a diversos ámbitos, como el político, económico, social, cultural, ambiental y científico-técnico, y se construye sobre la base de una "conciencia cooperativa" para fortalecer su posición negociadora de los países menos desarrollados (Lechini, 2006). En la próxima sección exploramos entonces la interdependencia comercial en bienes y servicios, así como en inversiones (actuales y potenciales) clave para incentivar la cooperación para el desarrollo entre países del "Sur", mirando en particular África y ALC.

10 Acuerdos que cubren las áreas sobre las que trata la OMC, pero de manera más profunda que este último (Baldwin, 2012). EE.UU. firmó TLC con Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Perú.

11 Egipto y Túnez.

12 Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

13 Argentina-Argelia/Guinea Bissau/Marruecos/Túnez/Costa de Marfil/Gabón/Guinea Ecuatorial/Zaire/Libia y Brasil-Túnez/Cabo Verde/Gabón/República Popular del Congo/República Democrática del Congo/Senegal/Camerún (SELA, 2011).

14 Chile-Egipto/Zaire, Colombia-Marruecos/Costa de Marfil/Argelia/Egipto/Kenia, México-Gabón/Egipto, y Perú-Marruecos/Argelia (SELA, 2011).

15 Delgado Caicedo y Barrera Castro (2010) consideran que la ausencia de una representación diplomática entre Asia, África y América Latina genera problemas de comunicación que perjudican la implementación de la cooperación. Betancourt y Schulz (2009) señalan la importancia del desarrollo de capacidades nacionales para implementar la cooperación, como por ejemplo el fortalecimiento de las organizaciones o agencias para la cooperación, la capacitación académica, y las políticas nacionales y el planeamiento estratégico para la cooperación.

3. Interdependencia y potencialidades económicas entre África y América Latina

Comercio de mercancías

La relación entre ALC y África ha sido poco estudiada, lo cual no es casual dado que el interés de la academia suele obedecer a la importancia comercial existente, que, como se verá, ha sido relativamente escasa entre estas regiones. En este sentido, históricamente el comercio entre África y ALC ha sido bastante bajo, ubicándose África entre las regiones de menor relevancia para ALC, y viceversa. En efecto, aunque ascendente en los últimos años (especialmente desde el año 2000 y luego de la crisis financiera internacional), el peso de África en el comercio total de ALC se ha mantenido en torno al 2%[16]. El peso de ALC en el comercio total de África ha sido algo superior, situándose en torno al 3% los primeros años del siglo actual y ascendiendo hasta alcanzar un 6% en 2011, cayendo fuertemente en los años siguientes. Paralelamente, y aunque con un repunte en la primera década del siglo XXI, ambas regiones muestran una cada vez menor relevancia en el comercio internacional total[17].

Los principales socios para las exportaciones de los países latinoamericanos son países de la región, seguidos de América del Norte, Asia y Europa, siendo las categorías 'alimento, tabaco y bebidas' y 'maquinaria, equipamiento y herramientas'[18] las más importantes en la canasta exportadora. Por su parte, los principales socios de África están en Europa, Asia, África y Norteamérica, comprando especialmente 'metales y sus manufacturas' y 'alimento, tabaco y bebidas'. El comercio total entre ambas regiones ha crecido fuertemente, en particular desde 2003 (ver Gráficos 3 y 4). Aunque, en general, las exportaciones suelen tener los países cercanos como principal destino, debido a los menores costos de transacción (cercanía cultural, idioma, etc.) y transporte, África y ALC presentan un comercio menos concentrado hacia sus propias regiones, mostrando un gran peso de las ventas hacia los mercados de América del Norte, Europa y Asia.

Por su parte, el comercio interregional está muy concentrado en un pequeño número de países y en torno a las ventajas comparativas estáticas de cada región. Sólo diez flujos comerciales bilaterales explican casi dos tercios del comercio total entre las dos regiones, y Brasil participa en seis de los mismos. En ALC otros actores importantes son Argentina y Chile, y en el caso de África, se destacan Nigeria, Marruecos (especialmente para Brasil), Argelia, Sudáfrica y Egipto (especialmente para Brasil y Argentina) y Angola (para Brasil y Chile).

Potencialidad comercial entre África y América Latina

El "potencial comercial" entre dos países se puede medir como la diferencia entre su comercio (bilateral) actual y el nivel total de comercio del país exportador[19]. Es importante aclarar que esta medida puede estar sesgada por incluir productos que no sean directamente comparables (por ejemplo, de diferentes calidades) o productos afectados por diversas trabas al comercio (restricciones no arancelarias o distancia geográfica)[20]. Asimismo, la fórmula[21] utiliza importaciones y exportaciones como proxies para

16 En base a datos de Comtrade para el período 2000-2013.

17 De acuerdo a datos de largo plazo reportados por la OMC, en 1948 ambas regiones explicaban conjuntamente casi un 19% de las exportaciones mundiales de mercancías transadas en el mundo (11% ALC y 7% África), mientras que en 2012 dicho valor cayó a menos del 8% (4,2% ALC y 3,5% Africa). Las regiones que ganaron mayor participación en el comercio mundial son Asia y Oriente Medio, pasando de 14% y 2% hacia 32% y 8%, respectivamente.

18 Usamos aquí la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Naciones Unidas) buscando unificar la información sectorial de la base de datos de comercio y de la de inversiones.

19 En particular, el potencial comercial se mide como la diferencia entre el mínimo de las exportaciones del país en cuestión y las importaciones de su socio, y el comercio actual bilateral.

20 Nuestra agenda de investigación futura pretende subsanar la primera de las debilidades incluyendo medidas de comercio intraindustrial horizontal (variedades de la misma calidad) o vertical (diferentes calidades) con cada uno de los socios competidores de América Latina. Fontagné y Freudenberg (2005) consideran que esto debe calcularse bilateralmente y con el mayor nivel de desagregación existente para evitar los sesgos geográficos y de agregación. En el segundo caso, nuestra agenda incluirá un indicador que pondere la existencia de trabas al comercio entre los socios.

21 Indicador de *TradeMap* recalculado a través de los datos de Comtrade (WITS).

los potenciales de oferta y demanda (respectivamente) de un país, por lo cual tampoco tiene en cuenta las limitaciones de oferta que un país puede enfrentar en la producción y exportación de un cierto bien, por lo cual esta herramienta es útil como punto de partida para la medición, pero no constituye una medida acabada de la misma.

De acuerdo a esta medida, además de combustibles y alguna maquinaria, África también tendría capacidad para exportar vehículos (chicos) para transporte de personas (y cables acordes), cobre, y algodón a ALC. Alrededor del 95% de estas potencialidades tienen a Sudáfrica como productor y exportador, apareciendo Marruecos en un lejano segundo lugar[22]. Asimismo, la industria automotriz ocupa un lugar muy importante en la estructura productiva sudafricana[23], sólo después de la minería y servicios financieros.

Cuadro 1. Exportaciones potenciales de África a América Latina (promedio 2000-2014, millones de dólares)

HS96	Descripción	Comercio Potencial Indicativo
271000	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos; preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso superior o igual al 70% en peso, en las que estos aceites constituyan el elemento base	16.205
270900	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	11.811
271121	Gas natural en estado gaseoso	4.223
870323	Vehículos de transporte de personas (de cilindrada superior a 1.500 cm3 pero inferior o igual a 3.000 cm3)	2.487
270112	Hulla bituminosa	2.357
271111	Gas natural licuado	1.989
271112	Propano	1.838
740311	Cátodos y secciones de cátodos (cobre refinado y aleaciones de cobre)	1.485
260300	Minerales de cobre y sus concentrados	996
520100	Algodón sin cardar ni peinar	934
271119	Los demás (gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos)	914
842139	Aparatos para filtrar o depurar gases	893
870421	Automóviles para el transporte de mercancías (carga máx. inferior o igual a 5t)	820
270119	Las demás hullas	787
854430	Juegos de cables para bujías de encendido y demás juegos de cables del tipo de los utilizados en los medios de transporte	765

Fuente: Elaboración propia en base a datos de WITS.

En el caso de las potencialidades comerciales de ALC hacia África, se evidencian oportunidades en el sector de automóviles y partes[24], tractores, aparatos de telefonía, medicamentos, plataformas de perfora-

22 Los principales destinos actuales en el caso de los vehículos para el transporte de personas, son EE.UU., Japón, Australia, y algunos países de la propia región africana y de la UE.

23 Sudáfrica ocupa el lugar número 23 en el ranking de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA) de los 40 principales productores automotrices.

24 En el sector automotriz, sólo dos países de ALC figuran, de acuerdo al ranking de 2015 de la OICA, entre los diez productores de automóviles más grandes del mundo: Brasil y México. En América Latina existen nueve países productores de vehículos, y entre 2014 y 2015, ALC redujo su producción en un 21% (especialmente por la caída en las unidades de Brasil, Argentina y Ecuador, mientras que México aumentó un 6%). En Africa hay cinco países productores de vehículos de motor (Sudáfrica, Marruecos, Egipto, Argelia y Sudán), y la producción africana de vehículos de motor aumentó un 16% en 2015 (gracias al aumento en la producción de Argelia, que superó el 1.500%, Marruecos y Sudáfrica).

ción, maíz y oro. Las plataformas de perforación o de explotación, flotantes o sumergibles constituyen un sector particular porque las exportaciones son ocasionales y debidas a proyectos de extracción petrolífera (Cuadro 2)[25] .

Cuadro 2. Exportaciones potenciales de América Latina hacia África (promedio 2000-2014, millones de dólares)

HS96	Descripción	Comercio Potencial Indicativo
271000	Aceites de petróleo o de minerales bituminosos	35.757
270900	Aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos.	15.913
870323	Vehículos automóvil transporte personas de cilindrada superior a 1500c	10.058
870322	Vehículo automóvil transporte personas de cilindrada superior a 1000c	6.309
852520	Aparatos emisores con aparato receptor incorporado	5.517
870899	Partes y accesorios de maquinaria y equipo de transporte	5.485
300490	los demás medicamentos preparados	5.381
870421	Los demás vehículos automóviles para el transporte de mercancías de pes	5.067
710812	Oro en bruto	4.432
890520	Plataformas de perforación o de explotación, flotantes o sumergibles	4.249
710813	Oro demás formas semielaboradas	4.218
870120	Tractores de carretera para semirremolques	3.722
100590	Los demás maíces	3.389
870332	Vehículos automóviles transporte personas con motor de émbolo de cilindros	3.342
851780	Los demás aparatos de telefonía	2.995

Fuente: Elaboración propia en base a datos de WITS.

Comercio de servicios

El radical crecimiento del comercio de servicios (especialmente de la categoría "otros servicios") en los últimos años vuelve imperante su inclusión en el análisis, aunque la disponibilidad de datos es aún escasa, fundamentalmente porque dichos flujos son más difíciles de sistematizar y registrar que los de bienes[26]. Es por ello que esta sección busca aproximar el escenario de intercambio de servicios, al menos en términos preliminares.

Tradicionalmente, las regiones más importantes para el comercio de servicios de ALC y África, tanto para las exportaciones como para las importaciones, han sido Estados Unidos y Europa, y, más recientemente, y en forma creciente, China y Corea del Sur. Aunque tanto ALC como África tienen una baja participación a nivel mundial en las exportaciones e importaciones de servicios, 3,3% y 4,6%, y 1,7% y 3,5% respectivamente (Cuadro A1).

25 Los países de los cuales se reporta el origen de los mayores montos de estas exportaciones son Las Bahamas, Panamá, Brasil y Trinidad y Tobago. Los mayores montos reportados en cuanto a destino son Costa de Marfil, República del Congo, Venezuela y Arabia Saudita.

26 Los datos de comercio bilateral de servicios provienen de la Trade in Services Database (recopilados por el Banco Mundial tomando varias fuentes como OCDE, Eurostat, Naciones Unidas y FMI, a través de datos en espejo; todos los datos son de importaciones). Los principales problemas son la cobertura, especialmente escasa cuando se trata de comercio Sur-Sur, y la baja calidad de los datos debido a las complejidades del relevamiento. Para más información metodológica, ver Francois and Pindyuk (2013).

Por el lado de las exportaciones de ALC a África sólo existen datos reportados por Argentina, Brasil, Chile y México hacia Sudáfrica. Tomando los datos reportados en 2005, 2008 y 2009 (años con información disponible para las dos regiones de estudio) se evidencia que en 2009 estos países reportaron casi dos veces y media el valor de 2005 (US$ 1.860 millones vs. US$ 791 millones)[27].

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) define cuatro modos de intercambiar servicios: comercio entre fronteras[28], consumo en el extranjero[29], presencia comercial[30], o presencia de personas en el destino[31]. Sin embargo, al momento de su medición resulta muy complejo separar el comercio de servicios según esos modos (Durán Lima y Álvarez, 2011).

Las bases de datos disponibles de comercio de servicios contienen los siguientes indicadores que sirven de proxies para los distintos modos: datos de comercio de servicios (UNCTAD), cantidad de estudiantes en el extranjero (UIS-UNESCO), inversión extranjera directa (IED) -que refleja la presencia de empresas multinacionales (MNCs, UNCTAD y Financial Times)-, y flujos migratorios (Abel and Sander, 2014).

Comercio de servicios entre fronteras

En los Cuadros A2 y A3 (en Anexo) se exponen las exportaciones e importaciones de ambas regiones al mundo según categoría de servicio. Si bien en ambas regiones este comercio ha crecido en términos absolutos entre las puntas estudiadas, poco puede decirse en términos de las potencialidades debido a la baja desagregación de la clasificación y los datos faltantes. En otras palabras, las potencialidades en el comercio de servicios son muy difíciles de estudiar dada la ausencia y baja desagregación de datos.

Consumo en el extranjero

Los Gráficos 4 y 5 muestran un incipiente (aunque en aumento) intercambio de estudiantes terciarios entre África y ALC, que en términos relativos es mucho menor en la segunda que en África, donde la participación sobre el total de estudiantes se duplicó en los últimos diez años[32]. Los países africanos que más estudiantes han enviado son Angola, Cabo Verde y Sudáfrica, mientras que por el lado de ALC se destacan Brasil, Cuba y Colombia (ver Gráficos A1 y A2).

27 Es importante aclarar también que 2009 fue un año atípico para el comercio debido al impacto de la crisis financiera internacional, por lo cual lo cual la información correspondiente a este año debe ser interpretada con cuidado.

28 Provisto desde el territorio de un miembro a otro de la OMC, mientras no haya movimiento de personas (e.g., consultoría, investigación de mercado, capacitación a distancia, consejo médico a distancia a través de correo postal o de telecomunicaciones).

29 Movilidad de residentes de un país a otro para recibir el servicio (e.g., por turismo, estudios o para recibir atención médica).

30 Cuando el proveedor del servicio tiene presencia comercial en el territorio de otro miembro (e.g., a través del establecimiento de filiales, subsidiarias y oficinas en el exterior). Este modo normalmente no se registra en el balance de pagos como exportaciones o importaciones de servicios, aunque está crecientemente incorporado en las discusiones de los acuerdos comerciales (Durán Lima y Álvarez, 2011).

31 Cuando una persona de un miembro de la OMC provee un servicio en otro miembro (e.g., un extranjero provee servicios como independiente –consultor, médico, etc.- o el empleado de una empresa de servicios extranjera –consultora, hospital, compañía de construcción-).

32 De acuerdo a datos para 2013, último dato disponible. UNESCO desarrolló la *International Standard Classification of Education (ISCED)*, ver más detalles en http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx#sthash.w1rruh5a.dpuf.

Gráfico 4. Estudiantes terciarios africanos en América Latina y el Caribe*

*Fuente: Elaboración propia en base a UIS-UNESCO. *Los datos presentados son los disponibles.*

Gráfico 5. Estudiantes terciarios latinoamericanos en África subsahariana*

*Fuente: Elaboración propia en base a UIS UNESCO. *Los datos presentados son los disponibles.*

Presencia comercial

Respecto de la exportación de servicios a través de la presencia comercial, como manifestamos en un artículo previo[33] en los últimos años África ha atraído diversos proyectos internacionales de inversión, con un creciente rol de aquéllos que no están vinculados a commodities, fundamentalmente en servicios (TICs y finanzas). En el caso de ALC se evidencia una tendencia similar, donde los flujos de IED han pasado de estar centrados en el sector de commodities al sector de servicios (TICs y servicios de negocios), también con un aumento en componentes de automóviles. Estas tendencias se vinculan con la caída en los precios de algunas commodities clave.

La base de Proyectos de Inversión de Financial Times muestra que durante el período 2003-2014, hubo diez proyectos de África en ALC del sector de software y servicios de la información y la comunicación, nueve de servicios de negocios, y siete del sector de servicios financieros. El proyecto de mayor magnitud en Brasil se vincula a telecomunicaciones: Angola Telecoms (a través de Angola Cables) anunció una inversión en diciembre de 2012 vinculada a la construcción de un cable submarino en el Atlántico Sur uniendo África y ALC. Por su parte, las inversiones en Argentina son todas en el sector de servicios, fundamentalmente realizadas por el Standard Bank de Sudáfrica (seis proyectos de un total

33 Ver Molinari et al., 2014.

de nueve). Los restantes proyectos son en servicios de soporte en químicos agrícolas y dos proyectos de SRK Consulting para brindar servicios de asistencia al sector minero. Las inversiones en Chile (siete proyectos) y México (seis) son diversas, destacándose en ambos casos la firma multinacional de Kenia Comcraft Group. La firma Comcraft Group es la responsable de todos los proyectos de Kenia a través de su subsidiaria UST Global en el sector de servicios, fundamentalmente call centers para apoyo técnico, siguiendo estrategias de incremento de eficiencia (porque proveen servicios a clientes en EE.UU., México y otros países latinoamericanos). Las universidades mexicanas y el desarrollo en tecnología de la información resultan atractivos para la localización de multinacionales en ese país.

Asimismo, muchos de los proyectos de IED en servicios de Sudáfrica estuvieron vinculados a apoyar las inversiones en el sector minero (por ejemplo, la IED de Basil Read en Perú -a través de TWP- y las inversiones en México, Brasil y Argentina de SRK Consulting). Esto sugiere que los proyectos de IED en ALC reflejan un mix de actividades de apoyo a la IED en extracción de minerales junto a otros de búsqueda de mercados (como los proyectos de Ad Dinamo). Las inversiones sudafricanas también reflejan su expertise en servicios financieros y de negocios (e.g., Datatec, Standard Bank y Ad Dinamo). Finalmente, dos proyectos de Marruecos en ALC son de una firma química, Office Cherifien des Phosphate, en el sector de ventas y marketing en Argentina y Brasil.

En el caso de las inversiones de ALC en África, los proyectos de inversión directa en turismo estuvieron ligados a servicios financieros, con nueve proyectos en el período; vinculado a los proyectos de los bancos de desarrollo de Brasil y Venezuela (BNDES y BANDES), El Banco de Chile y el de Brasil y operaciones de otras instituciones financieras desde Bermudas. Luego se encuentran los servicios de negocios (con cinco proyectos), y software y servicios de la información y la comunicación, hotelería y turismo y comunicaciones (con cuatro, tres y un proyecto respectivamente). Los flujos entrantes en Sudáfrica (principal destino de las inversiones de ALC en África) son los más sofisticados y diversos y van desde software y TICs hasta servicios financieros.

Flujos migratorios

Al igual que el intercambio de estudiantes, los flujos migratorios entre ALC y África son todavía poco importantes, y aunque en número más que se duplicaron (de África a ALC), las participaciones respecto del total no han variado demasiado desde 1960 (Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Stock de migrantes africanos*

Indicador / año	1960	1970	1980	1990	2000
a ALC (miles)	15,5	18,3	28,1	37,7	38,8
al mundo (millones)	8,1	10,7	13,6	16,1	19,6
% sobre total de migrantes	0,19	0,17	0,21	0,23	0,20

*Fuente: United Nations Population Division, Global Migration Database (información del censo). *El año especificado corresponde a la información del censo más cercano.*

Cuadro 5. Stock de migrantes de ALC*

Indicador / año	1960	1970	1980	1990	2000
a África (miles)	143,4	16,6	33,2	31.4	44,5
al mundo (millones)	3,8	5,6	9,8	15,5	25,5
% sobre total de migrantes	3,7	0,3	0,3	0,2	0,2

*Fuente: United Nations Population Division's Global Migration Database (información del censo). *El año especificado corresponde a la información del censo más cercano.*

Dado que los datos de flujos migratorios son difíciles de conseguir de manera completa y confiable, los datos de flujos migratorios entre regiones también se pueden representar en parcelas de migración circular (Abel and Sanders 2014)[34], estimados sobre la base cambios en los stocks (i.e. del número de personas que cambiaron su lugar de residencia en períodos de cinco años) en lugar de flujos.[35].

A continuación, se presentan los datos de migraciones entre regiones correspondientes al período 1990-2010 (período disponible). En la Ilustración 1, los orígenes y destinos están representados por los segmentos de diferentes colores del círculo, cada región tiene un color y los flujos se muestran con el color de su origen, mientras que el ancho de las líneas representa la cuantía. A su vez, otra manera de reconocer el origen y el destino de los flujos (especialmente cuando se trata de flujos intrarregionales) es el espacio entre las líneas y la base que indica la región, donde una menor separación indica origen y una mayor indica destino. De acuerdo a estos datos, no se destacan flujos migratorios importantes (al menos en términos relativos) entre África y ALC para el período mencionado. Los principales flujos migratorios africanos son dentro del propio continente, Europa y, en menor medida, el oeste de Asia, América del Norte y Oceanía. En cambio, los principales destinos migratorios desde ALC son Norteamérica, Europa y, en tercer lugar, la propia región.

Ilustración 1. Flujos migratorios en el mundo (acumulados cada cinco años, millones de migrantes)

a) 1990-1995 b) 1995-2000

34 Dado que se trata de datos incompletos, los autores estiman los flujos migratorios vinculando los cambios en los datos de saldos migratorios en el tiempo mediante métodos estadísticos de datos faltantes, obtienen los flujos migratorios de cinco años que se requieren para cumplir con las diferencias en los emigrantes totales (e.g., si el número de nacidos en el extranjero en los EE.UU. aumenta entre dos períodos de tiempo, calculan los flujos migratorios mínimos entre EE.UU. y los demás países en el mundo que se requieren para cumplir con dicho aumento).

35 Sobre la base de estas estimaciones de flujos migratorios bilaterales entre 196 países, estos autores muestran parcelas de migración circular a nivel regional y nacional, utilizando tres paquetes de software alternativos: Circos, R, y d3.js. (biblioteca de JavaScript). Los autores consideran que estas parcelas de migración circular mejoran considerablemente la capacidad de evaluar gráficamente patrones y tendencias complejos de los flujos migratorios.

Fuente: Abel and Sander (2014), disponible en: Sander, Abel and Bauer, THE GLOBAL FLOW OF PEOPLE, http://www.global-migration.info/).

Asimismo, a nivel mundial, y excepto los importantes flujos migratorios mexicanos a EE.UU. y de Zimbabue a Sudáfrica, la mayoría de los países de ALC y África ni siquiera se encuentran entre los principales países con migrantes hacia o desde el mundo (Ilustración 2).

Ilustración 2. Flujos entre los principales 25 países destinatarios (acumulado 2005-2010, cientos de miles de migrantes)

Fuente: Abel and Sander (2014, disponible en: Sander, Abel and Bauer, THE GLOBAL FLOW OF PEOPLE, http://www.global-migration.info/).

Finalmente, se observa que la migración africana está fuertemente dirigida hacia países vecinos y Europa, donde se destacan los flujos de Marruecos hacia el viejo continente (usufructuando su cercanía geográfica), mientras que en ALC las migraciones intrarregionales son menos importantes que en el caso de África: se destacan fuertemente los flujos migratorios desde México, América Central y el Caribe a EE.UU., mientras que los países sudamericanos muestran mayores flujos migratorios hacia Europa (Ilustración A1).

Inversiones

De acuerdo a la información del ranking del World Investment Report (Cuadro A4 en Anexo), ambas regiones cuentan con empresas multinacionales (en adelante MNCs) de gran tamaño principalmente ligadas a la explotación de la amplia dotación de recursos naturales. En el caso de Sudáfrica destacan además las MNCs de los sectores de telecomunicaciones, comercio minorista, químicos, farmacéutico y servicios de salud. México también cuenta con una MNC de cemento (Cemex) y otra de telecomunicaciones (América Móvil) y Brasil con sus empresas minera (Vale) y de aeronáutica (EMBRAER).

El volumen de flujos de inversión entre ambas regiones también es débil. Como fuera mencionado, en Molinari et al. (2014), y de acuerdo a los datos de anuncios de inversión y UNCTAD[36], África invierte fundamentalmente dentro de su propia región, seguido por Europa Occidental (principalmente importante para la IED sudafricana). De la misma manera, en el caso de ALC el destino más significativo es la propia región, seguida por América del Norte, Europa Occidental y Asia Pacífico.

Por su parte, la importancia de ALC como inversor para África es, en términos cuantitativos, poco significativa. Entre 2003 y 2014 la región explica menos del 1% de sus proyectos de inversión greenfield y 1,2% de los gastos totales de capital vinculados a dichas inversiones. Por su parte, África es aún menos relevante como inversor para ALC, explicando menos del 0,5% del total de los proyectos greenfield y del gasto en inversión y sin cambios significativos de tendencias durante el mismo período estudiado.

En ambos casos, los flujos de IED están concentrados, se vinculan a muy pocas firmas de gran tamaño, también están concentrados en cuanto a orígenes y destinos (fundamentalmente Brasil y Sudáfrica). Una de las principales diferencias entre los flujos de inversión bilaterales es la composición sectorial, dado que las inversiones de ALC en África son más intensivas en capital (como la minería), por ser predominantemente en el sector primario (44%). Por su parte, la IED de proyectos greenfield de África en ALC está más diversificada y contiene una mayor proporción de proyectos en servicios, mientras que sólo un cuarto de los proyectos de IED africanos en ALC fueron en el sector primario entre 2003 y 2014.

En cuanto a las potencialidades de esta relación, cabe destacar que la relación inversora es muy nueva entre ambas regiones. En particular, las inversiones de ALC en África se vinculan con complementariedades en activos específicos de las firmas. No obstante, el hecho de contar con una dotación similar de recursos naturales (tanto en tierra como en minerales) podría crear oportunidades para aquellas firmas con suficientes recursos (como capital de trabajo, recursos financieros y trabajo capacitado). Por otro lado, la IED africana en ALC se ha ido diversificando sectorialmente a lo largo del período estudiado, tanto aumentando la cantidad de proyectos anualmente como diversificando destinos. En los últimos años se incorporaron inversores diferentes a Sudáfrica y crecieron los proyectos en servicios. Toda la IED en minerales se vincula con firmas sudafricanas invirtiendo fundamentalmente en Brasil.

Reflexiones finales y posibles líneas futuras de investigación

La discusión sobre los factores que contribuyen a alcanzar un crecimiento más inclusivo de los países en vías de desarrollo continúa estando en el centro del debate. Claramente, las aparentes soluciones al problema del subdesarrollo terminan siendo paliativos de corto y mediano plazo o de difícil instrumentación. En tal sentido, se considera aquí que la cooperación para el desarrollo y, en particular, la CSS constituye una herramienta central para mejorar las vinculaciones entre los países y mejorar su inserción en la economía global. Con el fin último de derivar recomendaciones de política pública que contribuyan a un crecimiento más inclusivo de nuestros países, en este trabajo se buscó fundamentalmente explorar las posibilidades de ampliar la relación (relativamente poco desarrollada) entre ALC y África. Para ello, comenzamos a identificar el espacio existente y potencial para la cooperación para el

36 *Financial Times fDi Database.*

desarrollo a partir del análisis de los flujos comerciales, de bienes y servicios, y de inversión entre dichas regiones. Si bien la cooperación para el desarrollo, y en particular el marco teórico de la cooperación Sur-Sur, es mucho más abarcativa que un "mero" análisis de interrelaciones económicas, consideramos que el mismo es importante como puntapié inicial para conocer y entender desde dónde parte y hacia dónde podría dirigirse dicha relación.Y en este sentido, tal como sucede en algunos bloques regionales, aquellos países fuertemente interrelacionados en términos económicos tendrán más incentivos a coordinar políticas en aquellos ámbitos que trasciendan lo meramente comercial, pudiendo así contribuir a un crecimiento más inclusivo.

Si bien en la exploración de las relaciones entre ALC y África quedan aún muchas aristas por analizar, la relación económica es muy acotada y está muy concentrada en pocos actores (tanto países como empresas) y sectores. Los flujos de comercio e inversión son más fuertes fundamentalmente en algunas empresas multinacionales del sector primario (alimentos para ALC y combustibles y minerales para África) y para pocos países (con Brasil y Sudáfrica como jugadores centrales). No obstante, al observar la tendencia positiva de estos flujos, con un comercio creciente y una relación de inversión (si bien reciente) aparentemente prolífica, parece existir cierta potencialidad de crecimiento de estas relaciones económicas.

Es decir, encontramos aquí que existiría una base, si bien aún muy pequeña e incipiente, sobre la cual construir la cooperación para el desarrollo entre ALC y África. En definitiva, aunque el volumen de flujos de comercio e inversión nos informan sólo sobre una parte del estado actual de la cooperación para el desarrollo, consideramos que una fuerte relación comercial o inversora puede ser la base sobre la cual construir interacciones de mayor alcance que ayuden a estas regiones a continuar desarrollándose en forma más inclusiva. En este sentido, a pesar de la relativamente baja importancia económica entre estas regiones, la tendencia creciente resulta una buena noticia para emprender acciones en pos de fortalecerla en el tiempo.

Los datos presentados en este artículo sugieren que la especialización de ambas regiones sigue los patrones de los flujos comerciales y de inversión Norte-Sur, que obedecen a ventajas comparativas estáticas (i.e. en bienes de bajo valor agregado y contenido tecnológico). En este sentido, entendemos que profundizar las relaciones con socios no tradicionales (y en vías de desarrollo) podría derivar en una especialización productiva que lleve a patrones de comercio intraindustrial, o a una especialización con mayor base en manufacturas industriales. Por ejemplo, el comercio entre Argentina o Brasil y el resto de ALC, tiene un mayor contenido de manufacturas industriales que aquel entre estos países y EE.UU. o la UE, más cercano a una especialización tradicional (i.e. obedeciendo a las ventajas comparativas de los países). En otras palabras, los datos sugieren que, a diferencia de los vínculos entre países latinoamericanos, la relación bilateral entre ALC y África está mayormente basada en ventajas comparativas estáticas, lejos de una especialización productiva basada en una producción más sofisticada y de mayor valor agregado. Por lo tanto, la política económica debería no sólo instrumentar una estrategia de cooperación sino también fomentar un patrón productivo basado en complementariedades.

En el caso de la inversión, parecen existir potencialidades importantes en las complementariedades cruzadas, sobre todo en los sectores agrícola (incluida la industria química vinculada a las actividades agrícolas), minero, automotriz y en servicios financieros. Un análisis a futuro podría ocuparse de evaluar el impacto concreto de estos proyectos de inversión cruzados.

Por su parte, la cooperación técnica (uno de los casos más frecuentes en la cooperación Sur-Sur) es otra de las áreas sobre las que el vínculo entre estas regiones puede fortalecerse. En particular, aquella vinculada con la ciencia y la tecnología en el sector agrícola es considerada por varios de los acuerdos bilaterales de cooperación entre África y ALC. Por ello, esta constituye otra vía de exploración para futuros trabajos.

Finalmente, una última consideración se relaciona con el rol de las empresas que invierten en estas regiones. Los flujos de IED se vinculan a muy pocas MNCs de gran tamaño. A su vez, si bien la base de datos utilizada no provee información de comercio a nivel de la firma, es bien conocido que, globalmente, el sector primario está fuertemente concentrado en algunos pocos actores. Entonces, si bien hay potencialidades en aquellos sectores donde se apuntan complementariedades cruzadas, el hecho de que los flujos de comercio e inversión provengan de sólo un puñado de firmas las sitúa como protagonistas. Y en este sentido, la gestión de las estrategias particulares de cada una de estas MNCs adquiere un rol importante para la estrategia de desarrollo de nuestros países. Esta es otra línea sobre la cual se podrá indagar en un futuro.

Bibliografía:

- Abel, Guy J. and N. Sander (2014). Quantifying Global International Migration Flows. Science, 343 (6178).
- Alonso, J.A. & J.A. Ocampo, Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis (págs. 259-319). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Ayllón, B., & Surasky, J. (2010). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad.
- Baldwin, R. (2013). Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. In Global value chains in a changing world (p. 409). Retrieved from https://books.google.co.za/books/about/Global_Value_Chains_in_a_Changing_World.html?id=SXqNnQEACAAJ&pgis=1
- Betancourt, M. C. S., & Schulz, N. S. (2009). La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe. FRIDE, Madrid.
- Brun, E. (2009). Las relaciones entre América Latina y África: ¿potenciales o ilusorias? Documento de Proyecto. Santiago de Chile: CEPAL.
- Caicedo, J. D., and Castro, A. B. (2010). Subiendo al Sur: África y América Latina en las nuevas dinámicas de la cooperación Sur-Sur. Revista Humanía del Sur, Venezuela, año 5, 89-106.
- Cimoli, M., Porcile, G., Rovira, S. (2010): "Structural change and the BOP constraint: why did Latin America fail to converge?" Cambridge Journal of Economics 2010, 34, 389–411.
- Dosi, G., Pavitt, K. and Soete, L. (1990): "Technology and International Trade", Cheltenham, Edward Elgar
- Fontagné, L., Freudenberg, M., & Gaulier, G. (2005). Disentangling Horizontal and Vertical Intra-Industry Trade. Working Paper No 2005-10.
- Francois, J., & Pindyuk, O. (2013). Consolidated Data on International Trade in Services v8. 9. IIDE Discussion Paper 20130101.
- Lechini, G. (2006). ¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica. Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, 313-342.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad? Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, (12), 3-28.
- Lechini, G. (2014). La cooperación sur-sur en las agendas externas de Argentina y Brasil. Revista Estudios, 35-47.
- Lechini, G., & Morasso, C. (2005). La cooperación Sur-Sur en el Siglo XXI. Reflexiones desde América Latina.
- Molinari, Andrea, Ilan Strauss and Jesica De Angelis (2014). "South-South cooperation between Latin America and Africa. Analysis with trade and FDI indicators". FLACSO-ISA Joint International Conference, Universidad de Buenos Aires, 23-25 de julio de 2014.
- Mutambara, T. E. (2013). Africa-Asia trade versus Africa's trade with the North: Trends and trajectories. African Review of Economics and Finance, 4(2), 273-299.
- Ocampo, J. A., (1991): "Las Nuevas Teorías del Comercio Internacional y los Países en Vías de Desarrollo". Pensamiento Iberoamericano, N° 20.

- Ocampo, J. A., (2005): "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo". En "Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica". Ocampo, (ed.), CEPAL, Alfaomega.
- Ojeda, T. (2010). La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido | South-South Cooperation and regionalization in Latin America: the awakening of the asleep giant. Relaciones Internacionales, (15).
- Pasinetti, L. (1984). Cambio estructural y crecimiento económico. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=177933.
- Pigato, M., & Tang, W (2015). China and Africa: Expanding economic ties in an evolving global context. World Bank.
- Porta, F. (2006), "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", en Lugones, G. y Porta, F. (Comps.): Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas, Buenos Aires.
- Prebisch, R. (1950). Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico. Latina, 1949-E/CN. 12/164/Rev. 1-1950-P. 3-89. Retrieved from http://lacer.lacea.org/handle/11362/1110
- Sagasti, F., & Prada, F. (2011). La nueva cara de lo cooperación al desarrollo: el papel de la cooperación sur-sur (CSS) y la responsabilidad social corporativa (RSC).
- Sander, N., G. J. Abel, R. Bauer and J. Schmidt, Visualising Migration Flow Data with Circular Plots. Vienna Institute of Demography Working Papers, 02/2014.
- Sanfilippo, M. (2010). Chinese FDI to Africa: What is the nexus with foreign Economic cooperation? African Development Review, 22(s1), 599-614.
- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?: América Latina en el comercio internacional. Nueva Sociedad, (207), 11-22.
- Singer, H. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. The American Economic Review. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/1818065.
- UN (2004). South-south Cooperation in Support of the New Partnership for Africa´s Development. Experiences of Africa-Latin America and the Caribbean. United Nations, Published by the Office of the Special Adviser on Africa.

Anexos

Cuadro A1. Participación en el comercio mundial de servicios por regiones (% del flujo comercial mundial)

Región	Exportaciones			importaciones		
	2000	2014	Promedio	2000	2014	Promedio
Caribe	0,9	0,4	0,5	0,4	0,2	0,3
América Central	1,3	1,0	1,3	1,6	1,2	1,2
Asia Central	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3
Africa Orientai	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4
Asia Orientai	11,9	11,7	11,3	14,0	15,1	13,6
Europa Orientai	3,0	4,3	4,7	2,9	5,2	4,4
Africa Central	0,1	0,0	0,1	0,5	0,0	0,7
Africa del Norte	1,1	0,7	0,8	0,9	0,8	1,1
América del Norte (sin Méxlco)	22,2	16,9	15,0	19,2	13,9	15,1
Europa del Norte	14,5	16,1	16,8	13,7	13,0	13,5
Oceanía	1,8	1,5	1,0	1,7	1,8	1,7
América del Sur	1,8	1,7	1,5	3,1	3,2	3,1
Sudeste Asiático	4,5	6,2	3,8	5,9	6,9	6,1
Africa del Sur	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5
Asia del Sur	1,4	3,7	3,1	1,5	2,3	2,4
Europa del Sur	9,7	7,3	9,6	7,6	5,1	6,9
Africa Occidental	0,3	0,1	0,2	0,4	0,8	0,8
Asia Occidental	3,7	4,1	3,6	5,8	8,3	7,4
Europa Occidental	19,7	22,2	24,7	19,9	21,1	20,5
Total generai	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD.

Cuadro A2. Exportaciones (importaciones) totales de servicios de África (ALC, en millones de dólares corrientes)*

Categoría de servicio	Exportaciones de África			importaciones de ALC		
	2000	2013	Promedio	2000	2013	Promedio
Total servicios	33.260	96.000	68.807	74.090	234.130	130.791
Transporte	7.910	27.180	17.274	26.350	68.870	43.381
Viajes	14.470	38.930	31.111	20.670	57.060	32.071
Otros servicios	10.820	29.890	20.398	27.060	108.200	55.341
Comunicaciones	1.550	4.670	3.137	-	-	-
Construcción	300	1.820	1.286	-	-	-
Seguros	850	1.160	926	-	-	-
Servicios financieros	950	2.360	1.581	-	-	-
Computación e información	120	1.300	620	-	-	-
Derechos y licencias	210	310	316	-	-	-
Otros servicios de negocios	5.050	11.570	8.019	-	-	-
Servicios personales, culturales y recreativos	80	450	290	-	-	-
Servicios gubernamentales	1.700	6.250	4.223	3.090	9.140	5.739
Memo ítem: Servicios comerciales	31.560	89.750	64.584	70.990	224.980	125.051
Memo ítem: Otros servicios comerciales	9.120	23.630	16.176	23.970	99.050	49.599

*Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD. *Muchos países, especialmente de África no reportan datos de comercio de servicios, especialmente para la desagregación de otros servicios. Estos datos corresponden a la clasificación EBOPS5 (que, a diferencia de la última versión -EBOPS6-, cuenta con datos para un mayor período temporal.*

Cuadro A3. Exportaciones (importaciones) totales de servicios de América Latina (África, en millones de dólares corrientes)*

Categoría de servicio	Exportaciones de ALC			Importaciones de África		
	2000	2013	Promedio	2000	2013	Promedio
Total servicios	61.760	167.820	105.621	41.670	170.750	107.006
Transporte	11.090	30.640	20.326	14.700	65.380	39.631
Viajes	31.640	65.310	46.611	8.280	26.100	18.527
Otros servicios	19.030	71.870	38.681	18.500	79.270	48.779
Comunicaciones	3.220	3.730	3.407	-	-	-
Construcción	320	160	167	-	-	-
Seguros	2.790	4.780	3.135	-	-	-
Servicios financieros	980	5.230	2.405	-	-	-
Computación e información	450	5.690	2.354	-	-	-
Derechos y licencias	480	3.420	996	-	-	-
Otros servicios de negocios	8.380	43.560	22.519	-	-	-
Servicios personales, culturales y recreativos	530	1.390	844	-	-	-
Servicios gubernamentales	1.900	3.900	2.854	2.740	10.940	7.836
Memo ítem: Servicios comerciales	59.860	163.920	102.768	38.920	159.810	99.171
Memo ítem: Otros servicios comerciales	17.130	67.970	35.829	15.760	68.330	40.945

*Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD. *Muchos países, especialmente de África no reportan datos de comercio de servicios, especialmente para la desagregación de otros servicios. Estos datos corresponden a la clasificación EBOPS5 (que, a diferencia de la última versión -EBOPS6-, cuenta con datos para un mayor período temporal.*

Gráfico A1. Estudiantes terciarios africanos en América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia en base a UIS-UNESCO.

Gráfico A2. Estudiantes terciarios de ALC en África Subsahariana

Fuente: Elaboración propia en base a UIS-UNESCO.

Ilustración A1. Principales destinos de migrantes africanos y de ALC (respectivamente, acumulados de a cinco años, 1990-2010)

a) 1990-1995

b) 1995-2000

c) 2000-2005

(d) 2005-2010

Fuente: Abel and Sander (2014, disponible en: Sander, Abel and Bauer, THE GLOBAL FLOW OF PEOPLE, http://www.global-migration.info/).

Cuadro A4. Multinacionales no financieras de ALC y África en el top 100 de firmas de países en desarrollo (millones de dólares, año 2014)

Ranking (activos extr.)	Empresa	País de origen	Industria	Activos extranjeros	Activos totales	%/Activos totales (top 100)	%/Activos extranjeros (top 100)
5	Vale SA	Brasil	Minas, canteras y petróleo	55.448	116.598	3,2%	2,0%
8	América Móvil SAB de CV	México	Telecomunicaciones	41.627	86.795	2,4%	1,5%
11	Cemex S.A.B. de C.V.	México	Productos de piedra, arcilla, vidrio y hormigón	29.763	34.964	1,7%	0,6%
36	Steinhoff International Holdings Ltd	Sudáfrica	Comercio minorista	16.608	19.085	1,0%	0,3%
40	MTN Group Ltd	Sudáfrica	Telecomunicaciones	15.800	21.947	0,9%	0,4%
45	Gerdau SA	Brasil	Metals and metal products	14.523	23.756	0,8%	0,4%
46	Fomento Economico Mexicano SAB	México	Alimentos y bebidas	13.512	25.540	0,8%	0,4%
49	Petroleo Brasileiro SA	Brasil	Minas, canteras y petróleo	13.021	298.969	0,8%	5,0%
55	Sasol Limited	Sudáfrica	Productos químicos y afines	11.141	26.437	0,6%	0,4%
58	Sonatrach	Argelia	Minas, canteras y petróleo	10.383	103.830	0,6%	1,7%
59	Petróleos de Venezuela SA	República Bolivariana de Venezuela	Minas, canteras y petróleo	10.342	226.760	0,6%	3,8%
68	Naspers Ltd	Sudáfrica	Telecomunicaciones	9.563	12.920	0,6%	0,2%
71	JBS SA	Brasil	Agricultura, silvicultura y pesca	9.170	30.917	0,5%	0,5%
74	Grupo Bimbo SAB de CV	México	Alimentos y bebidas	9.003	12.069	0,5%	0,2%
78	Ternium SA	Argentina	Metales y productos de metal	8.055	9.690	0,5%	0,2%
84	Gold Fields Ltd	Sudáfrica	Minas, canteras y petróleo	6.844	6.858	0,4%	0,1%
87	Aspen Pharmacare Holdings Limited	Sudáfrica	Productos farmacéuticos	6.487	7.787	0,4%	0,1%
91	Mediclinic International PLC	Sudáfrica	Servicios de atención de la salud	5.733	6.514	0,3%	0,1%
96	Embraer - Empresa Bras De Aeronautica SA	Brasil	Aeronaves	5.526	10.421	0,3%	0,2%

Fuente: Elaboración en base al *World Investment Report* (UNCTAD).

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

CEPI

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa J:

POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Santiago CAPRARO (UNPSJB): METAS DE INFLACIÓN DEL FRACASO A LA INSISTENCIA: LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO EN EL PERIODO 1999-2016.

Javier GHIBAUDI (UFF, Brasil) y **Carla HIRT** (UFRJ, Brasil): INSERÇÃO INTERNACIONAL E PERMANÊNCIAS ESTRUTURAIS: OS LIMITES DA POLÍTICA DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL.

Alfredo IÑIGUEZ (UNLP) y **Alejandro A. OTERO** (UNM): ESTADO Y TRIBUTOS EN AMÉRICA LATINA.

Federico KUCHER (UBA-UNSaM-CONICET): BANCA PÚBLICA Y TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL. UN ANÁLISIS PARA LA ARGENTINA.

Moderador: **V. Silvio SANTANTONIO**

INSERÇÃO INTERNACIONAL E PERMANÊNCIAS ESTRUTURAIS: OS LIMITES DA POLÍTICA DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL

Javier GHIBAUDI (UFF, Brasil)
Carla HIRT (UFRJ, Brasil)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: O padrão e dinâmica da inserção no sistema capitalista internacional têm sido uma questão cara ao pensamento econômico latino-americano e ao brasileiro em particular. Desde a análise da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e para todos aqueles que aderem a sua análise estruturalista, a trajetória da nossa formação econômica estaria caracterizada pela condição *tardia* de constituição de um capitalismo industrial e sua condição *periférica*. Essa análise se entrelaça com uma proposta política de desenvolvimento das estruturas produtivas com maior autonomia do Centro e uma maior influência do Estado a partir do Planejamento e do fomento para alavancar o processo de acumulação. Dentro dessa perspectiva, para os estruturalistas caberia a uma Banca Pública o estímulo ao investimento de longo prazo para permitir uma industrialização e uma outra forma de inserção das economias periféricas.

A proposta estruturalista – também chamada desenvolvimentista – contrasta e entra em disputa, desde sua formulação, com a perspectiva liberal-ortodoxa, favorável a uma maior ingerência dos agentes privados e um padrão de relação internacional mais próximo à liberdade de comércio (TORRES FILHO; DA COSTA, 2012). Os liberais-ortodoxos consideram a intervenção estatal como uma forma de retirar recursos do setor privado – o que denominam *crowding-out* – para alocá-los de forma menos eficiente do que aconteceria, idealmente, sob a dinâmica de relações de mercado mais livres. Em relação à Banca Pública, particularmente, defendem para o setor financeiro privado – nacional ou internacional – a função de fornecer os recursos para os projetos de investimento, escolha "racional" que ficaria assim isenta dos critérios "discrecionais e clientelistas" que associam à banca pública também nos dias de hoje (LAZZARINI, 2011).

Este embate, não por acaso, tem também como objeto um dos principais instrumentos de política econômica do Brasil desde a década de 1950, seu Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES). Para se ter uma ideia de sua dimensão, os desembolsos anuais de seus empréstimos superavam, em 2014, em mais de três vezes os do Banco Mundial e em mais de 7 os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e chegavam a financiar aproximadamente um 20% do total de investimentos feitos anualmente no país37. A partir de 2003 e sobretudo depois de 2008 e até 2014, o BNDES tem sustentado uma política de maior incentivo à formação de conglomerados, na qual os recursos estatais fortaleceriam os sócios de capital privado e de origem nacional. Dirigentes, assessores e referências intelectuais ativas no Banco a partir dessa época, declarados estruturalistas e desenvolvimentistas, têm assim defendido a estratégia de conglomeração como forma de completar o desenvolvimento do capitalismo tardio no Brasil.

É dentro desta proposta que aparece a tentativa de internacionalização dos conglomerados como forma de fortalecer a competitividade e inserção mais autônoma do Brasil na economia mundial. Tal iniciativa envolveu a operacionalização de normativas do Banco para financiar projetos de investimento no exterior. Também significou a ampliação das linhas já existentes de recursos para exportação de empresas que teriam capacidade de maior atuação no exterior, além do fortalecimento das mesmas fronteiras adentro. Este apoio incluiu não só empréstimos, mas também significativos recursos para compra de ações do Fundo de Investimentos do BNDES, o BNDESPar, para as vulgarmente denominadas "campeãs nacionais". Em consistência com as diretrizes declaradas da diplomacia brasileira no período, o Banco tem também enfatizado a tentativa de um maior incentivo às relações econômicas com países da América Latina e África.

Uma ação histórica e atualizada do BNDES em termos de inserção internacional, entretanto, tem sido negligenciada no debate político e acadêmico. Trata-se da relação com o capital estrangeiro, notadamente com as filiais de empresas transnacionais, tradicionalmente considerados parte do *tripé* do desenvolvimento nacional, junto com os capitais estatal e privado brasileiros. Os investimentos que esse

37 Segundo números do *Centro de Estudos do Ibmec* (CEMEC) publicados na matéria SOARES, L. "Enxugamento do BNDES pode afetar investimento" em Jornal Valor, 09/12/2013. No mesmo sentido, ver o depoimento do presidente do BNDES no Senado (Coutinho, 2014, p. 9).

segmento realiza no Brasil são também importantes para entender a forma de inserção internacional do país, mas não são destacadas nem pelo BNDES como também não aparecem como alvo explícito das criticas tanto ortodoxas quanto progressistas. Significam, ainda, a continuidade do padrão mais geral de acumulação e de inserção internacional que se fundamenta na produção de *commodities* – agrícolas e industriais – indicado por diferentes autores (Medeiros, 2015).

O objetivo deste artigo é ampliar e qualificar este debate, analisando as mudanças e permanências da estratégia e ação do BNDES mais diretamente relacionadas à Inserção Internacional da economia brasileira no período 2003-2014. Com este objeto de estudo, foram analisados documentos e estatísticas do Banco, realizadas entrevistas com seus dirigentes, assim como foram discutidas matérias jornalísticas e pesquisas recentes sobre a temática. A apresentação dos resultados inclui uma breve revisão da análise sobre a ação do BNDES em apoio à *conglomeração* observando mais especificamente a relação do Banco com os grupos de capital estrangeiro com filiais no Brasil. Posteriormente, analisa as ações do Banco em apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil mediante incentivos a suas exportações, a seus investimentos no exterior e com a abertura de escritórios e subsidiárias do Banco fora do país. Nas Considerações Finais, em forma sintética e com o intuito de provocar o debate, são enfatizados os principais argumentos deste artigo e uma proposta de agenda de pesquisa.

Introdução: o BNDES e a inserção internacional do Brasil em questão

A *internacionalização,* tal como defendida pelo BNDES, tem sido alvo das críticas dos aderentes à corrente liberal-ortodoxa. No caso dos estímulos aos projetos no exterior, especificamente, afirmam que existe um movimento de *crowding-out* adicional: recursos sairiam não só do setor privado, mas também da economia nacional e seguiriam critérios políticos sem retornos para o país. O favorecimento dos países do Sul, ainda mais, desviaria o Brasil dos fluxos comerciais e de investimento com os países centrais, que, argumentam seriam possíveis se respeitado o *livre-comércio.*

A estratégia de *internacionalização* tem sido também objeto de denuncias de movimentos sociais e intelectuais críticos, que a acusam de promover práticas que favorecem grandes grupos ligados a serviços de engenharia e à produção de *commodities* em prejuízo das comunidades nativas e as economias locais, notadamente na América do Sul (GARCIA, 2011 e 2012) (INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFUNG, 2009). Segundo esta vertente, grandes projetos de infraestrutura estariam fortalecendo iniciativas intensivas em território e aprofundando o papel primário exportador dos países latino americanos. Para autores como Virgínia Fontes, o Brasil, como "o último dos primeiros", integraria hoje, em posição subalterna, um grupo desigual de países capital-imperialistas, "praticante e dependente de uma corrida alucinada de concentração de capitais que, a cada passo, escancara crises sociais dramáticas" (FONTES, 2010, p.359).

Diante das criticas liberais, os partidários da política do BNDES, além de defenderem a contribuição para as relações internacionais e o fortalecimento da economia nacional no longo prazo, destacam o retorno de recursos também em prazo mais imediato, por se tratar de financiamentos dirigidos a atividades de empresas brasileiras, segundo norma explícita do Banco[38]. Em referências às criticas de movimentos sociais, o Banco tem destacado em relatórios públicos e entrevistas de seus dirigentes o respeito às normativas sociais e ambientais, sua coerência com as diretrizes da diplomacia brasileira e sua ênfase na colaboração com países do Sul a partir de 2003.

Uma ação histórica e atualizada do BNDES em termos de inserção internacional, entretanto, tem sido negligenciada no debate político e acadêmico. Trata-se da relação com o capital estrangeiro, notadamente com as filiais de empresas transnacionais, tradicionalmente considerados parte do *tripé* do desenvolvimento nacional, junto com os capitais estatal e privado brasileiros. Os investimentos que esse segmento realiza no Brasil são também importantes para entender a forma de inserção internacional

38 Ver, entre outros, os depoimentos do presidente do BNDES (COUTINHO, 2014 e 2015).

do país, mas não são destacadas nem pelo BNDES como também não aparecem como alvo explícito das criticas tanto ortodoxas quanto progressistas.

O objetivo deste artigo é ampliar e qualificar este debate, analisando as mudanças e permanências da estratégia e ação do BNDES mais diretamente relacionadas à Inserção Internacional da economia brasileira no período 2003-2014[39], envolvendo as duas presidências de Inácio Lula Da Silva (2003-2006; 2007-2010) e a primeira de Dilma Rousseff, (2011-2014), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Com este objeto de estudo, foram analisados documentos e estatísticas do Banco, realizadas entrevistas com seus dirigentes, assim como foram discutidas matérias jornalísticas e pesquisas recentes sobre a temática. A apresentação dos resultados começa por esta Introdução e continua com uma breve revisão da ação do BNDES em apoio à *conglomeração,* observando mais especificamente a relação do Banco com os grupos de capital estrangeiro com filiais no Brasil. Posteriormente, analisa as ações do Banco em apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil mediante incentivos a suas exportações. Nas Considerações Finais, em forma sintética e com o intuito de provocar o debate, são enfatizados os principais argumentos deste artigo e uma proposta de agenda de pesquisa.

O padrão de financiamento do BNDES em seu conjunto: continuidade de uma inserção internacional periférica.

A discussão sobre os setores produtivos com maior dinamismo na economia brasileira após 2003 é ampla e não está isenta de polêmicas e desacordos. Como objeto comum das diversas interpretações, entretanto, aparece a maior importância relativa dos setores produtores de *commodities* industriais e agrícolas e os investimentos associados a estas atividades, notadamente em infraestrutura de transporte e energia (MEDEIROS, 2015). Tanto na configuração de um padrão de desenvolvimento, quanto, sobretudo, nas formas de inserção internacional da economia, economistas de diversas orientações discutem sobre a existência de uma possível "reprimarização" da economia brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2010) (CANO, 2010) e de um "desadensamento" de cadeias produtivas (CARNEIRO, 2008).

Dentro dessa problemática, e reconhecendo o BNDES como instrumento fundamental de política econômica, o objetivo desta seção é destacar qual é padrão de inserção estimulado pela ação mais ampla e geral do BNDES.

A conglomeração com base em commodities industriais e seus investimentos associados: o maior predomínio de grupos nacionais em setores de menor valor agregado.

Um notório crescimento dos recursos totais do Banco começa a se observar a partir de 2003, e sobretudo, a partir de 2008 no contexto da crise financeira internacional. Em termos de setores produtivos, esses recursos se concentraram em *commodities* industriais, como observamos nos empréstimos desembolsados pelo Banco e nas suas participações acionárias (BNDESPar).
Analisando os grupos empresariais financiados nas operações diretas do Banco[40], pode-se observar qual a nacionalidade das suas matrizes, lembrando que o Banco só financia empresas sediadas no Brasil, mas não discrimina a nacionalidade dos grupos aos quais estas pertencem. Dessa forma, dentro dos 40 maiores contratos anuais de Operações Diretas e Indiretas não automáticas[41], distinguimos as empresas pertencentes a grupos empresariais cuja matriz está sediada no Brasil – os que chamaremos de grupos *nacionais* – daqueles para empresas que pertencem a grupos com matriz no exterior – grupos *estrangeiros*

39 Desta forma, o presente artigo atualiza e amplia os primeiros resultados da pesquisa apresentados no II Congreso de Economia Política Internacional da Universidade Nacional de Moreno, Argentina. Ver GHIBAUDI (2015).
40 O Banco discrimina entre empréstimos diretamente gesttionados pela instituições – Operações Diretas – e aqueles que, com recursos do Banco, são gerenciados por outros intermediarios financeiros – banca comercial. O critério do Banco para distinguir entre operações *diretas de indiretas* é seu valor, sendo que em 2014 eram consideradas como diretas as superiores a R$ 20 milhões. Dentro das operações indiretas, o Banco distingue as Indiretas não automáticas, que, ao precisar de autorização prévia do BNDES, se assemelham, para nosso interesse de análise, às operações diretas.
41 Amostra que representa, em média, mais de 80% do valor anual dessas operações no período 2002-2013.

– e *mistos,* quando se trata de uma associação entre sócios *nacionais* e *estrangeiros* onde cada tipologia supera o 40% do empreendimento financiado. Com essa distinção procuramos uma simplificação expositiva, que não ignora a rica discussão sobre a pertinência desses termos no capitalismo contemporâneo dada a intensificação de seu caráter transnacional e maior peso da acumulação financeira.

Quando observamos o destino dos recursos do Banco em Operações Diretas, ratifica-se, em geral, uma maior presença de grupos com matriz no Brasil com uma proporção relativamente estável no período 2003-2014:

Gráfico 1. Contratações Anuais de Operações Diretas e Indiretas não Automáticas. Classificação por nacionalidade do cliente final. 2002-2014. Preços constantes 2014.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

Esse predomínio proporcional dos grupos nacionais, entretanto, apresenta variações segundo o setor produtivo analisado. Se seguirmos a classificação operacional do BNDES em 2012, os grupos nacionais intensificam a sua maior participação relativa nas Áreas de Infraestrutura (transporte e energia) e Infraestrutura Social (serviços básicos), na área de Insumos Básicos (commodities *industriais*), mas a diminuem naquela que o banco denomina Área Industrial. Esta, de fato, é a que apresenta maior valor agregado, pois inclui os setores de equipamentos e bens de capital assim como as industriais de transformação excluídos os insumos básicos. É nesta área onde os grupos com matriz no exterior, mesmo que ainda não sejam maioria, ganham em significativa participação em relação às outras áreas, particularmente entre os anos de 2010 e 2012.

Gráfico 2. Contratações Anuais de Operações Diretas Área Operacional BNDES "Industrial". Classificação por nacionalidade do cliente final. 2002-2014. Preços constantes 2014.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

Essa tendência é ratificada se observamos as atividades industriais financiadas pelo Banco, mas seguindo a classificação CNAE II[42] do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nos setores de maior valor agregado[43], os grupos com matriz no exterior, mesmo que ainda minoritários, ganham ainda mais em participação relativa:

Gráfico 3. Contratações Anuais de Operações Direta nos setores C25 a C30 (Classificação IBGE-CNAE II). Classificação por nacionalidade do cliente final. Período 2002-2014, em valores correntes.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

Gráfico 4. Participação Relativa Grupos Nacionais e Estrangeiros em setores de maior valor agregado (C25 a C30 CNAE II - IBGE). Período 2002-2014. Em valores correntes.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

Análise por nacionalidade e regiões: a inserção internacional *periférica* confirmada na relação com capital estrangeiro.

42 Classificação Nacional de Atividades Econômicas versão II.

43 Consideramos como setores com maior valor agregados aos grupos C25 a C30 da classificação CNAE II do IBGE: 25 fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos ; 26 fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos ; 27 fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos ; 28 fabricação de máquinas e equipamentos ;29 fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias ; 30 fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores

Após termos diferenciado entre clientes nacionais e estrangeiros do BNDES, podemos identificar agora as diversas nacionalidades dos sócios que participam nos projetos financiados e agrupá-los por região.[44]

Gráfico 5. Contratações Anuais de Operações Diretas e Indiretas não Automáticas. Classificação por nacionalidade/região dos sócios estrangeiros do projeto financiado. 2002-2013. Valores Correntes.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

Mais especificamente, podemos observar as principais nacionalidades estrangeiras com maiores financiamentos no período 2002-2013:

Gráfico 6. Contratações Anuais de Operações Diretas e Indiretas não Automáticas Área Operacional BNDES. Nacionalidade dos principais grupos empresariais estrangeiros sócios nas empresas financiadas. Período 2002-2013. Valores correntes.

Fonte: Elaboração Própria com base em estatísticas operacionais do BNDES e informações de composição empresarial oriundas de sites especializados (Econo-info) para amostragem dos 40 maiores contratos.

44 Nesta análise mais detalhada é apresentada a nacionalidade de todos e cada um dos grupos empresariais que compõem o capital societário da empresa financiada. Para as ações negociadas em bolsa e com proprietário não identificado não foi atribuída nenhuma nacionalidade. O grupo empresarial sócio foi considerado de nacionalidade "mista" quando, dentro da sua própria composição, há sócios de diferente nacionalidade e nenhum tem mais de 50% de participação. Distinguimos ainda entre grupo "misto com participação de acionistas brasileiros" e "misto estrangeiro" quando não foram identificados sócios sediados no Brasil.

Em uma primeira conclusão desta segunda seção, podemos afirmar que, na relação com grupos estrangeiros, é evidente o predomínio dos países da Europa Ocidental, tradicional centro na relação periférica da América Latina, seguido pelo Estados Unidos e com uma presença ainda incipiente da Ásia. Trata-se principalmente de atividades industriais de maior valor agregado, como equipamentos e máquinas de transporte e, em menor medida, do setor de energia (caso dos sócios espanhóis nos anos de 2011 e 2012).

Desta forma, se os grupos nacionais são ainda mais favorecidos no setor de commodities industriais e infraestrutura, os grupos estrangeiros se beneficiam de recursos crescentes do Banco para setores de maior valor agregado. Em termos regionais, reproduzem a dependência, nesses setores, dos países centrais tradicionais. A temporalidade do recursos, tanto para os grupos nacionais como estrangeiros atuantes no Brasil, mostram um padrão comum em uma periodização que, em certa medida, transcende os mandatos presidenciais. Se em 2003 há um ponto de inflexão com o novo governo, a política de *conglomeração* se intensifica após a eclosão da crise de 2008. O padrão de empréstimos não apresenta mudanças nem sugere novas diretrizes com a chegada de Dilma Rousseff ao governo, em 2011, apresentando uma certa estabilidade em termos de recursos e setores. Em termos da nacionalidade dos grupos financiados, os maiores volumes e a política de conglomeração, intensificada após a crise financeira internacional, não significaram uma marginalização dos financiamentos para filiais de grupos estrangeiros. Ao contrário, continuam a sua participação relativa nos empréstimos do Banco e nos setores de maior valor agregado, e até cresceram proporcionalmente entre 2010 e 2012.

O BNDES, portanto, ratifica e reproduz o padrão de inserção internacional que caracteriza a economia brasileira a partir da década de 1990 – produção nacional de commodities industriais e investimentos associados. Vai somente tentar algumas variações, e de forma muito limitada, mediante as ações específicas e que classifica como ligadas a sua ação internacional.

Os financiamentos do BNDES específicos para a expansão internacional de empresas: a limitada tentativa de um outro padrão de inserção.

Tanto no debate político quanto no próprio discurso institucional do BNDES, a questão sobre a inserção internacional da economia brasileira costuma se restringir ao apoio à expansão internacional de empresas sediadas no Brasil. Mais especificamente, às diretrizes e recursos de fomento a suas exportações e seus investimentos diretos no exterior (IDE). Mesmo que parcial, o estudo deste conjunto de ações complementa a analise acima sobre a relação do Banco com o capital nacional e estrangeiro e a inserção internacional da economia brasileira. De igual modo, apesar de constituir uma percentagem minoritária dos recursos do BNDES – como veremos mais adiante – são ações analiticamente relevantes tanto pela sua trajetória quanto por evidenciar intenções e disputas relacionadas à presença de empresas e do próprio BNDES no exterior.

De fato, e como bem analisado por membros do Banco na Revista BNDES, essas ações envolveram também mudanças de normativas e de estrutura do BNDES, conformando uma estratégia de "internacionalização" do Banco (GUIMARÃES et al., 2014). Dois escritórios foram abertos no exterior com o objetivo declarado de apoiar tanto as exportações e investimentos no exterior quanto facilitar as parcerias com governos, associações empresárias e agências de financiamento internacionais em regiões consideradas prioritárias. Um escritório foi inaugurado em Montevidéu, Uruguai, em 2009, com foco na América Latina, especialmente América do Sul, e outro em Johanesburgo, África do Sul, em 2013, como parte do apoio às ações no continente africano. Para facilitar a obtenção de recursos externos para o BNDES, foi também inaugurada uma subsidiaria em Londres, em 2009, com autonomia para realizar operações financeiras e captar recursos. Em termos do organograma do BNDES, no ano de 2008 o estatuto foi modificado para criar a Área Internacional, da qual passou a depender a Direção de Comércio Exterior e, a partir de 2013, a então criada Direção para América Latina, Caribe e África, reforçando as diretrizes e prioridades internacionais do Banco explicitadas também no seu Planeja-

mento Corporativo 2009-2014. Este conjunto de ações é defendido e comparado pelos dirigentes e funcionários do Banco com os exemplos de internacionalização de Bancos de Desenvolvimento de países como Japão, Alemanha, Coréia do Sul, Índia, China e Rússia[45].

A seguir analisamos a trajetória e principais características do apoio do BNDES às exportações de empresas sediadas no Brasil. Interessa entender qual tipo de inserção internacional estaria sendo fomentada e em que medida segue, ou tenta mudar, o padrão de inserção estimulado pela ação mais geral do Banco analisado na seção anterior.

Composição e trajetória dos recursos específicos para apoio à exportação: focos regionais e produtivos.

Dentro do que considera ações para a expansão internacional de empresas, o apoio às exportações envolve uma maior quantidade de recursos e antiguidade. Começou em 1990, com a linha Finamex, focada no setor de bens de capital – incluindo aeronaves. Em 1997 passou a se denominar EXIM e ampliou seu escopo aos setores de serviços de engenharia (construção), produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos. (GUIMARÃES et al. 2014) Atualmente, dados seus recursos, considera-se a principal fonte de financiamento, de meio e longo prazo, para as exportações brasileiras (Ibidem, p. 58-59).

A linha EXIM é dividida entre Exim Pré-embarque e Pós-Embarque. Na primeira modalidade, o crédito é concedido na fase de produção da mercadoria a ser exportada. Na modalidade Pós-Embarque, o crédito é concedido na fase de comercialização da mercadoria. Quanto ao mutuário do empréstimo, a operação poderá ser via *supplier`scredit* (crédito ao exportador) – o crédito é direcionado ao vendedor da mercadoria exportada; ou poderá ser via buyer`s credit (crédito ao importador) – quanto ao crédito fornecido ao comprador do produto ou serviço.

Dentro dos financiamentos do BNDES, o EXIM alcançou uma média de 16,5% dos desembolsos anuais no período 2003-2014, sendo que constituía 35,5% desse total no ano de 2003, e manteve uma média de 10% no período 2009-201346. Como a maior parte das linhas de financiamento do BNDES, o EXIM tem como fonte de recursos, ou funding, o Fundo de Amparo ao Trabalhador e oferece taxas subsidiadas próximas à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Da mesma forma, a exigência de nacionalidade para os financiamentos refere-se somente à empresa beneficiada estar sediada no Brasil, podendo ser filial de um grupo estrangeiro.

Em termos de setores produtivos, nos números agregados do Exim Pré e Pós-Embarque, ao longo do período 2000-2014 se destacam os equipamentos de transportes - aviões, veículos e carrocerias – e outras máquinas e equipamentos (industrial, agrícola e de geração e transmissão de energia). Nesse sentido, nos recursos restritos ao apoio à exportação, o padrão de atividades econômicas financiadas se diferencia significativamente daquele favorecido pelos desembolsos totais do Banco, sobretudo pela menor presença das *commodities industriais*. Observa-se, de todo modo e coincidindo com o padrão mais geral, uma participação significativa e crescente dos recursos para exportação do setor de "serviços de construção" (Infraestrutura) a partir de 2007. Do mesmo modo, após a eclosão da crise financeira internacional houve um aumento significativo dos recursos totais para exportação, com um máximo em 2010, ano em que também ganharam importância os setores de insumos básicos.

45 Ver, entre outros, os depoimentos do presidente Luciano Coutinho (COUTINHO 2014 e 2015) e o artigo já citado de GUIMARÃES et al. (2014.)

46 As oscilações desse participação podem ser atribuídas não somente às prioridades dos desembolsos do BNDES, mas também às flutuações do tipo de câmbio, sendo que os projetos financiado pelo EXIM são contratados em US$ e pagos segundo a sua cotação no momento de desembolso.

Gráfico 7. Desembolsos do Exim (Pré e Pós-embarque). Período 2000-2014. (Em US$ miles)

Fonte: elaboração própria a partir de estatísticas operacionais do BNDES.

Para a análise dos grupos empresariais financiados e países envolvidos, podem ser observados os clientes e valores dos empréstimos do EXIM Pós-embarque, sendo que esse tipo de dados para o Pré-embarque não são disponibilizados pelo Banco[47].

Nestes financiamentos, houve significativas mudanças em termos de grupos empresariais, países destinatários e tipo de mutuários já a partir de 2003 e, sobretudo, após a crise financeira internacional de 2008.

Observando mais especificamente o período posterior à crise de 2008, a tendência é de uma concentração de recursos em 5 empresas[48].

Gráfico 8. Composição empresarial dos desembolsos do Exim pós-embarque. 2009-2014 (em US$ milhões)

Fonte: elaboração própria a partir de estatísticas operacionais do BNDES.

47 Os desembolsos do Exim Pós-embarque envolvem uma média de 36% dos recursos EXIM para o período 2003-2014 e de 35% para o período 2009-2014. As contratações pré-embarque são divulgadas de forma individual para cada empresa e sem especificação de seu valor.

48 Para uma relação da concentração em empresas e países a partir de 2003, ver também a figura 1 do Anexo.

Entre os grupos empresariais favorecidos na exportação *pós-embarque,* portanto, observa-se a significativa importância de grupos nacionais de engenharia civil e de filiais de multinacionais no setor de bens de capital de transporte. Trata-se de holdings já presentes entre os maiores destinatários pela ação geral do Banco, como enfatizamos nas seções anteriores. A única, e significativa, exceção é atuação da EMBRAER, empresa de produção de aviões de origem estatal e privatizada em 1994. Observando o destino das exportações financiadas pelo Exim Pós-Embarque, destaca-se a presença dos países de América Latina – principalmente América do Sul – e África – principalmente a de colonização portuguesa. O apoio a exportações para essas regiões começa a crescer já a partir de 2007, sendo o destino dominante até o ano de 2013. A análise por setor produtivo e distribuição geográfica das exportações mostram como esse crescimento se dá, sobretudo, a partir de projetos de Infraestrutura em América Latina e África, aonde são exportados os "serviços de engenharia civil". O apoio à exportação de bens de capital, historicamente priorizados pelo EXIM, mesmo que menor, continua a ser significativo.

Gráfico 9: Desembolsos do BNDES para exportação (modalidade pós-embarque) por setor produtivo e região de destino em US$ miles. 1998-2014

Fonte: elaboração própria com base em Estatísticas Operacionais do BNDES.

Por outro lado, se durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) somente 1% das operações tinha como mutuários governos de outros países, esta porcentagem aumentou progressivamente para 8,8% no primeiro governo de Luís Inácio Lula Da Silva (2003-2006), 33,7% no seu segundo governo (2007-2010) e 36,1% no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014).

Em termos de periodização, portanto, é a partir de 2007 que são visíveis no Exim Pós-Embarque as principais mudanças em termos de volume de recursos, atividades econômicas, grupos empresariais e, sobretudo, regiões de destino. Como no caso da trajetória mais geral do Banco, essas modificações são aceleradas após a crise internacional de 2008 e, mesmo declinando levemente, não são modificadas no período presidencial de 2011-2014.

A mudança nas regiões de destino das exportações apoiadas pelo BNDES é notória e coerente com as reformas de estatuto e de estrutura do Banco mencionadas no introdução desta seção. Inclui-se entre estas iniciativas a abertura de escritórios e subsidiarias e que envolvem decisões que começam a ser elaboradas também a partir de 2007. Coincide, como se sublinha nos documentos do Banco e análises de seus membros e dirigentes, com as diretrizes diplomáticas do Ministério de Relações Exteriores (MRE), do Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) e da própria Presidência da República[49].

49 Em seu discurso de posse para o segundo mandato na Presidência da República, o então presidente Lula destacou que um dos perfis do seu governo seria marcado por "priorizar os laços com o Sul do mundo." (DA SILVA, 2007). Ver também: Orientação estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007).

Dessa forma, dentro de América Latina, os países ainda mais priorizados são os de América do Sul, sendo que o escritório em Montevidéu se planeja e inaugura em momentos de estímulo à integração regional, com projetos como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e articulações políticas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)[50]. Na África, ganham relevância os financiamentos para projetos em países de colonização portuguesa, com destaque para Angola, e como parte de um conjunto mais amplo de iniciativas de expansão política e econômica do Brasil na região, entre as que se inclui a inauguração do escritório em Johanesburgo. Do mesmo modo, o caráter político dessas diretrizes do governo brasileiro, que tem no BNDES uma das suas ferramentas fundamentais, ajudam a compreender o crescimento de governos nacionais como mutuários dos financiamentos.

Considerações Finais

Os documentos públicos do BNDES e o debate político-acadêmico limitam a questão da inserção internacional aos apoios a projetos de investimento fora do país e às exportações, entendidos como fundamentos da "internacionalização". Diante desse senso comum, e sem ignorar essas ações mais restritas, procuramos analisar a relação entre o conjunto de recursos e normas do BNDES e o padrão estimulado de crescimento e inserção da economia brasileira. Destacamos, nesse sentido, como a tentativa de *conglomeração* por parte do BNDES significa uma reafirmação da forma de inserção internacional tradicional, intensiva no uso de recursos naturais, e atualmente vigente na dinâmica do mercado internacional.

Observamos, nesse sentido, como os financiamentos do Banco para os setores com maior valor agregado continuam envolvendo, em grande parte, às filiais dos grupos multinacionais atuantes no Brasil há décadas. Se reproduz desse modo, agora com apoio do Banco, a divisão já presente na constituição do *tripé* do desenvolvimento que caracterizaria a industrialização brasileira a partir da década de 1950.

É, para sermos enfáticos, nos setores de *commodities* industriais e seus investimentos associados - infraestrutura - onde os grupos de origem nacional são beneficiados de forma significativa pelos desembolsos totais do Banco. É fundamentalmente dessa forma que conseguem melhores condições para concorrer com a produção estrangeira dentro e fora do Brasil. Os financiamentos específicos para sua ação no exterior – exportações e IED, apenas se aproximam a uma décima parte dos recursos do banco e timidamente introduzem pequenas variações, bem limitadas, no padrão de financiamento do Banco.

Esta tendência evidencia que, por mais que internamente ao banco exista a alegação de que não houve nenhum direcionamento para este modelo tradicional de inserção internacional, o fato de o Banco não ter tal planejamento não significa que parâmetros e tendências deixem de ser verificadas e que, muitas delas, sejam consequência não casual de negociação e linhas de ação configurados em outras esferas.

Nesse sentido, e além de acompanhar a trajetória posterior destas tendências abertas, sugere-se uma agenda de pesquisa que possa analisar, com maior detalhamento, a relação do BNDES com os setores empresariais que financia e são paradigmáticas do padrão de inserção internacional vigente – tanto de origem nacional quanto estrangeiro. Resulta instigante, também, compreender melhor suas relações concretas – de cooperação e disputa - com agentes chave do sistema financeiro internacional, tanto no âmbito latino-americano quanto no campo que inclui as articulações no marco dos BRICS, especialmente em relação com a crescente influencia da República Popular de China.

A forma de inserção internacional da economia brasileira e o papel de um Banco Público da trajetória e porte do BNDES na sua configuração, envolvem articulações e disputas entre classes e frações de classe, em relação e dentro do Estado, e diretamente vinculadas ao padrão de acumulação de capital. Trata-se de processos políticos que configuram tendências abertas e em disputa. Contamos com que este artigo tenha contribuído com a sua compreensão e debate.

50 Essa relação é explicitada em Guimarães et al. (2014). As articulações mais concretas dos financiamentos do BNDES com o projeto da IIRSA sugerem um estudo mais aprofundado que foge dos limites deste artigo.

Bibliografia

- BNDES. Apresentação Institucional. Área Financeira. Dezembro de 2014. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEPCO_Portugues.pdf, último acesso em 31/08/2015.
- BNDES. Consultas à Operações 2008-2012. Disponíveis em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/
- BNDES. Estatísticas Operacionais 1999-2012. Disponíveis em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/
- BNDES. Informações financeiras – BNDESPAR. Demonstrações financeiras de 2003 a 2014. Disponíveis em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/_Institucional/Relacao_Com_Investidores/Informacoes_Financeiras/demonstrativos_bndespar.html>. Último Acesso em: 19/05/2016.
- BNDES. Relatório Anual 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2009.html
- BNDES. Relatório Anual 2010. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2010.html
- BNDES. Relatório Anual 2011. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2011.html
- BNDES. Relatório Anual 2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/RelAnual2012.html.
- BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. – BNDESPAR. Informe de laAdministración 2012. 31/12/2012. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/RelatAdmBpar1212.pdf
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Globalização e competição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 200, janeiro 2012.
- CARNEIRO, R. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. Campinas, Unicamp/Cecon, ago. 2010. (Textos Avulsos, n. 4).
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 153, nov. 2008.
- COUTINHO, Luciano. "O desempenho do BNDES" Apresentação para a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado do Brasil, 25 de março de 2014. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_LC_CAE_-_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf Último acesso em 04/09/2015.
- _____. "BNDES 2003-2015". Apresentação para a Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Deputados do Brasil, 27 de agosto de 2015. 2015. Disponível em www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/BNDES_LC_20180827.pdf Último acesso em 04/09/2015.
- FONTES, V O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.
- GUIMARÃES, Sergio Foldes; RAMOS, Alexandre de Sousa; RIBEIRO, Patrícia Dias; MARQUES, Pedro Henrique de Morais; SIAS, Rodrigo. A Internacionalização do BNDES. In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, . 42, dez. 2014. p. 47-92.
- INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFUNG et al. Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. São Paulo Expressão Popular, 2009.
- GARCIA, A. E. S. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. (Tese de Doutorado PUC-Rio). Ana E. Saggioro Garcia ; orientador: José Maria Goméz. Rio de Janeiro, 2012.

- _____. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. Plataforma BNDES. Octobre 2011. Disponible sur : Disponible sur : http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento?download=45:bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil
- GHIBAUDI, J. W. "El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES – y la Inserción Internacional de la Economía Brasilera" In: Congreso de Economia Política Internacional año 2014: los cambios en la economía mundial. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia / Nicolás Dvoskin et al.; editado por Pablo Tavilla; Alejandro L. Robba. 1a ed. Moreno: UNM, Editora, 2015, v.2.
- GONÇALVES, R. . Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10). In: Os Anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: , 2010, v. , p. 161-180.
- LAZZARINI, S. G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. SP: Campus, 2011.
- DA SILVA, Luis Inácio. Discurso de posse do mandato Presidêncial 2007-2010. 1 de janeiro de 2007. Disponível em http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/97203.html. Acesso em 01/05/2015.
- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). Oportunidades de negócios em serviços – Brasil e Angola. 2008. Disponível online em <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1257766509.pdf>. Acesso em 07/01/2015.
- MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil). Brasil amplia crédito para Angola em US$ 2 bilhões. 2012. Disponível online em http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=1&noticia=1149911. Acesso em 28/07/2015.
- MRE (Ministério das Relações Exteriores). Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 2007.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25097&Itemid=383
- MRE (Ministério das Relações Exteriores do Brasil). Orientação estratégica do Ministério das Relações Exteriores, Plano Plurianual 2008-2011. Brasília, 4 de maio de 2007.
- PINTO, M. A. C. ; ABUCHE, C. C.; CASTILHO, M. R. . A Equalização de Taxas de Juros como Instrumento de Promoção das Exportações Brasileiras de Bens de Capital no Período 1994-2005. Rio de Janeiro: IPEA. Textos para Discussão, v.V.1., p. 1-70, 2008.
- TAVARES, M. C. (org.) Memórias do Desenvolvimento nº 4: O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. Rio de Janeiro, setembro de 2010, ano 4, nº 4.
- TORRES FILHO, E. T.; DA COSTA, F. N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.
- VELLOSO, Felipe. Relatório de Pesquisa. Bolsa de Iniciação Científica. FUJB-FF. Maio 2014.

ESTADO Y TRIBUTOS EN AMÉRICA LATINA

Alfredo IÑIGUEZ (UNLP)
Alejandro A. OTERO (UNM)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Con el inicio del nuevo milenio, un grupo de países de América Latina se atrevió a cuestionar la cosmovisión imperante hasta entonces, incluso antes de que se manifestara su crisis sistémica a escala global. Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Chile, con distintos grados de articulación entre sí, con intensidades diferentes y con relaciones de fuerza dispares, orientaron sus políticas en un sendero diferente al instituido para ellos desde el poder mundial.

Estas experiencias de desarrollo de proyectos populares latinoamericanistas, se basaron en distintas estrategias, en gran parte condicionadas por el sendero histórico de los diferentes países. Bajo este marco, la adecuación del sistema tributario a la nueva impronta que se procuró asignar al rol del Estado figura en la agenda pendiente. El trabajo indaga sobre la necesidad de una reforma tributaria que, al menos en apariencia, es uno de los pocos aspectos en los que se puede percibir un consenso generalizado entre los analistas de la materia.

De la revisión de casos que se propone, se considerarán los principales proyectos, las dificultades de implementación y su grado de avance, poniendo en evidencia la centralidad de la cuestión tributaria a la hora de reconfigurar el modelo de acumulación y la necesidad de contar con la oportunidad y la correlación de fuerzas necesarias para llevarla a cabo.

Introducción

Como se dijo, con el inicio del nuevo milenio, un grupo de países de América Latina se atrevió a cuestionar la cosmovisión imperante hasta entonces, incluso antes de que se manifestara su crisis sistémica a escala global. Para que esto sucediera tuvieron que confluir varios factores en un plazo relativamente corto de tiempo. El fracaso de las políticas económicas que se habían instrumentado hasta allí, el surgimiento de nuevos sujetos sociales en el ámbito de la sociedad civil y un marcado retraimiento del bloque hegemónico, son sólo algunos de ellos. Estos nuevos aires dieron lugar a las políticas diferenciadoras en América latina, de la mano de actores políticos que se atrevieron a confrontar con las posiciones dominantes. En un contexto donde la preeminencia de la teoría económica sobre la política parecía indiscutible, la crisis en todos los órdenes que empezaba a avizorarse (o se manifestaba con toda su intensidad en algunos casos) dio el plafón para que ganaran las elecciones en varios países de la región dirigentes políticos con características diferentes a las predominantes en los últimas décadas del siglo XX, dando lugar a experiencias populares de gobierno y gestión.

Estas experiencias de desarrollo de proyectos populares latinoamericanistas, se basaron en distintas estrategias, en gran parte condicionadas por el sendero histórico de los diferentes países. Consideradas en conjunto, aún con sus matices y dificultades para afirmarse, generaron la expectativa de un cambio de época, a partir de políticas orientadas a favorecer las condiciones de vida de los más desposeídos. Parecía difícil que un cambio en esa dirección pudiera originarse por estas latitudes, pero la actual crisis global, con su estallido en 2008, abrió una oportunidad al poner en evidencia el fracaso de las políticas aplicadas durante el régimen previo de liberalización del flujo de capitales y acumulación financiera. En la historia conocida, la relación centro – periferia estaba determinada por el primero y, más allá de ciertos grados de libertad, el margen de maniobra del segundo era muy limitado. Sin embargo, sucedió lo inesperado.

Para decirlo rápido, en el capitalismo del siglo XX, se produjeron dos grandes crisis vinculadas a acontecimientos político-económicos que recorrieron el siglo: la depresión de los años treinta y el estancamiento de los setenta. Si de la gran depresión de los años treinta se salió con más Estado, quienes vieron reducidas sus cotas de poder en todo ese período aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella con menos Estado.

El predominio de esta concepción implicó la crítica al rol del Estado, conocido como Benefactor, de Bienestar o Social por la diversidad de funciones y atribuciones que determinaban su quehacer. En los países centrales, EE.UU. y Gran Bretaña encabezaron el cambio de rumbo a principios de los ochenta. Ronald Reagan con su política por el lado de la oferta, reforma tributaria mediante, y Margareth Tacher centrada en el desprendimiento de empresas públicas y la "desregulación" de la actividad privada. En los periféricos éstas políticas se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington (CW) de 1990, aunque en muchos casos se habían empezado a instrumentar unos cuantos años antes.

En ese marco la cuestión fiscal y la tributaria en particular, resulto de primer orden. El principio orientador de las recomendaciones del CW fue tender a impuestos que no distorsionen los precios relativos que determina el mercado en desmedro de aquellos que inciden progresivamente sobre la distribución de los ingresos y la riqueza. Así, entre otras cuestiones, se extendieron las bases imponibles y se elevaron las tasas de los impuestos que gravan al consumo y se redujeron las alícuotas de los que alcanzan a las ganancias, en particular, de las personas jurídicas y se redujeron los gravámenes a la riqueza de las personas físicas. La orientación de estos cambios se basó en la reforma impositiva encabezada por Reagan en Estados Unidos y desde ahí se propagó a los demás países centrales, afectando la progresividad de los sistemas tributarios de modo regresivo.

Sin embargo, en esos países las reformas que redujeron la progresividad del sistema impositivo lo hicieron partiendo de un punto en el cual la equidad era uno de los pilares principales en su conformación previa. Así, después de las modificaciones efectuadas, estos sistemas siguieron actuando como un mecanismo morigerador, aunque menos potente, de las desigualdades sociales. La composición del sistema tributario en América Latina, en cambio, nunca garantizó la redistribución progresiva del ingreso ni logró grados elevados de equidad. De esta forma, al seguir el mismo camino que el de los países hegemónicos los resultados fueron muy diferentes y las carencias de origen se agravaron.

Mientras que en la fase neoliberal los sistemas tributarios fueron objeto de transformaciones significativas, curiosamente, en la etapa de los proyectos populares y a pesar del cambio de orientación en las políticas, los sistemas tributarios, con algunos más y algunos menos, siguieron en esencia conformados en consonancia con el régimen de valorización financiera. Los escasos avances en este campo demuestran que el influjo del anterior paradigma siguió presente y que la capacidad de resistir transformaciones por parte de los beneficiarios de este estado de cosas es relevante. En efecto, en América Latina no se observaron cambios significativos en la política tributaria, salvo Ecuador y Uruguay, que tenían sistemas impositivos muy endebles y efectuaron reformas bastante amplias y, en menor grado, Chile.

En los tiempos que corren, estos proyectos atraviesan una profunda crisis que pone en duda su continuidad histórica y en algunos casos fueron, directamente, interrumpidos. Sólo sus pueblos y el tiempo dirán si son/fueron una anomalía o una avanzada hacia una nueva época. Más allá de lo que pase con estas experiencias, en nuestro trabajo se procura describir los hitos y los hiatos de la intervención del Estado en general y de la política tributaria en particular durante estos años.

La construcción y crisis del estado moderno

Durante el régimen de valorización financiera iniciado entre mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980 se conformó, mediante una profunda reforma, un sistema tributario funcional a dicho régimen, caracterizado por la preponderancia y generalización de los impuestos definidos como poco distorsivos que, no casualmente, están a su vez entre los más regresivos en términos distributivos. En contraposición se destaca la reducción de la carga de la imposición a la renta, en particular la obtenida por los activos financieros. Allí se inició un proceso de involución en la materia que terminó de delinearse con una amplia reforma impositiva llevada a cabo en la década de 1990 y, en muchos países centrales, avanzado el nuevo siglo.

Esta involución tuvo respaldo tanto en el plano político como desde la «ciencia económica» en general y la doctrina tributaria en particular. No es casual que el inicio de este proceso coincida con la recuperación del predominio de la escuela neoclásica en el campo académico. Este paradigma había sido el dominante hasta la crisis de 1929 del siglo pasado y le cupo un rol clave, por las desatinadas políticas que promovió, en su desenlace y profundización.

En sus orígenes la posición adoptada por los primeros marginalistas, esto es, los fundadores de la teoría neoclásica, aceptaban e incluso propiciaban, la progresividad de los impuestos. Como escribió Nuñez Miñana,

la escuela marginalista se inicia en 1870 a partir de la llamada «revolución marginalista» que introduce la teoría subjetiva del valor: el valor de un bien deriva de la utilidad (subjetiva) de la última unidad disponible para el consumidor. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX es cuando alcanza una intensa discusión la introducción de impuestos progresivos con la finalidad explícita de redistribución de ingresos, y se intentó elaborar una justificación «científica» de la conveniencia de impuestos progresivos a partir del modelo marginalista[51].

Puede citarse, como ejemplo extremo, el primer intento que recuerdan Jiménez y Solimano de imponer en Estados Unidos un impuesto del 100% a los ingresos muy altos (superiores a los U$S100.000 anuales) durante la primera guerra mundial para colaborar en su financiamiento, que hubiera actuado como una alícuota marginal que se apropiaba de todo ingreso superior a dicha cifra[52].

Sin embargo, la teoría fue reformulada y sus implicancias puestas en duda. Originalmente, el enfoque se basaba en el supuesto de que la utilidad marginal del ingreso puede ser medida cardinalmente y que es decreciente a medida que aumenta el ingreso, esto es, a medida que un individuo aumenta su ingreso, la utilidad adicional de cada peso es cada vez menor[53]. Aunque no parecen supuestos fuertes (en especial comparados con otros de este cuerpo teórico), fueron muy cuestionados a partir de los años 30 del siglo XX y se pasó a mediciones ordinales que impidieron sostener las posturas precedentes, precisamente cuando la gran depresión reclamaba un cambio copernicano en la política económica en general y tributaria en particular.

La conformación de un nuevo cuerpo teórico, el keynesianismo, aportó el herramental necesario para que el capitalismo se recuperara, transformándose así en el nuevo paradigma que mantuvo su predominio hasta entrados los años 70 del pasado siglo.

También la Segunda Guerra ayudó a consolidar esta nueva concepción que promovía la intervención estatal y que tuvo un rol clave para elevar lo que se conoce como «umbral de aceptación de la imposición». En EE.UU. se impuso en 1944 una alícuota marginal máxima del 94% a los ingresos altos (a partir de los U$S200.000, equivalente a unos U$S3 millones actuales) y se mantuvo en niveles muy elevados durante dos décadas, superior al 80% en muchos de esos años. En ese período se redefinió el rol del Estado en la economía, constituyéndose lo que pasó a denominarse Estado benefactor, de bienestar o providencia en los países centrales y sus versiones pauperizadas en los periféricos con los nombres de estado social, desarrollista o populista, en este último caso con un dejo peyorativo. Como dice Theotônio dos Santos,

51 Horacio Nuñez Miñana: Finanzas Públicas, ed. Macchi, Buenos Aires, 1998, p. 114.

52 Juan Pablo Jiménez y Andrés Solimano: *Elites económicas, desigualdad y tributación*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

53 Esto permitía aceptar que un peso adicional tenía una menor utilidad para un rico que para un pobre y por tanto era económicamente conveniente que los impuestos graven proporcionalmente más a los ricos. Ante este potencial efecto pernicioso para los sectores dominantes, dentro de la escuela neoclásica se pasó a la teoría de la preferencia del consumidor mediante la cual solo se ordenan las preferencias (medida ordinal) y no se requiere asignarle un valor numérico a la utilidad (medida cardinal). No es casual que este cambio tuviera como consecuencia que este marco teórico no pudiera ser aplicado para justificar la progresividad de los impuestos.

La crisis de 1929 demostró los límites definitivos de los sistemas de regulación económica basados en el mercado e introdujo nuevas reglas de conducción económica con una intervención creciente del Estado. Esta intervención comenzó a ser una obligación del Estado de Bienestar. La noción de ciudadanía y de sociedad civil cambió drásticamente. Surgieron nuevos derechos sociales que pasaron a responsabilizar al Estado por el pleno empleo, por la educación hasta el nivel universitario, por el crecimiento económico y por la innovación tecnológica que lo sustenta, por los transportes, la vivienda y toda la infraestructura urbana y suburbana[54].

La injerencia del Estado en esa época se reflejó de diversas maneras e incluyó variadas formas de intervención de acuerdo a las características propias de cada país o región. Aunque es imposible abarcar todas ellas desde una sola dimensión, sirve como referencia muy general la evolución del gasto público medido en términos del producto, esto es, en relación al valor generado por cada una de las economías. Fue así como el gasto público como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) se duplicó entre la situación previa a la Segunda Guerra Mundial y la década de 1970 ó 1980

Cuadro 1. Gasto público del Estado consolidado (como porcentaje del PBI)

	cerca de 1887	cerca de 1913	cerca de 1920	cerca de 1937	1960	1980	1990	2000	2005	2012
Austria	-	-	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,9	50,0	51,7
Bélgica	-	-	-	21,8	30,3	58,6	54,8	49,1	51,9	55,1
Canadá	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8	46	40,5	38,4	41,5
Francia	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	49,8	51,6	53,6	56,7
Alemania	10	14,8	25	42,4	32,4	47,9	45,1	45,1	47,0	44,7
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	45,8	47,9	50,6
Japón	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	31,7	38,8	36,4	42,0
Holanda	9,1	9	13,5	19	33,7	55,2	54	44,1	44,8	50,4
Noruega	3,7	8,3	13,7	-	29,9	37,5	53,8	42,3	41,8	43,3
España	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42	39,2	38,4	47,8
Suecia	5,7	6,3	8,1	10,4	31	60,1	59,1	55,1	53,9	51,9
Suiza	-	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	35,6	35,2	34,1
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	39,9	34,1	43,4	48,2
EEUU	3,9	1,8	7	8,6	27	31,8	33,3	33,8	36,5	40,1
Australia	-	-	-	-	21,2	31,6	34,7	34,0	33,3	35,7
Irlanda	-	-	-	-	28	48,9	41,2	31,2	33,9	42,6
Nueva Zelanda	-	-	-	-	26,9	38,1	41,3	37,0	38,0	39,0
Promedio simple	**8,3**	**9,1**	**15,4**	**20,7**	**27,9**	**42,6**	**44,8**	**41,7**	**42,6**	**45,6**

Fuente: Hasta año 1990 Theotônio dos Santos (1997), cit. Desde 2000 OCDE, Economic Outlook. 2014

En la conformación de este nuevo Estado, en especial en los países centrales, le cupo un rol clave al sistema tributario, al menos, en dos aspectos. Por un lado, porque aportaba los recursos necesarios para financiar las nuevas funciones y atribuciones que se iban incorporando al quehacer del Estado; y, por el otro, porque, a partir de estructuras impositivas marcadamente progresivas, se garantizaba la extracción

54 Theotônio Dos Santos: «O papel do Estado num mundo em globalizacao», en *La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*, Clad, Caracas, 1997.

de los excedentes que luego se redistribuían al conjunto –o casi– de la sociedad. Estas funciones, junto con la regulación de la actividad económica, permitieron que el Estado hiciera un aporte decisivo en el círculo económico virtuoso que duró varias décadas y que la escuela regulacionista francesa dio en llamar régimen de acumulación fordista y lo caracterizó como la edad de oro del capitalismo.

Robert Boyer, el padre del regulacionismo francés, expresa que en este período, se modificó totalmente el régimen socioeconómico mediante una intensa construcción institucional, de modo que no se trató simplemente de una recuperación de los daños y retrasos asociados con la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, sino que casi todos los sectores políticos y los gobiernos, independientemente de sus orientaciones ideológicas, percibieron el surgimiento de una nueva era del capitalismo[55].

El círculo virtuoso del fordismo se fundaba en un significativo crecimiento de la productividad en un contexto de casi pleno empleo que permitía, intervención del Estado mediante, un reparto relativamente equitativo entre salario y ganancia del capital que a su vez se manifestaba en la expansión de la demanda agregada, tanto por el aumento del consumo como la inversión y, con ella, la acumulación de capital que permitía ampliar la producción.

La edad de oro del capitalismo empezó a resentirse a fines de la década de 1960, y se manifestó con mayor intensidad en la siguiente con la aparición en simultáneo de estancamiento económico e inflación (la denominada estanflación) y todos los cuestionamientos apuntaron al Estado y sus injerencias. Las primeras señales de agotamiento aparecieron por el lado de la economía real. La dinámica se inició con la desaceleración de la productividad y con ella la tasa de ganancia inició una tendencia decreciente que presionaba tanto a una retracción de la inversión como a una creciente puja distributiva. Estos elementos, junto a otros factores, abrieron el camino hacia el régimen de valorización financiera, que tuvo en el endeudamiento público un aspecto central. Theotônio dos Santos resumió así ese escenario complejo:

Al estancamiento de la inversión productiva desde 1967 le seguía la retracción de la tasa media de ganancia del sistema capitalista mundial, particularmente en los países centrales. Se trataba del inicio de una fase b (recesiva) del ciclo largo de Kondratieff[56]. El aumento del desempleo hasta los dos dígitos comienza a anunciarse como elemento estructural al final de la década de 1960 y se consolida en las décadas de 1970 y 1980. Los costos del seguro de desempleo comenzaron a elevarse junto con los demás gastos sociales. La especulación financiera comienza a substituir a los gastos productivos. El crecimiento del gasto público y el crecimiento consecuente del déficit público en las décadas del 1970 y 1980 aumentan la base del sistema financiero. Los títulos de la deuda pública comenzaron a presionar las tasas de interés hacia arriba. El surgimiento de los petrodólares en la década de 1970 va a generar un gran excedente financiero mundial que será reciclado por el sistema financiero norteamericano y, secundariamente, europeo. Este reciclaje se dirige en primer lugar a los países del tercer mundo y los países socialistas, que asumen enormes deudas externas en la década de 1970. Pero Estado Unidos tiene el liderazgo mundial del déficit público, activado sobre todo por los gastos militares y aumentado por los costos crecientes del seguro de desempleo y otros gastos en ascenso[57].

Ante este panorama, el avance contra el Estado encontró terreno llano. Como escribió Bresser Pereira, en la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque

55 Robert Boyer: «Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado», en A. Bárcena y A. Prado (eds.): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI,* CEPAL-IDRC/CRDI, Santiago de Chile, 2015, p. 302.

56 La teoría de la onda o ciclo largo de Kondratieff fue descripta por este autor soviético en la década de 1920 y, desde allí, muy debatida por diversos autores de variadas escuelas del pensamiento. Kondratieff estudió el capitalismo en los países centrales durante el siglo XIX e identificó cierta regularidad en la expansión y contracción de la economía en periodos extensos de alrededor de 50 años, más allá de la existencia de ciclos en plazos más cortos.

57 Dos Santos, 1997, cit.

al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante[58].

Tal vez la posición más extrema fue la asumida por Robert Nozick, filósofo libertariano que publicó en 1974 el libro *Anarquía, estado y utopía* en el que se propone demostrar que «un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etcétera, se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y, por tanto, no se justifica».

En los países centrales, el cambio de paradigma no repercutió de manera inmediata en la presión tributaria. En el cuadro 2 se observa con claridad la fuerte expansión de la recaudación tributaria medida en términos del PBI en los últimos años de apogeo del Estado de bienestar: para el promedio simple de países de los cuales se dispone de información consolidada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la presión tributaria pasó del 25,5% en el año 1965 al 30% en 1975 y 33,3% en 1982. A partir de allí, en ese agregado de países se registra una desaceleración en el crecimiento de este indicador, para amesetarse en tasas que rondan el 35% del PBI durante la segunda parte de la década de 1980 y la de 1990. El año 2000 pareciera ser el punto de inflexión, cuando en promedio la imposición alcanza un máximo de 37,2% del PBI y a partir de allí empieza a decrecer, aunque a una tasa bastante más moderada de la que se podría esperar ante los profundos cambios que se estaban produciendo en la relación Estado-sociedad.

El análisis por país permite identificar particularidades, aunque en términos generales las tendencias reflejan muchas similitudes que permiten agrupar, de manera muy estilizada, a los países en dos grupos. Por un lado, aquellos casos en los cuales el Estado había tenido un menor desarrollo en la «edad de oro» y, consecuentemente, una menor presión tributaria. Este el caso de aquellos países con Estado de bienestar mediterráneo como España, Portugal, Grecia e Italia así como Turquía, Suiza y Japón, los cuales mantuvieron una evolución creciente de la recaudación tributaria, incluso cuando empezó la declinación general. Solo en algunos casos, y como consecuencia de los descalabros generados en sus economías por la imposición de los planes de ajuste del FMI, se observa una retracción de la presión tributaria en los últimos años en varios de estos países.

Por otro, tenemos los países donde el Estado de bienestar adquirió su mayor grado de desarrollo y en consecuencia se alcanzaron mayores tasas en la relación recaudación tributaria/PBI, en general por encima del 40% del PBI. En ellos, este ratio mantuvo la tendencia creciente y solo empezó a declinar en la primera década del siglo XXI, pero, como ya señalamos, desde proporciones sumamente elevadas. Este es el caso de los países con el «modelo nórdico» como Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda y los que suelen agruparse como «continentales»: Francia, Alemania, Austria y Bélgica.

58 Luiz Carlos Bresser-Pereira: «El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica», en *Nueva Sociedad* N° 221, mayo-junio de 2009, p. 94.

Cuadro 2. Evolución de los Recursos Tributarios en % del PBI

	1965	1975	1982	1986	1995	2000	2010
Dinamarca	30,0	38,4	41,6	48,2	48,8	49,4	47,6
Suecia	33,3	41,3	46,7	49,6	47,5	51,4	45,5
Bélgica	31,1	39,4	42,7	44,0	43,5	44,7	43,5
Italia	25,5	25,4	33,0	35,2	39,9	42,0	42,9
Noruega	29,6	39,2	43,1	44,5	40,9	42,6	42,9
Francia	34,2	35,5	41,1	42,4	42,9	44,4	42,9
Finlandia	30,4	36,6	36,9	41,0	45,7	47,2	42,5
Austria	33,9	36,7	38,8	40,8	41,4	43,0	42,0
Holanda	32,8	40,7	42,7	43,1	41,5	39,6	38,7
Luxemburgo	27,7	32,8	37,8	37,4	37,1	39,1	37,1
Alemania	31,6	34,3	35,5	35,8	37,2	37,5	36,1
Islandia	26,2	30,0	31,0	28,4	31,2	37,2	35,2
Reino Unido	30,4	34,9	38,5	37,4	34,0	36,4	34,9
España	14,7	18,4	24,1	29,0	32,1	34,3	32,3
Nueva Zelanda	23,9	28,4	33,0	31,7	36,2	33,2	31,5
Portugal	15,9	19,1	24,1	25,8	29,3	30,9	31,3
Canadá	25,7	32,0	33,0	33,2	35,6	35,6	31,0
Grecia	18,0	19,6	24,7	27,0	29,1	34,3	30,9
Suiza	17,5	23,8	25,0	26,2	26,9	29,3	28,1
Irlanda	24,9	28,5	33,2	35,0	32,1	31,0	27,6
Japón	17,8	20,4	25,9	27,7	26,4	26,6	27,6
Turquía	10,6	11,9	13,7	13,0	16,8	24,2	25,7
Australia	20,6	25,4	26,8	28,6	28,2	30,4	25,6
EE.UU.	24,7	25,6	27,0	25,5	27,8	29,5	24,8
Promedio simple	**25,5**	**29,9**	**33,3**	**34,6**	**35,5**	**37,2**	**35,3**

Fuente: Revenue statistics, OCDE 2012

La orientación predominante se refleja con claridad en la política tributaria. En los países centrales la tendencia a la reducción de alícuotas de los impuestos que recaen sobre la renta no terminó con las políticas iniciadas durante la *reaganomics* en los años 80. Esta afirmación se puede validar analizando la evolución de las tasas del impuesto a la renta que recae sobre las empresas en los últimos 30 años y, en menor grado, de las tasas marginales máximas para personas físicas en los primeros años del siglo XXI.

En cuanto a las personas físicas (naturales o humanas), los casos emblemáticos son Alemania y EE.UU., que entre 2000 y 2012 redujeron la tasa marginal máxima a 47,5% y 41,7%, respectivamente. En algunos países (que se podrían catalogar como la periferia de los desarrollados, entre los que se destacan Holanda, Noruega, Bélgica y Turquía) la política de reducción de alícuotas se combinó con la disminución del umbral a partir del cual empieza a regir la tasa marginal máxima, medido en términos del salario promedio de cada economía. Esta medida conlleva el aumento de la proporción de los asalariados que llegan a pagar la tasa marginal máxima y, al mismo tiempo, del porcentaje que es alcanzado con el impuesto a la renta. Las dos políticas, aplicadas simultáneamente, tienen la finalidad de evitar que la reducción de la carga del impuesto a los más ricos conlleve una merma en la recaudación, a costa de una pérdida de la progresividad de la imposición.

Sin embargo, esta orientación no fue compartida por todos los países centrales, e incluso, durante los primeros años del nuevo siglo, en algunos de ellos se recuperó parte de la carga tributaria que se había retraído en los años precedentes. En varios países se elevó la tasa marginal máxima, para ubicarse en proporciones cercanas al 50%; tal fue el caso de Francia, Reino Unido, Irlanda y España, para mencionar los más relevantes.

Cuadro 3. Tasa marginal máxima del impuesto a los ingresos personales y su relación con el salario medio

	Año 2012		Año 2000		Diferencia en p.p.	
	Marginal Máxima	Umbral Salario Medio	Marginal Máxima	Umbral Salario Medio	Tasa	Umbral
Holanda	49,3%	1,2	60,0%	1,8	-10,7	-0,6
Noruega	40,0%	1,6	47,5%	2,6	-7,5	-1,0
Bélgica	45,3%	1,0	52,6%	2,3	-7,3	-1,3
Alemania	47,5%	5,8	53,8%	1,8	-6,3	4,0
Nueva Zelanda	33,0%	1,4	39,0%	1,7	-6,0	-0,4
Luxemburgo	41,3%	3,2	47,2%	2,1	-5,8	1,1
Turquía	35,7%	3,6	40,6%	11,5	-4,9	-7,9
Finlandia	47,7%	1,8	52,6%	2,1	-4,9	-0,3
EE.UU.	41,7%	8,4	46,5%	8,9	-4,8	-0,5
Israel	48,0%	4,2	50,0%	2,4	-2,0	1,8
Suiza	36,1%	3,5	38,0%	4,1	-1,8	-0,6
Australia	47,5%	2,4	48,5%	1,3	-1,0	1,2
Canadá	48,0%	10,7	47,9%	2,1	0,1	8,6
Italia	47,3%	10,4	46,4%	3,6	0,9	6,7
Suecia	56,6%	1,5	55,4%	1,5	1,2	0,0
Austria	43,7%	2,0	42,4%	2,3	1,3	-0,3
Dinamarca	56,1%	1,1	54,3%	1,0	1,7	0,0
Japón	47,3%	4,7	45,5%	4,5	1,8	0,2
Islandia	45,3%	1,4	43,1%	1,5	2,2	-0,1
Grecia	40,9%	6,0	37,8%	6,0	3,1	-0,0
España	52,0%	11,9	48,0%	4,3	4,0	7,6
Irlanda	48,0%	1,0	44,0%	0,7	4,0	0,3
Portugal	43,6%	11,0	35,6%	3,4	8,0	7,6
Reino Unido	50,0%	4,2	40,0%	1,3	10,0	2,9
Francia	50,3%	5,1	37,1%	2,9	13,2	2,2

Fuente: Revenue statistics, OCDE 2012

En las tasas que recaen sobre las empresas, la declinación fue muy contundente en la década de 1980 pero continuó, aunque con menor profundidad, en las dos décadas siguientes, reflejando con claridad el impacto del nuevo paradigma en la política tributaria. En la evolución histórica de la alícuota general del impuesto a los ingresos aplicada a las empresas se materializó el cambio en las formas de intervención del Estado que en este caso podría definirse como una estrategia defensiva ante la relocalización global de las grandes corporaciones y la profusión de las guaridas (o paraísos) fiscales. En todos los países en los que existe información consistente se registró una drástica reducción de las tasas (agregadas de todos los niveles de gobierno) desde la década de 1980 hasta la fecha, al pasar de alícuotas que por lo general rondaban entre el 45% y el 50% de la renta (y en algunos de ellos del 60% o más, como en

Finlandia o Alemania) para el año 1981 a tasas que van del 20% al 30% en 2011. Solo Japón y EE.UU, aunque redujeron sus tasas, mantienen ratios cercanos al 40% de los ingresos gravados.

Cuadro 4. Tasa general de impuestos a los ingresos de las empresas

	2011	2000	1990	1981	Diferencia 2011 1981
Japón	40	41	50	s.d.	-
EE.UU.	39	39	39	50	-11
Francia	34	38	42	50	-16
Bélgica	34	40	41	48	-14
Alemania	30	52	55	60	-30
Australia	30	34	39	46	-16
España	30	35	35	33	-3
Luxemburgo	29	37	s.d.	s.d.	-
Nueva Zelanda	28	33	33	45	-17
Noruega	28	28	51	51	-23
Canadá	28	42	41	51	-23
Italia	28	37	46	36	-9
Portugal	27	35	40	49	-23
Suecia	26	28	53	58	-32
Finlandia	26	29	45	62	-36
Reino Unido	26	30	34	52	-26
Austria	25	34	30	55	-30
Dinamarca	25	32	40	40	-15
Holanda	25	35	35	48	-23
Suiza	21	25	31	33	-12
Grecia	20	40	46	45	-25

s.d.: sin datos
Fuente: OCDE 2012

El consenso impuesto

El agotamiento del régimen de acumulación fordista llegó a América Latina y con él la discusión acerca de las versiones locales de un Estado forjado durante alrededor de tres décadas. El razonamiento esgrimido parece sencillo: si la crisis se debió, entre otros factores, a la existencia de un Estado omnipresente, resultaba necesario desandar el camino y volver al Estado imperante antes de la Segunda Guerra Mundial (incluso al existente antes de la primera). Se instaló la idea de volver al Estado mínimo, definido por algunos como el Estado «a la Nozick» y por otros como el «Estado gendarme». Pero como suele suceder, los argumentos sencillos esconden situaciones complejas. Pareciera que quienes propusieron achicar el Estado desconocieran el proceso histórico que llevó a la conformación de ese Estado que procuraron desestructurar[59].

Para lograr el objetivo del Estado mínimo en los países periféricos en general y en América Latina en particular, a principios de la década de 1990 se plantearon dos marcos conceptuales. Por un lado, el Consenso de Washington que abarcó las propuestas de reorientación del accionar estatal en materia de política económica y se orientó a responder qué debe hacer y para qué debe intervenir el Estado. Por

59 Oscar Oszlak: «Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego», en *Enoikos* N° 19, noviembre de 2001.

otro, la Nueva Gerencia Pública (New Public Managment) que brindó un marco teórico al proceso de reforma que respondía a cómo debe funcionar el Estado.

La Nueva Gerencia Pública incorporó la descentralización del accionar estatal, la reestructuración y reducción del aparato institucional y la disminución de las plantas de personal a las recomendaciones del Consenso de Washington. Si bien existen acciones que actúan como puntos de intersección entre ambos, como las privatizaciones y, en algunos aspectos, la desregulación, se puede decir que las políticas basadas en el Consenso de Washington conforman las reformas conocidas como de primera generación (expresión acuñada por el Banco Mundial) a las que Ozslak llamó «reformas hacia fuera» en el trabajo antes citado, y la Nueva Gerencia Pública dio el soporte a las reformas de segunda generación o «hacia dentro»[60]. La expresión Consenso de Washington fue acuñada por el neoinstitucionalista John Williamson para referirse a un decálogo de recetas de política. Si bien estas propuestas tuvieron su plenitud en la década de 1990, tienen como antecedentes las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial, difundidas y aplicadas durante la crisis de la deuda de principios de la década anterior[61].

En definitiva, el Consenso de Washington propuso como principales y casi exclusivos objetivos de política económica la estabilidad macroeconómica a partir del equilibrio de las cuentas públicas y el control de la inflación, una menor participación e intervención del Estado mediante una política de privatizaciones, la desregulación de la economía, la apertura comercial, la liberalización de los sistemas financieros y una reforma tributaria dirigida a eliminar los impuestos considerados distorsivos.

Ante las evidencias de los malos resultados alcanzados en los países periféricos, se generalizaron las críticas a estas políticas. El entonces vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, realizó un fuerte cuestionamiento y comenzó a delinear un relato alternativo en el cual se distancia del Consenso de Washington en su definición del rol del Estado:

Es verdad que los Estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental– es un paso crítico. Pero focalizarse en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El Estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el Estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades[62].

Una de las voces más disonante provino de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) incluso cuando el Consenso de Washington parecía un dogma indiscutible. Más acá en el tiempo, este organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) produjo, entre otros trabajos, lo que denominó la Trilogía de la Igualdad: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (2012) y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (2014). Según Alicia Bárcena, «estos documentos plantean una visión del desarrollo en la cual la igualdad es el principio ético normativo primordial y el objetivo último, el cambio estructural es el camino y la política, el instrumento»[63].

60 La distinción de Ozslak es más precisa que la del Banco Mundial, porque las reformas hacia fuera están dirigidas a minimizar el accionar del Estado y las reformas hacia dentro a redefinir su forma de funcionamiento.

61 En realidad, se encuentran antecedentes en la década de 1970, en particular en las políticas implementadas por los gobiernos dictatoriales de Chile (con el golpe de estado del 11 de setiembre de 1973) y Argentina (a partir del golpe del 24 de marzo de 1976).

62 Joseph Stiglitz: «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington», en Reforma y Democracia N° 12, CLAD-Caracas, octubre de 1998.

63 A. Bárcena: «Prólogo» en A. Bárcena y Antonio Prado (eds.): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI,* Libros de la Cepal, Santiago de Chile, 2015.

Las visiones heterodoxas aportaron un marco teórico alternativo a los gobiernos latinoamericanos que iniciaron un cambio de rumbo que obtuvo logros muy significativos en el patrón distributivo y la captación de los excedentes. Como señalan Amarante y Jiménez

La década de 2000 ha traído importantes cambios en las tendencias distributivas a nivel mundial. Los países de Europa, Estados Unidos y China continuaron con su tendencia creciente respecto de la desigualdad, mientras que los de América Latina y el sudeste de Asia revirtieron la tendencia anterior al crecimiento y comienzan a mostrar descensos en los índices de Gini[64].

Los mismos autores demuestran un cauto optimismo al afirmar que «para América Latina, se configura al fin un escenario promisorio tras el empeoramiento en los indicadores de distribución de la década anterior, aun cuando en términos internacionales se mantiene la posición de América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo».

El sistema tributario en América Latina

En lo que se refiere estrictamente a la cuestión tributaria, el principio orientador de las recomendaciones del Consenso de Washington fue la simplificación de los sistemas con impuestos generales al consumo universales y de tasa única como eje dominante y principal fuente de ingresos.

En América Latina, entre los países que buscaron caminos alternativos, solo Ecuador, Uruguay y Chile implementaron reformas impositivas, aunque en ningún caso se puede afirmar que éstas produjeron una transformación radical de sus sistemas tributarios (ver recuadros). Como apunta la Cepal

Suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento.

En el mismo trabajo, un par de páginas adelante, se sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria:

en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región[65].

Sin embargo, de los siete países en los que estamos concentrando el análisis, cinco de ellos lograron un crecimiento significativo de la presión tributaria total, definida como la relación entre la recaudación de los impuestos y el Producto Bruto Interno. Los saltos más relevantes fueron los de Argentina y Bolivia, con cerca de 13 puntos porcentuales adicionales entre los años 2000 y 2013; en un segundo escalón está Ecuador que aumentó su presión tributaria en más de 9 puntos porcentuales entre esos años y le siguen Brasil y Uruguay, con un alza de aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB.

El desempeño de estos países contrasta con lo acontecido en la materia tanto en la mayoría de los restantes países de América Latina así como en el conjunto de países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en términos generales mantuvieron una presión tributaria similar a la observada a principios de siglo.

64 Verónica Amarante y Juan Pablo Jiménez: «Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina», en .P. Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Libros de la Cepal, Santiago de Chile, 2015.
65 Cepal: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.

Cuadro 5. Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB

País \ Año	1990	2000	2008	2013
Brasil	28,2	30,1	33,8	35,7
Argentina	12,4	18,0	24,7	31,2
Bolivia	7,0	14,7	20,1	27,6
Uruguay	19,6	21,6	26,1	27,1
Chile	17,0	18,8	21,4	20,2
Ecuador	7,1	10,1	14,0	19,3
Venezuela	18,7	13,6	14,1	14,2
Barbados	23,0	30,2	31,5	29,8
Jamaica	23,0	22,8	25,0	25,0
Costa Rica	16,1	18,2	22,7	22,4
Colombia	9,0	14,6	18,8	20,1
México	15,5	16,5	20,7	19,7
Nicaragua	..	13,0	16,8	19,2
Panamá	14,7	16,7	16,9	18,9
Perú	12,1	14,5	19,0	18,3
Honduras	16,2	15,3	18,9	18,0
Paraguay	5,4	14,5	14,6	16,4
El Salvador	10,5	12,2	15,1	15,8
Rep. Dominicana	8,3	12,4	15,0	14,0
Guatemala	9,0	12,4	12,9	13,0
Promedio simple				
Países seleccionados (7)	15,7	18,1	22,0	25,0
Países América Latina (20)	14,4	17,0	20,1	21,3
OCDE (34)	32,2	34,3	33,6	34,1

Fuente: elaboración propia en base a OCDE: *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013*, 2015.

El análisis de la evolución de la presión tributaria brinda un primer indicio de lo sucedido en la materia, pero para comprender más cabalmente el desempeño del sistema tributario se debe contemplar el desenvolvimiento de los distintos impuestos que lo conforman. Para simplificar este abordaje, utilizaremos la información consolidada por la OCDE[66]. La clasificación allí empleada, estructurada a partir de las bases imponibles, tiene muchas limitaciones, en especial para el estudio de los sistemas tributarios latinoamericanos caracterizados por lo que Darío González llama los «impuestos heterodoxos»[67]. La mayor dificultad para una correcta clasificación de los impuestos en América Latina se origina en la necesidad de estos países de recurrir a formas alternativas de imposición para captar las rentas extraordinarias originadas en estructuras productivas desequilibradas en un contexto de alta evasión y elusión. Así, funcionan como complementos de la imposición a la renta los derechos de exportación en Argentina (llamados «retenciones») e impuestos a las transacciones financieras en varios países, en especial en Brasil y Ecuador, donde a su vez actúan como un regulador de los flujos de capitales.

66 OCDE: *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*. 1990-2013, OCDE, 2015. Esta base es la fuente estandarizada de información disponible con datos más actualizados y se hizo en colaboración con CEPAL y CIAT.

67 Darío González: «La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina», *Serie Gestión Pública* N°70, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Cepal, Santiago de Chile, enero de 2009.

Cuadro 6. Evolución de los tributos en América Latina y la OCDE. En % del PIB

	1990	2000	2008	2013
Ingresos y utilidades				
7 Países seleccionados	4,0	3,6	5,5	5,5
Promedio América Latina	3,6	3,8	5,4	5,5
Promedio OCDE (34 países)	12,2	12,2	12,0	11,4
Generales al consumo				
7 Países seleccionados	4,8	6,9	8,0	9,1
Promedio América Latina	3,1	5,2	6,4	6,8
Promedio OCDE (34 países)	5,7	6,7	6,6	6,8
Específicos- bienes y servicios				
7 Países seleccionados	2,7	2,9	3,5	3,7
Promedio América Latina	4,0	3,9	3,7	3,6
Promedio OCDE (34 países)	4,0	3,7	3,3	3,4
Contribuciones seguridad social				
7 Países seleccionados	2,8	3,0	3,5	4,6
Promedio América Latina	2,1	2,8	3,1	3,8
Promedio OCDE (34 países)	7,4	8,6	8,7	9,0
Impuestos a la propiedad				
7 Países Seleccionados	1,1	1,3	1,6	1,4
Promedio América Latina	0,7	0,7	0,9	0,8
Promedio OCDE (34 países)	1,8	1,8	1,7	1,8

Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE, cit.

Reforma impositiva en Ecuador

La historia reciente de Ecuador, como en tanto otros países de la región, está signada por la inestabilidad política. En el decenio previo a la llegada al gobierno de Rafael Correa Delgado, en enero de 2007, se habían sucedido tres presidentes electos que no terminaron sus mandatos (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) y se puso en evidencia el fracaso del modelo económico empresarial excluyente que Correa sintetizó como «la larga noche liberal». Aunque él mismo se había terminado de formar como economista en una de las escuelas más neoliberales de EE.UU, la de Illinois, y había sido un fugaz Ministro de Economía de Alfredo Palacio en 2005, tuvo la capacidad de comprender los equívocos del pasado, con la dolarización de la economía como pesada carga (de la cual aún no se pudo desprender), e iniciar un gobierno transformador en sintonía con otros de la región.

En materia tributaria, en su primer año de gobierno hizo la reforma más destacada con la aprobación de la Ley para la equidad tributaria del Ecuador. Los cambios más relevantes introducidos son: una serie de medidas para el control de la evasión y elusión (entre ellos, precios de transferencia); la creación del régimen impositivo simplificado (RISE); la elevación de la tasa marginal máxima al 35% en el impuesto a la renta para personas naturales y la eximición del aguinaldo y los rendimientos de los plazos fijos; la elevación de las alícuotas en el impuesto a los Consumos Especiales (específicos) –cigarrillos, bebidas alcohólicas, vehículos y aviones– y la ampliación de la base imponible (perfumería, armas de fuego, videojuegos, televisión por cable, juegos de azar, etc.); aplicación de tarifa cero en el IVA a los servicios de salud y medicamentos; y, finalmente, la creación de tres impuestos: a la salida de divisas, a las tierras rurales y a los ingresos extraordinarios.

A su vez, el nuevo presidente llamó, mediante un referéndum que obtuvo el 82% de los votos, a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, que se sancionó en 2008. En el Artículo 300 de la nueva Carta se definen los principios básicos del régimen tributario y se afirma que «Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables».

A partir de allí y hasta la fecha, continuaron las modificaciones al régimen tributario, con la aprobación de ocho nuevas leyes, muchas de ellas dirigidas a «calibrar» la reforma de 2007. Entre los cambios más importantes se destacan: la eliminación de la exención de los dividendos percibidos en el impuesto a la renta de personas naturales y las sociedades radicadas en paraísos fiscales; la redefinición de la base imponible y la elevación de la alícuota en el impuesto a la Salida de Divisas, que había empezado en el 0,5% y llegó al 5% en 2011 (la actualmente vigente); la reducción de la alícuota de 25% a 22% en el impuesto a la renta a empresas. También fueron creados nuevos impuestos: en 2008, a los activos del exterior y, en 2011, a la contaminación vehicular y a las botellas plásticas no retornables, ambos enmarcados en la Ley de Fomento Ambiental.
Con estas reformas, Ecuador fue el país de la región que logró correr en mayor medida los límites impuestos por el régimen de acumulación financiera y apertura en materia tributaria. Sin embargo, esto no significa que este país haya logrado construir un sistema tributario lo suficientemente sólido y consistente como para contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza que genera la globalización.

Fuentes principales:
Carlos Marx Carrasco Vicuña y Ximena Amoroso Iñiguez: Una nueva política fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal, Servicio de Rentas Internas, Quito, 2012
Juan J. Paz y Miño Cepeda: Historia de los impuestos en Ecuador, Servicio de Rentas Internas, Quito, 2015.

Los impuestos a los altos ingresos y a las utilidades

En términos generales, la imposición a la renta se incrementó durante los últimos años medida en términos del producto. El promedio simple de los siete países arriba a una presión de 5,5% en 2013 frente a 3,6% en 2000. Sin embargo, la comparación con los países de la OCDE pone de manifiesto el largo camino por recorrer en este tipo de imposición. Aunque el promedio de la OCDE tuvo una leve tendencia declinante, en 2013 estos impuestos aportan 11,4% del PIB, más del doble que en el caso de los países latinoamericanos.

Venezuela fue un caso de excepción, porque hasta los primeros años noventa obtenía tres cuartas partes de su recaudación con la imposición a la renta petrolera. La reforma de los 90 redujo esa participación (al comenzar a cobrar el IVA por ejemplo). Más tarde, con el chavismo, el control de la producción mediante la estatal PDVSA permitió al Estado captar excedentes por otros medios, no solo mediante tributos.

El país con mayores cambios fue Uruguay, mediante la reimplantación de la imposición sobre las personas físicas o naturales en la reforma de 2006, aplicando el sistema dual[68] que supone un avance en la técnica de este impuesto. En contraposición, la tasa general del impuesto a las sociedades tuvo una tendencia declinante en los años 90 que se reforzó con la reforma del gobierno del Frente Amplio al reducirla al 25%. Lo cierto es que la incorporación de personas físicas le permitió al gobierno triplicar la presión tributaria por los impuestos a la renta: el 50% de la recaudación se obtiene de esa fuente.

También en Ecuador fueron impulsados cambios relevantes. En relación a los impuestos a personas físicas se incorporaron dos tramos de alícuotas para elevar la marginal máxima del 25% al 35% (en 2001 se había elevado del 15% al 25%). En cuanto a las sociedades, la reforma tuvo la tendencia inversa, al

68 El impuesto a la renta de personas físicas puede aplicarse mediante distintas técnicas que van desde la imposición cedular a la integrada. En la primera, cada fuente de ingreso es gravada de manera independiente, mientras que en la segunda se agrupan todas las fuentes para un tratamiento común. El sistema dual, conocido como escandinavo, diferencia las fuentes obtenidas del capital y del trabajo. En Uruguay se implementó este sistema en reemplazo de un sistema cedular incompleto (Alberto Barreix y Jerónimo Roca: «Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya», en Revista de la CEPAL N° 92, agosto de 2007).

reducirse la tasa del 25% al 22% a partir de 2013. En este país, aunque el avance de la presión fue importante –pasó de 1,6% del PIB en 2000 al 4,2% en 2013– esta sigue en niveles relativamente bajos en comparación con los restantes países estudiados.

Argentina es un caso extraño. En relación a las personas jurídicas, en 1990 se probó una drástica reducción de la tasa que duró solo dos años y a partir de allí se la fue subiendo paulatinamente hasta llegar a la vigente en la actualidad, que es del 35%, la más elevada de los países latinoamericanos. En cuanto a las personas físicas, en 2013 se subsanó el aspecto más controvertido al incorporar a la base las ganancias de capital y las utilidades distribuidas, pero persisten las críticas porque no se modificaron los tramos de ingresos sobre los cuales recaen las alícuotas marginales[69].

En resumen, la imposición a la renta de las sociedades siguió el mismo derrotero de lo sucedido en los países centrales: la tendencia fue claramente a la reducción de tasas, aunque en la mayoría de los países la disminución se hizo en años precedentes y en este período solo se la mantuvo. En el cuadro adjunto se incorporó también a México y Colombia para resaltar que la tendencia a reducir la tasa del impuesto a las sociedades fue más evidente en los países que mantienen una política económica ortodoxa.

Cuadro 7. Impuestos sobre la renta empresarial. Alícuotas generales legales aplicables a personas jurídicas residentes o domiciliadas en el país

	1980	1990	2000	2014
Argentina	33	20	35	35
Brasil	(1)	50	34	34
Venezuela	50	50	34	34
México	42	36	35	30
Bolivia	30	(2)	25	25
Uruguay	25	40	30	25
Colombia	40	30	35	25
Ecuador	20	25	25	22
Chile	10	10	15	20

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)

Los impuestos al consumo

La clasificación de la OCDE tiene la particularidad de incluir en este rubro a los gravámenes que tienen como hecho imponible a las transacciones comerciales con el exterior, tanto los aranceles a las importaciones como a las exportaciones.

En el interior de este grupo se desagrega los que gravan al consumo general y los específicos. En cuanto a los impuestos generales al consumo, el que rige en casi todos los países es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este gravamen fue el centro de las reformas de los años 90 en muchos países, universalizando sus bases y elevando sus alícuotas. Incluso, en Venezuela, fue en ese período cuando se lo instituyó (empezó a regir en 1993). Brasil es un caso especial porque no tiene IVA pero rigen varios impuestos generales al consumo federales o estaduales: el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), la Contribución Financiera a la Seguridad Social (COFINS) y el Impuesto al Producto Industrializado (IPI); la recaudación obtenida por estos tributos se mantuvo relativamente estable en los últimos veinte años medida en términos del producto. En los restantes países seleccionados, la presión

69 Los cambios que se introdujeron en el mínimo no imponible permitieron que la población asalariada que paga el impuesto se mantuviera en alrededor del 10% de los empleados registrados, pero quienes están alcanzados contribuyen con una carga efectiva superior a la de unos años atrás. Igualmente, este impuesto es el que aporta la mayor progresividad al sistema tributario argentino.

tributaria del IVA y demás impuestos generales al consumo tuvo su mayor expansión durante la década de 1990 y por tanto fue una de las causas de la mayor regresividad de las estructuras tributarias[70].

En algunos países, los gobiernos hicieron cambios en el universo alcanzado, volviendo a eximir o a reducir la tasa de algunos de los bienes esenciales, pero no fueron determinantes. La modificación más relevante se produjo en Uruguay, donde formó parte de la reforma tributaria de 2006 e incluyó la reducción de la alícuota general del 23% al 22% y la eliminación de la Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), un impuesto que actuaba como un adicional al IVA con una tasa del 3% y que había regido desde 2001.

En el cuadro 4 se puede ver la evolución de la alícuota general del IVA desde 1980. Allí se observa la tendencia alcista de la tasa en la mayoría de los países. Aún en los casos en que se redujo la tasa en fecha reciente, Uruguay y Venezuela, sigue siendo más elevada que en el momento de su creación.

Cuadro 8. Impuesto al Valor Agregado. Alícuota general.

	1980	1990	2000	2014
Uruguay	18,0	22,0	23,0	22,0
Argentina	16,0	15,6	21,0	21,0
Chile	20,0	18,0	18,0	19,0
Bolivia	5,0	10,0	13,0	13,0
Ecuador	5,0	10,0	12,0	12,0
Venezuela	-	-	14,5	12,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de CIAT

Las novedades más destacadas en este grupo de impuestos en los últimos años no surgen de la política tributaria sino de su administración en el combate de la evasión. Por un lado, el avance tecnológico permitió una mayor sofisticación de los controles y, por el otro, en la mayoría de los países se instrumentaron moratorias y/o planes de facilidades de pago que permitieron regularizar su situación ante el fisco a una gran cantidad de contribuyentes.

En cuanto a los impuestos específicos sobre bienes y servicios, aquí se engloban, básicamente, aquellos selectivos sobre el consumo y los gravámenes a las importaciones y exportaciones y por tanto, conforman el componente progresivo de la imposición al consumo. En Bolivia influye de manera determinante la imposición sobre los hidrocarburos, que permitió una expansión exponencial de estos tributos en el marco la nacionalización decretada por Evo Morales en 2006 (una de las principales promesas de su campaña electoral).

También sobresalen los casos de Argentina en relación a los derechos a la exportación sobre los principales productos agrarios y sus derivados con tasas superiores para captar la renta diferencial de la tierra, y Ecuador con un alza en la imposición a los combustibles y la creación en la reforma de 2007 del Impuesto a la Salida de Divisas que la OCDE considera como un *Exit Tax*[71].

En Uruguay, Chile y Venezuela, en cambio, la tendencia en los últimos años fue a una reducción de la recaudación por este tipo de impuestos. Un dato que refleja la ausencia de una política tributaria que descalce al sistema tributario en estos países con la tendencia predominante en el régimen anterior

70 Aunque estos impuestos están estigmatizados como muy regresivos no siempre fue así ni debería serlo en el futuro si se modificaran sus características técnicas. Ver al respecto Alfredo Iñiguez. *«IVA Progresivo", ¿la más maravillosa música?», en Voces en el Fénix N° 14, Revista del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2012.*

71 Son impuestos que tienen como objeto desalentar el cambio de residencia de las personas para reducir la carga tributaria. Se aplican en varios países centrales para evitar la radicación en guaridas (o paraísos) fiscales. En el caso de Ecuador, es más asimilable a un impuesto a las transacciones financieras que a este tipo de gravámenes.

es la baja imposición a las importaciones, que tuvo drásticas reducciones en el pasado con la apertura comercial que no fueron revertidas, con una tasa promedio que se ubica entre el 10% y el 14% con el caso extremo de Chile con una alícuota del 6%[72].

Uruguay y Chile. Dos estrategias para sortear las resistencias a la reforma

Uruguay en 2006 y Chile en 2014 aprobaron reformas bastante amplias de sus sistemas tributarios orientadas a mejorar su incidencia distributiva. Aunque las transformaciones fueron relativamente moderadas, en ambos casos se dispusieron estrategias para evitar que la resistencia de quienes eran afectados en sus intereses impidiera su aplicación. Uruguay con un extenso y diverso debate previo a la aprobación de la ley y Chile mediante una instrumentación muy pausada en el tiempo, con alternativas para que los contribuyentes elijan entre distintas modalidades y la asignación de parte de la recaudación a financiar la educación.

En Uruguay, más allá de la reforma en sí misma, que no se proponía lograr incrementos en la recaudación, el hecho más elocuente fue la apertura del debate y la búsqueda del consenso para que esta se pudiera llevar a cabo. El debate se inició antes de que el Frente Amplio accediera al gobierno en marzo de 2005 tanto en ámbitos técnico-académicos como en el marco de los partidos de la coalición. Luego, se expuso a una consulta pública los grandes lineamientos de la reforma, lo cual sirvió para transparentar el proceso de negociación y obligar a que el lobby se hiciera públicamente. Finalmente, con el proyecto de ley presentado, se produjo el debate legislativo, que terminó con la ley aprobada sin cambios sustanciales y con parte de la oposición (blancos y colorados, que gobernaron el país la mayor parte de su historia) votando a favor en general y marcando las diferencias en particular.

Los estudios previos elaborados desde el ministerio de Economía estimaron que el 84% de la población se beneficiaba con los cambios impulsados, en especial quienes se encuentran en los estratos con menores ingresos (hasta el 6° decil esta proporción superaba el 90% y hasta el 8° al 80%). Solo en el decil más alto el porcentaje de hogares que se perjudicaban con la reforma superaba a quienes ganaban con ella. Sin embargo, la percepción de la población no se condecía con esta evaluación y la consideraban adversa o tenían dudas respecto a su incidencia.

***

En Chile, la reforma aprobada tras la vuelta de la Concertación al gobierno se propuso aumentar la recaudación en 3 puntos del PBI en 2018, más de la mitad con destino a la educación. Era precisamente en el ámbito educativo donde se centraban las protestas y los conflictos sociales que habían empezado en el primer mandato de Michelle Bachelet (2006-2010) y se habían extremado durante los cuatro años de gobierno de la derecha encabezado por Sebastián Piñeira.

El debate, aunque existió, no fue determinante: el proyecto se presentó en abril y se transformó en ley en septiembre de 2014. La particularidad de la reforma es el gradualismo previsto en el tiempo de implementación, calculado en cuatro años, mediante un plan que anticipa la fecha de entrada en vigencia de cada uno de los cambios. En la alícuota del impuesto a la renta de primera categoría se prevé aumentos por año para pasar de 20% en 2014 a 28% en 2018. Otro elemento distintivo fue asignar al contribuyente la posibilidad de elegir entre distintas alternativas: dos regímenes distintos en la determinación del impuesto a la renta de las empresas y opciones en el régimen de tributación simplificada para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

Las experiencias de Uruguay y Chile ponen en evidencia que toda reforma orientada a mejorar la incidencia distributiva del sistema tributario requiere, para su aplicación exitosa, una planificación estratégica de la intervención. Incluso en los casos de cambios moderados, como fueron estos, los riesgos a asumir son elevados. Sin embargo, ninguna de estas experiencias es extrapolable, porque la probabilidad de éxito siempre estará en función de las características propias del lugar donde se realiza. Tal vez, el único hecho que permite su generalización es la conveniencia de encarar una reforma en el primer año de un ciclo de gobierno porque supone una correlación de fuerzas más acorde a las aspiraciones de quien la conduce.

72 Según datos de Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento para el desarrollo*, BID, 2013, pp. 47 y 48.

Fuentes principales:
Andrés Rius: *La reforma tributaria uruguaya de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental*, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2012.
Ministerio de Hacienda de Chile: Implementación de la reforma tributaria Ley N° 20.780. Primer informe de avance. Julio de 2015.

Las contribuciones a la seguridad social

Las contribuciones a la seguridad social no son estrictamente impuestos. Como su nombre lo indica, son las fuentes contributivas a los sistemas de seguridad social en general y jubilatorios en particular. Sin embargo, ante la magnitud de su recaudación, y en virtud de algunas discusiones teóricas, se las suele incorporar entre la recaudación tributaria[73]. En todo caso, la principal distinción entre los países analizados en este artículo está íntimamente vinculada al grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social, con Brasil, Argentina y Uruguay con sistemas de reparto universales que marcan la diferencia en términos de los aportes de sus fuentes contributivas. Estos países obtienen ingresos en una proporción del producto muy similar a la de los países de la OCDE. En contraste, los países con regímenes menos desarrollados y/o privatizados obtienen escasos recursos por estas fuentes.

Cabe destacar los cambios en el régimen jubilatorio argentino. A mediados de la década de 1990 se instituyó un sistema mixto de reparto estatal y de capitalización privado que desvió parte de estos recursos a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y a fines de 2008 se volvió atrás con la medida recuperando el régimen único de reparto estatal. Si bien estos cambios no explican por sí solos la expansión de los ingresos por esta fuente en los últimos años, son un factor ajeno al sistema tributario que debe contemplarse en el análisis.

Los impuestos a la propiedad

El desarrollo de los impuestos a la propiedad en América Latina es muy limitado y es tal vez la mayor asignatura pendiente para disponer de un sistema tributario progresivo. Sin embargo, un lector apresurado podría interpretar que el aporte que hacen estos tributos es en varios países superior al promedio simple de la OCDE. Es el caso de Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay con una recaudación de 1,8% del PIB en 2013. ¿Cómo puede ser compatible este dato con la primera oración de este párrafo?

La respuesta está en la inclusión en este rubro de los impuestos a las transacciones financieras[74]. En Argentina figura en este ítem el gravamen a los créditos y débitos bancarios (conocido como «impuesto al cheque») que recauda el equivalente al 1,7% del PBI y explica más de la mitad de esta categoría. En Brasil, figura en ese rubro el Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) que aporta un tercio de la recaudación. En Bolivia el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), con características similares a las del sistema argentino obtiene casi todos los ingresos allí catalogados. Uruguay es el único caso en el cual el impuesto al patrimonio neto de las empresas explica más del 50% de la recaudación, sobre todo con los cambios introducidos en los últimos años; los restantes ingresos se obtienen por el impuesto a la propiedad inmueble y, en menor medida, un impuesto a las transacciones financieras.

Comentarios con final abierto

Se puede asumir como corolario que, más allá de los avances dispares en la recaudación impositiva en casi todos los países bajo análisis, es indudable que la adecuación del sistema tributario a la nueva impronta que se procuró asignar al rol del Estado figura en la agenda pendiente. La necesidad de una

73 Esta discusión se podría saldar al considerar la distinción entre tributos e impuestos. En este caso, las contribuciones formarían parte de los tributos pero no de los impuestos.
74 Estos impuestos también son progresivos y son un instrumento útil para captar potenciales rentas extraordinarias, especialmente en economías con elevada informalidad como las analizadas. Pero como gravan los flujos en lugar de los stocks deberían tener un tratamiento distinto a los impuestos a la propiedad.

reforma tributaria es, al menos en apariencia, uno de los pocos aspectos en los que se puede percibir un consenso generalizado entre los analistas de la materia. Sin embargo, cuando se empieza a indagar sobre su contenido aparecen diferencias irreconciliables entre quienes la pregonan. En una publicación reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se resumen estas diferencias de una manera demasiado simplificadora pero gráfica:

La ideología puede influir en los objetivos de la reforma, así como también en el tipo de impuestos sujetos a reformas. Los gobiernos de tendencia izquierdista se centrarán más en el objetivo de la redistribución, como aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, mientras que los gobiernos de derecha, que supuestamente son más favorables a las empresas, pondrán más énfasis en la neutralidad fiscal y en disminuir las distorsiones de mercado[75].

Cuando se piensa en una reforma tributaria, por lo general se centra la atención en los cambios normativos que hacen a la política impositiva. Sin embargo, a la administración tributaria le corresponde un rol clave para garantizar que las modificaciones de política redunden en cambios efectivos sobre el patrón distributivo vigente. Expresado de otra forma: la política tributaria puede cubrir los espacios vacíos y reducir la elusión impositiva, pero también es importante combatir la evasión. Aunque la evasión no distingue entre clases sociales, las resistencias de las elites económicas a una mayor imposición pueden materializarse en la búsqueda de mecanismos para aminorarla. Por lo general, las capas sociales más ricas de la población aprovechan al máximo los hiatos normativos para eludir el pago de impuestos, pero si se cercena este camino (y una reforma en la política tributaria debería lograrlo) no suelen tener escrúpulos para, lisa y llanamente, evadir el pago de impuestos.

No parece una casualidad que los impuestos progresivos sean los más evadidos/eludidos. En los impuestos a la propiedad el no pago puede tomar la forma de morosidad, evasión o elusión, aunque no existen estudios recientes que aporten una aproximación de cuál sería su magnitud. En el libro de Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá[76] se realizaron estimaciones de la evasión de los impuestos a la renta de algunos países de América Latina. Si bien estos trabajos tienen muchas limitaciones, reconocidas por quienes desarrollaron los estudios, debido a las restricciones de información existentes, los cálculos de la evasión arrojan proporciones muy elevadas que van desde casi el 42% en México hasta poco menos del 64% en Ecuador y Guatemala.

Por otro lado, cuando la evasión recae sobre los impuestos que le aportan progresividad a la estructura no solo afecta a la equidad horizontal sino también a la vertical. Este es un elemento relevante a contemplar no solo en lo que se refiere a la capacidad recaudatoria y de control de los organismos responsables de la administración tributaria, sino también cuando se rediseña el sistema tributario. En el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve «arena» de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses[77].

Una línea similar refleja la Cepal, cuando, al proponer un nuevo pacto fiscal por la igualdad, esgrime que:

La extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado la actual realidad del sistema tributario, lo que genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, mediante el esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso. (...) Desde la óptica política, es evidente que la desigualdad social puede promover el

75 Corbacho, Fretes Cibils y Lora, cit., p. 54. El lenguaje utilizado exime de agregar desde donde se lleva a cabo tal afirmación.
76 Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá: «*Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*», en *Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*, Cepal-GTZ, Santiago de Chile, 2010.
77 Alejandro Otero: «El federalismo fiscal argentino y sus fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria», en *Entrelíneas de la política económica* N°10, CIEPyC-UNLP, mayo de 2008.

surgimiento de «grupos de élites» que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea mediante el control del proceso legislativo o procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos[78].

Quienes abogan por las ideas más difundidas suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación con las características y diseño de las políticas públicas, y han recuperado terreno las visiones en favor de la universalidad, así como del rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Aunque el nuevo contexto político en la región hace suponer un nuevo impulso a las ideas orientadas a la "neutralidad" y la prescindencia de la función redistributiva en materia tributaria.

Las perspectivas reseñadas dan una clara señal de cuál debió ser el propósito de la reforma no realizada en América Latina: orientarse a acompañar y sostener el cambio de paradigma iniciado y para ello reforzar la función de los tributos como instrumento de política fiscal para incentivar selectivamente la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado.

Un elemento, por lo general descuidado cuando se pregona la necesidad de una reforma tributaria, está vinculado a determinar si están dadas las condiciones para avanzar en ella. Para poder llevarla a cabo, debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante. Dicho esto en los términos desarrollados por Carlos Matus[79]. Como sostiene este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llama «el triángulo de gobierno» que tiene en sus vértices: 1) el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos, y contempla el intercambio de problemas; 2) la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y 3) la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar, y tiene como correlato la aceptación o rechazo de los distintos actores sociales involucrados.

Si se concluye que se dispone de los consensos suficientes para sostener y defender la implementación de los cambios necesarios, es imperativo encontrar el momento más oportuno para llevarla a cabo. La experiencia argentina, con el fallido intento de imponer retenciones móviles a las exportaciones de productos agropecuarios en 2008[80], y los recientes acontecimientos en Ecuador que llevaron al presidente Rafael Correa a retirar los proyectos sobre impuesto a las herencias y a la plusvalía inmobiliaria[81] son ejemplos contundentes de las dificultades para consolidar el camino de adaptar el sistema tributario a un proyecto político popular latinoamericanista.

De modo análogo, las fuertes reformas que introdujo a lo largo de lo que va de 2016 el nuevo gobierno argentino[82], reduciendo la tributación efectiva de los sectores más concentrados de la economía, ponen en evidencia la centralidad de la cuestión tributaria a la hora de reconfigurar el modelo de acumulación y la necesidad de contar con la oportunidad y la correlación de fuerzas necesarias para llevarla a cabo.

Un aprendizaje útil con vistas al futuro de las fuerzas populares de la región antes que una oportunidad perdida.

78 Cepal: *Espacios iberoamericanos: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, 2011.
79 Carlos Matus: *Los tres cinturones del gobierno*, Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR, 2007.
80 Consistía en gravar con tasas diferenciadas e incrementales según el precio de exportación a la soja, el girasol, el maíz y el trigo y sus subproductos, con la finalidad de refinar la extracción de la renta extraordinaria obtenida para cada uno de estos cultivos.
81 En este último caso, se busca captar la renta generada por el aumento del precio de los inmuebles como consecuencia de obras de infraestructura realizadas por el Estado.
82 Véase "Recalculando la Ecuación Fiscal: una mirada a los ingresos del primer semestre", por Alfredo Iñiguez y Alejandro Otero en Ciepyc, N° 45, Año 9 – Agosto 2016

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa K:

CAMBIO CLIMÁTICO, TECNOLOGÍA Y SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA

Aleida AZAMAR ALONSO (UAM, México): LA ACTIVIDAD EXTRACTIVA EN AMÉRICA LATINA. UN PROCESO NEOCOLONIALISTA.

Sergio BRAVO (UDP, Chile): EVOLUCIÓN DEL EXTRACTIVISMO EN CHILE (1990-2016): CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.

Javier GANEM (UNR), Florencia GUISEN (UNR), **Aín MORA** (UNR), **Guillermo PEINADO** (UNR), **Paula PICCOLO** (UNR) y **Antonella VALERIO** (UNR): LAS ACTIVIDADES DETERMINANTES DEL INTERCAMBIO ECOLÓGICAMENTE DESIGUAL EN ARGENTINA, EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA.

María F. GONZÁLEZ MARASCHIO (UNLu) y **Elda TANCREDI** (UNLu): LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL: NEGOCIACIONES MULTILATERALES EN LA UNFCCC E INCIDENCIA SOBRE EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE MERCANCÍAS.

Orlando GUTIERREZ ROZO (UNAL, Colombia): EL REACOMODO DE AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA ECONOMÍA MUNDIAL.

Moderador: **Leónidas O. GIRARDIN**

LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL: NEGOCIACIONES MULTILATERALES EN LA UNFCCC E INCIDENCIA SOBRE EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE MERCANCÍAS

María F. GONZÁLEZ MARASCHIO (UNLu)
Elda TANCREDI (UNLu)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Esta ponencia presenta los principales lineamientos sobre los que se basa el proyecto de investigación recientemente iniciado en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNLu. En él se estudia la relación entre las negociaciones multilaterales sobre la problemática del cambio climático y la geografía del comercio internacional, abordada desde tres aspectos centrales.

En primer lugar, se describe, como marco contextual, la dinámica tendencial del comercio internacional y la ponderación de los intercambios comerciales por vía marítima. En términos regionales, la profundización de la integración y la cooperación Sur-Sur en especial entre las denominadas economías emergentes, iría, como tendencia, reconfigurando las seculares relaciones desiguales entre el norte y el sur. Sin embargo, Europa, Asia y América del Norte siguen representando el 80% del comercio internacional, concentración del comercio que se refuerza por la significativa expansión de las cadenas globales de valor y su clara dimensión regional (o "fábricas") (Tancredi y González Maraschio, 2015). El transporte marítimo se mueve articuladamente con el crecimiento del PBI global y el comercio de mercancías, ya que el 80% de los intercambios mundiales (en tanto volumen) se realiza por vía marítima. Los flujos de carga seca (productos básicos secos principales y secundarios transportados a granel, carga general, carga fraccionada y comercio contenedorizado) representan la mayor proporción (70,2%) seguida por el tráfico de buques tanque (petróleo crudo, derivados de petróleo y gas) con el 29,8% (UNCTAD, 2015). En la configuración espacial de estos flujos, el hemisferio norte tiene determinaciones profundas, así como sobre la conformación de puertos-hub y de los principales corredores de transporte multimodal internacional, reproduciendo los patrones de concentración en torno a estas tres regiones continentales en una red jerárquica de puertos (Martner, 2010).

En segundo lugar, se analizan los aportes realizados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climá1tico (IPCC) en sus evaluaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el sector transporte y su relación con las negociaciones y compromisos asumidos expresados en las "Contribuciones Nacionalmente Determinadas" (INDC) durante la COP21 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en 2015 y el Acuerdo de París. Aquí se indica que el aumento de las emisiones antropogénicas anuales de GEI corresponde de forma directa a los sectores del suministro de energía (47%), la industria (30%), el transporte (11%) y los edificios (3%); y que, a nivel mundial, los aumentos en las emisiones de CO2 derivadas de la quema de combustibles fósiles son superiores a las reducciones en las emisiones derivadas de las mejoras en la intensidad energética. Tradicionalmente han sido los países industrializados los que han emitido grandes cantidades de dióxido de carbono de procedencia energética; en la actualidad, el volumen total anual de emisiones GEI de los países industrializados y los países en desarrollo es aproximadamente igual, y se estima que, de no modificarse las políticas, en 2030 las emisiones de CO2 de los países en desarrollo, y entre ellos particularmente los BRICS, serán un 72% superiores a las de países de la OCDE. (OMC/PNUMA, 2009). Las evaluaciones realizadas por el IPCC señalan también que el sector del transporte es responsable del 27% del uso de la energía final (según se estima en 2010, con una duplicación proyectada de emisiones para el año 2050). Este crecimiento en las emisiones debido a la creciente actividad mundial de traslado de pasajeros y de carga podría compensar en parte las futuras medidas de mitigación, incluidas las mejoras en las emisiones de carbono y la intensidad energética de los combustibles, el desarrollo de infraestructura, el cambio de comportamiento y la aplicación general de las políticas. Si bien en términos de emisiones de CO2 por tonelada de carga transportada por milla, el transporte marítimo es el medio de transporte comercial más eficaz (2,2% del volumen de emisiones totales), por su enorme escala las emisiones (en especial las de los buques-tanque y los portacontenedores) representan el 11,8% de las emisiones del sector transporte.

A medida que el transporte marítimo internacional aumenta en paralelo con la actividad comercial y económica, uno de los principales desafíos consiste en reducir las emisiones de GEI (sobre todo de CO2) y establecer políticas de mitigación y adaptación. La Organización Marítima Internacional, agencia especializada de Naciones Unidas en el área de la regulación marítima vinculada al comercio internacional, encabeza la labor internacional sobre los aspectos técnicos y la mitigación para elaborar

instrumentos vinculantes y medidas técnico-operativas para mejorar la eficiencia energética y de emisión de GEI de los buques, como por ejemplo, el índice de Eficiencia Energética (para buques nuevos), con la intención de promover el comercio, la eficiencia energética y el desarrollo sostenible, respetando el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" entre países con desiguales desarrollos. También los puertos marítimos exigen especial atención, no solo por ser puntos de enlace de las cadenas mundiales de suministro sino por ser vulnerables a los efectos del cambio climático y a sus riesgos asociados al encontrarse en zonas costeras, tierras bajas y deltas. Otro de los principales desafíos, sobre todo para los puertos de contenedores, es la mejora de las instalaciones para reducir los efectos ambientales de las emisiones (en especial de GEI), las operaciones de carga y la contaminación accidental. Antes estas nuevas normativas, resulta necesario estudiar las posibles ramificaciones económicas y comerciales de un nuevo sistema de regulación de las emisiones de GEI procedentes del transporte marítimo, en particular para los países en desarrollo, prestando atención a las necesidades de adaptación, que hasta ahora han suscitado limitado interés. Como tercer aspecto central para la investigación en marcha, entonces, se inicia la exploración de la incidencia que las nuevas normativas sobre eficiencia energética y los compromisos asumidos y los esfuerzos estratégicos para combatir el cambio climático pueden tener sobre los costos del comercio, en especial en los países emergentes y en desarrollo, y en particular los que conforman el BRICS y Argentina, tomados como caso particular de estudio.[83]

Introducción

Este trabajo presenta los principales lineamientos sobre los que se basa el proyecto de investigación recientemente iniciado en el Departamento de Ciencias Sociales de la UNLu[84]. En él se estudia la relación entre las negociaciones multilaterales sobre la problemática del cambio climático y la geografía del comercio internacional, abordada desde tres aspectos centrales. En primer lugar, se describe, como marco contextual, la dinámica tendencial del comercio internacional y la ponderación de los intercambios comerciales por vía marítima. En segundo lugar, se analizan los aportes realizados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climá1tico (IPCC) en sus evaluaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el sector transporte y su relación con las negociaciones y compromisos asumidos expresados en las "Contribuciones Nacionalmente Determinadas" (INDC) durante la COP21 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en 2015 y el Acuerdo de París. Como tercer aspecto central para la investigación en marcha, entonces, se inicia la exploración de la incidencia que las nuevas normativas sobre eficiencia energética y los compromisos asumidos y los esfuerzos estratégicos para combatir el cambio climático pueden tener sobre los costos del comercio, en especial en los países emergentes y en desarrollo, y en particular los que conforman el BRICS y Argentina, tomados como caso particular de estudio.

1- El marco descriptivo vinculado al comercio internacional de bienes e intercambio por vía marítima.

1.1. Las principales tendencias del comercio internacional de bienes.

Desde los inicios del siglo XXI, pueden señalarse tres características económicas sustantivas globales que contextualizan la nueva geografía del comercio internacional.

(a) El crecimiento exponencial de los intercambios comerciales. De acuerdo con los datos oficiales disponibles de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2015), las exportaciones mundiales de

83 Programa de Investigación "Redes epistémicas: enlaces entre el conocimiento y la toma de decisiones políticas", Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.

84 Proyecto: "*PROBLEMAS AMBIENTALES Y COMERCIO INTERNACIONAL: un estudio exploratorio de la relación entre el transporte marítimo de mercancías y el cambio climático global*". Directora: Elda Tancredi. Integrantes: Fernanda González Maraschio, Diana Schulman, Pablo Albertti, Martín Fosser, Mariana Mochetti, Joaquín Belgrano, Felipe Ríos Díaz, Alejandra Valverde. Estudiantes: Marcela Huesca, Ramiro Navarro, Patricio Alanis, Vanina Turco. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján (Disposición CDD-CS 370/16)

mercancías han experimentado un fuerte crecimiento en el transcurso de los últimos 20 años. Sin embargo, desde el comienzo de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009, el comercio mundial no ha logrado recobrar el dinamismo que exhibe durante la mayor parte del período de posguerra. Entre 2012 y 2014, las exportaciones mundiales (medidas en volumen) crecieron en promedio solo un 2,6%, cifra casi idéntica a la expansión de la economía mundial en el mismo período (2,5%) y que equivale a la mitad de la tasa media a la que aumentaron en la etapa inmediatamente anterior a la crisis (2001-2008). El escaso dinamismo del comercio mundial resulta más claro si se analiza su evolución en valor, ya que, desde 2012, el índice de precios de las exportaciones mundiales solo ha registrado variaciones negativas, en un contexto de menores precios de los productos básicos, en especial el petróleo y los metales (CEPAL, 2015). El pobre desempeño del comercio mundial a partir de 2012 obedece a una combinación de factores, vinculados a una compleja situación macroeconómica mundial y a cambios en la dinámica del propio comercio y de la producción. En 2014 las exportaciones ascendieron a U$S18,494 billones, una cifra que, más allá de lo anteriormente dicho, es casi cuatro veces superior a lo registrado en 1995. A la par, el valor del comercio de servicios consigna U$S 4,9 billones; por lo que en el año 2014 el valor total del comercio (mercancías más servicios comerciales) asciende a U$S 23,43 billones.
(b) La profundización de la integración regional y el aumento de la cooperación Sur-Sur, que iría, como tendencia, reconfigurando las seculares relaciones desiguales entre el norte y el sur. De todas formas, Europa sigue siendo la principal región de origen y de destino de los flujos comerciales; seguida por Asia, cuya importancia como región comercial ha aumentado sustancialmente; y finalmente América del Norte. Durante los últimos 20 años, también ha aumentado la participación de las economías en desarrollo en el comercio internacional, en especial las denominadas economías emergentes del sudeste asiático; su importancia como destino aumenta del 26% en 1995 al 39% en 2014, mientras que la de las exportaciones destinadas a las economías desarrolladas disminuyen del 68% en 1995 al 56% en 2014. Este proceso está indiscutiblemente liderado por China, cuyo surgimiento como actor global ha provocado el paulatino desplazamiento del poder en dirección de Asia. La participación comercial de los BRICS[85], que en el largo plazo se ha mantenido estable alrededor del 9% durante todo el siglo XX desde el año 1948 (con una caída significativa en los guarismos de 1973 y 1993, con el 7,3% y 6,3% del total mundial respectivamente), aumenta significativa y constantemente su peso desde los inicios del siglo XXI, representando en conjunto el 18% del comercio mundial en el año 2015. Pero, mientras China despega comercialmente (representa el 70% de las exportaciones del grupo) y Rusia vuelve a los valores de participación alcanzados a mediados del siglo XX, Brasil e India no logran volver a los porcentajes logrados apenas terminada la segunda guerra mundial, y Sudáfrica alcanza sólo el 25% de la parte de 1948 (Tancredi y González Maraschio, 2016).
(c) La significativa expansión de las cadenas globales de valor, que representan la forma de desagregación y deslocalización de la producción de mercancías y servicios, que ha conducido a una nueva división internacional de la producción. El comercio internacional y la inversión extranjera directa se entrelazan a través de las redes internacionales de empresas que invierten en todo el mundo, así como en la comercialización de insumos que forman parte de las cadenas de valor transfronterizas (intra-empresa o inter-firmas, regionales o de naturaleza global) con eslabones que se localizan en diferentes países o regiones interactuando en una dinámica continua. Se estima que casi la mitad (el 49%) del comercio mundial de mercancías y servicios se lleva a cabo a través de cadenas de valor mundiales, frente a un 36% en 1995: "*la tendencia de los países a especializarse en determinadas etapas del proceso de producción de los bienes (el fenómeno conocido como especialización vertical), inducida por la inversión extranjera directa, ha generado nuevas oportunidades comerciales, especialmente para las pequeñas economías en desarrollo y para las economías de Europa Oriental. Una consecuencia de la intensificación de la especialización vertical ha sido el aumento del comercio mundial de bienes intermedios*" (OMC, 2015:19).

Esta fragmentación de la producción y la cadena global de valor que la articula, tienen una clara dimensión regional (o "fábricas") en el mundo: la "Fábrica Europa" (centrada en Alemania), la "Fábrica Nor-

85 Acrónimo de Brasil, Rusia, India y China según la expresión acuñada por Jim O´Niell en un estudio de Goldman Sachs en el año 2003. Sudáfrica se suma al grupo en el año 2009, durante la Primera Cumbre formal realizada el 16 de junio de 2009 en Ekaterimburgo (Rusia)

teamérica" (centrada en los Estados Unidos), y la "Fábrica Asia" (centrada originalmente en el Japón y más recientemente en China), las que se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional, en especial de bienes intermedios (Rosales y otros, 2013:12). Sin embargo, este proceso de intensa fragmentación productiva estaría hoy transitando por una fase de madurez, al visualizarse un escenario de acortamiento de las cadenas regionales y globales. *"Por ejemplo, China ha avanzado mucho en la sustitución de insumos importados por otros de producción nacional en diversas industrias, lo que ha reducido el dinamismo del comercio mundial de bienes intermedios. Por otra parte, los cambios de la composición de la demanda agregada mundial tras la crisis hacia componentes menos intensivos en importaciones también han tenido un impacto negativo en los flujos comerciales"* (CEPAL, 2015:24).

1.2- Las características del transporte marítimo de mercancías.

El proceso de fragmentación productiva, el comercio de mercancías y el transporte marítimo se mueven en forma articulada, ya que el 90% del comercio mundial (en volumen) y el 70% (en valor) se realiza por vía marítima; así los puertos tienen una función crucial como puntos de enlace en las cadenas globales de valor.

El comercio por vía marítima presenta, según informa UNCTAD (2015), las siguientes características generales:
(a) circulan en los puertos cerca de 10.000 millones de toneladas de bienes;
(b) el 70,2% de los flujos son de carga seca (productos básicos secos principales -mineral de hierro, cereales, carbón, bauxita/alúmina, fosfato- y secundarios transportados a granel -graneles agrícolas, abonos, minerales, acero, productos forestales-), carga general, carga fraccionada y comercio contenedorizado, seguida por el tráfico de buques tanque (petróleo crudo, derivados de petróleo y gas (con una proporción del 29,8%);
(c) los principales productos exportados por vía marítima son el petróleo (17% de la carga) y mercancías en contenedores (15%);
(d) regionalmente, Asia se constituye como principal área de carga y descarga; y le siguen en importancia América en lo que respecta a cargas y Europa en lo que respecta a descargas. Aunque el papel de África en el comercio marítimo es marginal, su progresiva especialización en la exportación de recursos naturales establece un potencial crecimiento.

La carga contenedorizada, que representa una sexta parte del volumen transportado, significa más de la mitad del valor de todo el tráfico marítimo internacional. Es importante aclarar que los puertos de contenedores son además puertos de cargas múltiples y de múltiples usuarios. Mientras que otras terminales (por ejemplo, de carga seca y líquida) suelen ser operadas por una única compañía, que controla la extracción del recurso, el ferrocarril, la planta procesadora y las facilidades portuarias. La fragmentación global de la producción y el desarrollo de sistemas multimodales de transporte internacional son los elementos que conducen también a una reorganización de los puertos.

En términos geográficos, "*el hemisferio norte tiene determinaciones profundas sobre la configuración espacial de los flujos, así como sobre la conformación de los puertos hubs y de los principales corredores de transporte multimodal internacional. Los flujos de carga movilizada en contenedores reproducen, aunque no de manera idéntica, los patrones de concentración en torno a estas tres regiones continentales; por lo tanto, los movimientos Este-Oeste en el hemisferio norte adquieren gran densidad y concentran a los puertos y sistemas de transporte más importantes del mundo…en torno a los paralelos 30 y 60 del hemisferio norte"* (Martner, 2010: 333), reproduciendo los patrones de concentración en una red jerárquica de puertos[86]. Las tres rutas de mayor comercio

86 Los puertos hubs o pivotes han sido definidos "como puertos marítimos que concentran carga de diferentes procedencias y destinos, nacionales y extranjeros, para su posterior redistribución. Generan así negocios para la economía local al transportar el comercio que no es del entorno cercano al propio puerto" (Hoffmann, 2000: 122). La concentración de carga se produce a través de dos vertientes principales: a) por vía marítima, cuando en el puerto en cuestión se traspasan los contenedores de un buque a otro para que puedan continuar la ruta hacia su destino final. En ese caso se habla de tráfico de transbordo; b) Por vía terrestre, cuando el contenedor con mercancías llega de otro país o de regiones interiores del propio país, tanto en ferrocarril como en camión, y sale del puerto por vía marítima hacia su destino. En tal caso se utiliza el término de tránsito intermodal.

contenedorizado son la transpacífica, la que une Asia y Europa, y la transatlántica, que unen las tres principales regiones económicas: el total de volúmenes transportados en contenedores por estas rutas ascendió en 2014 a 52 millones de TEU, es decir, el 30% del comercio mundial en contenedores, que se estima alcanzó a los 171 millones TEU. Las líneas secundarias Este-Oeste representan el 13%, mientras que las Norte-Sur significan el 17%. Lo que indica entonces que el 40% del tráfico de contenedores es intra-regional al que se suma el Sur-Sur (UNCTAD, 2015:20).

Los principales 20 puertos de contenedores concentran el 45% de los movimientos portuarios en el año 2014. De ellos, 16 corresponden a economías en desarrollo de Asia: Shangai (China), Singapur (Singapur), Shenzhen (China), Hong Kong (China), Ningbo (China), Busan (Corea del Sur), Guanghou (China), Quingdao (China), Dubai (Emiratos Árabes), Tianjin (China), Port Klang (Malasia), Kaohsiung (Taipei chino), Dalian (China), Xiamen (China), Tanjung Pelepas (Malasia), Jakarta (Indonesia). Tres se localizan en Europa: Rotterdam (Holanda), Hamburgo (Alemania) y Amberes (Bélgica) y sólo uno en América del Norte (Los Ángeles) (UNCTAD, 2015). Estos puertos-hub son los nodos articuladores de la creciente movilidad de insumos y bienes demandados por la producción fragmentada entre regiones ubicadas tanto en el eje Este-Oeste del hemisferio Norte como en los ejes Norte-Sur vinculados con las cadenas industriales globalizadas. Ellos, por el tamaño de sus terminales[87] y el tipo de embarcaciones operadas, alcanzan una cobertura geográfica multicontinental y son denominados *hubs-globales*. Con la deslocalización reciente de fases de cadenas productivas globales hacia países periféricos, la red de puertos se ha complejizado debido al surgimiento de los llamados *hubs-regionales*, instancia intermedia entre el hub global y los *puertos alimentadores*.

Figura 1. Principales rutas marítimas y puertos

Fuente: https://greginsd.wordpress.com

Así como la importancia comercial de cada uno de los países integrantes del grupo BRICS es desigual y concentrado en China, en términos portuarios sucede lo mismo, como se ha expresado en el listado de los principales veinte puertos-hub. El total del movimiento portuario de los países del grupo representa el 31% del mundo, pero China el 26% global. Ello se observa claramente en la siguiente figura. (Se ha incluido la información para la Argentina solo en términos comparativos).

87 Por ejemplo, en el año 2014, el tráfico portuario (número de contenedores que pasan por el puerto) del puerto de Shangai, el primero del listado, es de 35 millones de TEUs. Un TEU es la medida equivalente a un contenedor de 20 pies.

Figura 2. Tráfico portuario y participación en el tráfico portuario mundial de contenedores de los países del grupo BRICS (en TEU y valores relativos). 2014

	Parte en las exportaciones mundiales de mercancías	Parte en las importaciones mundiales de mercancías	Tráfico portuario (en TEU)	Participación en el tráfico portuario mundial de contenedores
Brasil	1,18%	1,26%	$ 10.678.564	1,56%
Rusia	2,62%	1,62%	$ 3.903.250	0,57%
India	1,70%	2,44%	$ 11.655.635	1,70%
China	13,37%	12,33%	$ 181.635.245	26,54%
Sudáfrica	0,48%	0,64%	$ 4.831.462	0,71%
Total Grupo BRICS	19,35%	18,29%		31,08 %
Argentina	0,36%	0,34%	$ 1.775.574	0,26%

Fuente: elaboración propia sobre datos de Maritime Profile, abril 2016 (http://unctadstat.unctad.org)

2- El marco normativo ante el cambio climático y las emisiones de gases de efecto invernadero.

2.1- El Acuerdo de París y las contribuciones nacionalmente determinadas de mitigación [88]

Desde el año 1979, cuando se celebra la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima (Ginebra), se reconoce al cambio climático como un grave problema y se convoca *"a los gobiernos mundiales a prever y prevenir los posibles cambios en el clima provocados por el hombre que pueden ser adversos para el bienestar de la humanidad"* (PNUMA-UNFCCC, 2004:35). Sobre esta base, y los resultados de otras conferencias científicas, la Asamblea General de Naciones Unidas de 1988 hace suya *"la medida adoptada por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el objeto de establecer conjuntamente un Grupo Intergubernamental sobre cambios climáticos -IPCC- encargado de proporcionar evaluaciones científicas coordinadas internacionalmente de la magnitud de los cambios climáticos, el momento en que se prevé que ocurrirán y sus posibles consecuencias ambientales y socioeconómicas, así como estrategias de respuesta realistas"* (art. 5) (Naciones Unidas, Asamblea General, 1988).

Desde 1990 esta serie de informes de evaluación, informes especiales, documentos técnicos, informes metodológicos y otros productos del IPCC[89], se han convertido en obras de referencia autorizadas y sustento de muchas de las políticas definidas por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC), pues demuestran que la actividad humana es la causa dominante de la alteración de la composición de la atmósfera mundial, que se suma a la variabilidad climática natural. Los siguientes son los principales consensos:
(a) la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera de la Tierra está directamente relacionada con la temperatura media mundial del planeta;

88 Se entiende por mitigación el conjunto de medidas para limitar y reducir las emisiones de GEI. Los gases de efecto invernadero son: CO2 (dióxido de carbon), CH4 (metano), N2O – (óxido nitroso), PFCs (perfluorocarbonos), HFCs (hidrofluorocarbonos), SF6 (hexafluor sulfuro).

89 Los principales informes de evaluación son: Primer informe de evaluación (First Assessment Report –FAR-) marca las bases técnicas y científicas para la definición de la UNFCCC (1990); Segundo Informe (Second Assessment Report –SAR-) evalúa y sustenta el diseño del Protocolo de Kyoto (1995); Tercero (Third Assessment Report –TAR-) marca las bases para el proceso de ratificación del Protocolo (2001); Cuarto Informe (Fourth Assessment Report AR-4) Post-Kyoto (2007); Quinto Informe (Fifth Assessment Report AR-5) (2016-2014) que establece las bases para el Acuerdo de París.

(b) desde la Revolución Industrial la concentración ha ido aumentando de forma continua y con ella las temperaturas medias mundiales.
(c) el gas de efecto invernadero más abundante es el dióxido de carbono, que se genera al quemar combustibles fósiles.

La UNFCCC, uno de los acuerdos firmados en Río ´92, es el primer instrumento jurídico internacional obligatorio sobre el cambio climático, que establece principios, obligaciones generales y protocolos como compromisos complementarios, bajo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre las Partes[90]. En esta Convención, que tiene 197 Partes (Estados que han ratificado su adhesión), se persigue el objetivo de lograr la estabilización de la concentración en la atmósfera de los GEI, en especial el dióxido de carbono (CO2). El Protocolo de Kyoto (adoptado por la COP3 en diciembre de 1997 y en fuerza desde 2005) establece la meta de reducción del 5,2% de las emisiones de GEI de los países desarrollados[91], para el período 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990, proponiendo un cambio histórico de las tendencias crecientes de emisiones desde mediados del siglo XIX. En la Conferencia de Doha en 2012, se establece el segundo periodo de compromisos del Tratado ("régimen post 2012"); y en la Cuarta conferencia de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo Sustentable (Río+20) del mismo año, los Estados ratifican el compromiso político.

Sin embargo, los resultados no son los deseados al existir un desfase entre las promesas de reducción y el crecimiento de las emisiones. Se estima que a menos que se tomen medidas significativas en las actuales políticas de mitigación del cambio climático y en las prácticas de desarrollo sostenible conexas, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero seguirán aumentando durante los próximos decenios, pudiendo aumentar en más del 70% entre 2008 y 2050, en especial en las economías emergentes.

La figura 3 muestra un cambio en la estructura regional de las emisiones de CO2. Para el año 1998, se informa que los principales emisores son, sumando el 64% del total: Estados Unidos (24%), China (13%), Rusia (6%), Japón (5%), Alemania (4%), India (4%), Gran Bretaña (2%), Canadá (2%), Italia (2%) y Francia (2%). Sudáfrica emite también el 2% ubicada en el puesto 14° y Brasil el 1% en el 16° lugar (PNUMA-UNFCCC, 2004:60). De acuerdo con el World Resources Institute (WRI) para el año 2012, los diez primeros países emisores son: China (25,36%), Estados Unidos (14,4%), Unión Europea (10,16%), India (6,96%), Rusia (5,36%), Japón (3,11%), Brasil (2,34%), Indonesia (1,76%), México (1,67%) e Irán (1,65%), y en conjunto representan casi el 75% de las emisiones globales. Sudáfrica aporta 1,07% y se encuentra en el 15° lugar[92].
De acuerdo con esta información la participación del grupo BRICS, que para el año 1998 es del 26%, se duplica catorce años después alcanzando el 41,33% de las emisiones globales de CO2.

90 De acuerdo con el Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Ambiente y Desarrollo Sustentable (1992), "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen" http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm
91 El Protocolo diferencia entre Anexo I (grupo de países desarrollados junto con los de Europa central y este del ex bloque soviético), Anexo II (países más ricos que se comprometen a proveer recursos financieros y transferencia de tecnología) y países No Anexo I (grupo de países en desarrollo). Los países industrializados son los principales emisores de grandes cantidades de CO2 de procedencia energética; mientras que las emisiones de los países en desarrollo se vinculan a las actividades agrícolas y silvícolas (que generan emisiones de metano y óxido nitroso), y la deforestación, que reduce la extensión de los "sumideros de carbono".
92 Argentina representa el 0,78% de las emisiones globales.

Figura 3. Países emisores de CO2, principal gas de efecto invernadero (2012)

Fuente: http://www.wri.org/blog/2015/06/infographic-what-do-your-countrys-emissions-look

En búsqueda de la definición de compromisos concretos de reducción de emisiones, en el año 2013 se establece que todas las Partes presenten un informe denominado "Contribuciones previstas determinadas a nivel nacional" (CPDN), conteniendo las principales metas de mitigación. Las CPDN revelan un creciente interés de las Partes por aumentar la cooperación para lograr colectivamente los objetivos relacionados con el cambio climático mediante una respuesta multilateral y aumentar la ambición en el futuro. Sin embargo, aunque las medidas incluidas redundarían en reducciones considerables de las emisiones en comparación con el período anterior a 2020, "*los niveles de las emisiones mundiales agregadas en 2025 y 2030 resultantes quedan fuera de los escenarios de los 2°C. Sin embargo, las CPDN revelan una creciente determinación de las Partes de adoptar medidas para reducir las emisiones y aumentar la resiliencia de sus economías, y unas cuantas Partes ya han anunciado el objetivo de reducir sus emisiones netas a cero a más largo plazo. La determinación nacional ha permitido a las Partes configurar sus acciones con arreglo a sus circunstancias, y muchas ya han reconocido los beneficios secundarios conexos en el plano socioeconómico y del desarrollo sostenible. Aun así, es necesario aumentar y acelerar los esfuerzos antes y después de 2030*" (UNFCCC, 2015:15). Finalmente, durante la COP21 de la UNFCCC en diciembre de 2015, se adopta el Acuerdo de París con el objetivo de combatir el cambio climático e impulsar medidas e inversiones para un futuro bajo en emisiones de carbono, resiliente y sostenible, para mantener el aumento de la temperatura en el siglo XXI muy por debajo de los 2°C, e impulsar los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura incluso por debajo de 1,5°C. Tras su adopción, el Acuerdo de París está a disposición para ser firmado durante un año a partir del 22 de abril de 2016, el Día de la Madre Tierra, y entrará en vigor cuando 55 países que representen al menos el 55% de las emisiones mundiales hayan depositado sus instrumentos de ratificación. A principios del mes de septiembre de 2016, han ratificado el Acuerdo, 26 Partes[93] de

93 Han ratificado pequeños emisores (hasta el 22/08/2016) sumando alrededor del 1%: Bahamas, Barbados, Belize, Cameroon, Fiji, Grenada, Guyana, Maldives, Marshall Islands, Mauritius, Nauru, Norway, Palau, Peru, Samoa, Seychelles, Somalia, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St.Vincent and the Grenadines, Tuvalu. Pero la firma de los dos primeros emisores de GEI, China y Estados Unidos el 3 de septiembre de 2016 hace estimar que el Acuerdo podrá estar en marcha prontamente (http://unfccc.int/focus/ndc_registry/items/9433.php)

la Convención, representando el 39,6% de las emisiones globales (ya que los dos principales emisores de GEI, China y Estados Unidos lo ratifican el 3 de septiembre), aunque no es suficiente para su puesta en práctica (http://unfccc.int/2860.php; http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement).

2.2- Las emisiones por sectores económicos: importancia del transporte y el transporte marítimo.

Las principales emisiones antropogénicas anuales corresponden de forma directa a los sectores del suministro de energía (25%), la industria (21%), el transporte (14%) y las emisiones de la agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU[94]) que suman el 24%. A nivel mundial, y más allá de las negociaciones y los compromisos, los aumentos en las emisiones de CO2 derivadas de la quema de combustibles fósiles son superiores a las reducciones en las emisiones derivadas de las mejoras en la intensidad energética. El siguiente gráfico indica las emisiones totales (GtCO2eq/año) por sectores económicos, estimadas para el año 2010. El circulo interior muestra las proporciones de las emisiones directas; el arco de círculo exterior muestra cómo las proporciones de las emisiones indirectas de CO2 derivadas de la producción eléctrica y térmica están atribuidas a sectores de uso final de la energía.

Figura 4. Emisiones de gases de efecto invernadero por sectores económicos, 2010

Fuente: IPCC (2014: 9)

Las evaluaciones realizadas por el IPCC señalan, también, que el sector del transporte es responsable del 27% del uso de la energía final (según se estima en 2010, con una duplicación proyectada de emisiones para el año 2050). Este crecimiento en las emisiones debido a la creciente actividad mundial de traslado de pasajeros y de carga podría compensar en parte las futuras medidas de mitigación, incluidas las mejoras en las emisiones de carbono y la intensidad energética de los combustibles, el desarrollo de infraestructura, el cambio de comportamiento y la aplicación general de las políticas. La importancia de un transporte sustentable está marcada expresamente en el documento emitido por la Cuarta Cumbre Río+20, donde los Estados señalan que *"el transporte y la movilidad son esenciales para el desarrollo sostenible"*, y apoyan *"el desarrollo de sistemas de transporte sostenibles, entre ellos sistemas de transporte multimodal que sean eficientes desde el punto de vista energético, en particular sistemas de transporte público, combustibles y vehículos no contaminantes…es necesario promover un enfoque integrado de la formulación de políticas para los ser-*

94 Comprenden las emisiones terrestres de CO2 debidas a incendios forestales, incendios de turba y descomposición de turba que se aproximan al flujo neto de CO2 procedente del subsector de la silvicultura y otros usos del suelo.

vicios y sistemas de transporte en los planos nacional, regional y local con miras a promover el desarrollo sostenible" (A/CONF.216/L.1:28). De acuerdo con el IPCC (2014), el sector transporte, en su conjunto, podría lograr una mejora *"en eficiencia energética y en el rendimiento de los vehículos entre el 30% y el 50% en 2030 en relación con 2010 según el modo de transporte y el tipo de vehículo; la planificación urbana integrada, el desarrollo orientado al tránsito y una forma urbana más compacta que apoye los desplazamientos en bicicleta y a pie pueden conducir a transformaciones modales, al igual que también pueden hacerlo, a largo plazo, el redesarrollo urbano y las inversiones en nueva infraestructura como los sistemas ferroviarios de alta velocidad que reducen la demanda de viajes aéreos para trayectos cortos"* (pág. 24). Los estudios integrados y sectoriales coinciden a grandes rasgos en que existen (en el corto y mediano plazo) posibilidades de cambiar a combustibles con bajas emisiones de carbono: (a) los combustibles de metano ya están aumentando su cuota en los vehículos de carretera y las embarcaciones; (b) la electricidad producida a partir de fuentes con bajas emisiones de carbono presenta posibilidades a corto plazo para ferrocarriles eléctricos y a corto y medio plazo para autobuses eléctricos, vehículos ligeros y vehículos de carretera de dos ruedas; (c) los combustibles de hidrógeno procedentes de fuentes con bajas emisiones de carbono constituyen opciones a largo plazo; (d) ya hay biocombustibles líquidos y gaseosos comercialmente disponibles que ofrecen co-beneficios junto con opciones de mitigación que pueden aumentar mediante adelantos tecnológicos (IPCC, 2014:23).

El transporte marítimo es el medio de transporte comercial más eficaz, en términos de emisiones de CO2 por tonelada de carga transportada por milla, en especial si se compara con el transporte por carretera (que representa el 72%.de las emisiones totales del sector). No obstante, por la enorme escala del sector mundial del transporte marítimo, se estima que las emisiones (en especial las de los buques -tanque y los portacontenedores-) representan el segundo lugar, alrededor del 10% de las emisiones del sector transporte y del 1,6 al 4,1% de las emisiones mundiales de CO2 resultantes de la quema de combustible por parte de todos los sectores productivos, y se estima que aumentarán en un factor de 2,4 a 3 entre 2007 y 2050 (UNCTAD, 2008; OMI, 2009; OMC/PNUMA, 2009). Si las emisiones del transporte marítimo se equipararan a un país, su participación en el total mundial en el año 2012, sería apenas inferior a las emisiones de Japón.

Figura 5. Emisiones de CO2 (en millones de Tn métricas) año 2012, por principales países y transporte marítimo

Fuente: Nuttall, P. and Newell, A. (2016:6)

3- La regulación ambiental de la Organización Marítima Internacional (OMI)

A medida que el transporte marítimo internacional aumenta en paralelo con la actividad comercial y económica, uno de los principales desafíos consiste en reducir las emisiones de GEI (sobre todo de CO2) y establecer políticas de mitigación y adaptación. En especial desde que la UNFCCC establece en su Protocolo de Kyoto que: *"Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional, respectivamente" (art. 2.2) (UNFCCC, 1998:3).*

La Organización Marítima Internacional, agencia especializada de Naciones Unidas en el área de la regulación marítima vinculada al comercio internacional, se constituye formalmente en Ginebra en el año 1948, originalmente bajo el nombre "Organización Consultiva Marítima Intergubernamental". Son sus objetivos (señalados en el Convenio Constitutivo que entra en vigor en 1958):
(a) Deparar un sistema de cooperación entre los Gobiernos en la esfera de la reglamentación y de las practicas gubernamentales relativas a cuestiones técnicas de toda índole concernientes a la navegación comercial internacional;
(b) alentar y facilitar la adopción general (universal) de normas tan elevadas como resulte factible en cuestiones relacionadas con la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación y la prevención y contención de la contaminación del mar ocasionado por los buques.
Es, además, la autoridad mundial encargada de establecer normas para la seguridad, la protección y el comportamiento ambiental que ha de observarse en el transporte marítimo internacional. Su función principal es establecer un marco normativo para el sector del transporte marítimo que sea justo y eficaz, y que se adopte y aplique en el plano internacional. Están en vigencia alrededor de cincuenta convenios, que rigen todas las facetas del sector, desde el proyecto, la construcción, el equipo y el funcionamiento de los buques hasta la formación de la gente de mar, o desde el proyecto hasta el astillero de desguace[95].

En la actualidad la OMI cuenta con 171 Estados miembros. El Consejo es su órgano ejecutivo, de cuarenta miembros clasificados en tres categorías: A (diez Estados con los mayores intereses en la provisión de servicios marítimos internacionales); B (diez Estados con los mayores intereses en el transporte marítimo internacional; C (veinte Estados que tengan intereses especiales en el transporte marítimo o en la navegación y cuya integración garantice la representación de todas las grandes regiones geográficas del mundo). En el período 2014-2015, forman parte de este Consejo los siguientes países del grupo BRICS: China y Federación Rusa (categoría A); Brasil e India (categoría B, donde participa también Argentina) [96]

Es importante remarcar que en el Plan estratégico de la Organización para el sexenio 2014-2019, el aumento de la conciencia medioambiental es señalado como uno de sus principios: *La mejora de una política ambiental sostenible para el sector del transporte marítimo sigue siendo una cuestión de gran relevancia. Además, la mayor preocupación por el impacto de las actividades del transporte marítimo mundial en el medio ambiente ha impulsado más aún los esfuerzos que realiza la Organización para aumentar la sensibilización, fomentar la responsabilidad social corporativa del sector del transporte marítimo y crear medios sostenibles y que respeten el*

95 La mayoría de los convenios adoptados bajo los auspicios de la OMI, o respecto de los cuales la Organización tiene responsabilidades, se dividen en tres categorías principales. El primer grupo se refiere a la seguridad marítima; el segundo a la prevención de la contaminación del mar; y el tercero a la responsabilidad e indemnización, especialmente respecto de los daños derivados de la contaminación. Además de estas categorías principales, existen otros convenios que se refieren a facilitación, arqueo, actos ilícitos contra el transporte marítimo y salvamento, etc. Los más importantes, para la misma OMI, son:
-Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS), 1974, enmendado
-Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978 y por el Protocolo de 1997 (Convenio MARPOL)
-Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar (Convenio de formación), en su forma enmendada, incluidas las enmiendas de 1995 y las enmiendas de Manila de 2010
96 http://www.imo.org/es/About/Paginas/Structure.aspx

medio ambiente para reducir al mínimo los efectos negativos del transporte marítimo, como por ejemplo los destinados a reducir la contaminación atmosférica, abordar el cambio climático a través de una mejora del rendimiento energético de los buques y otras medidas, garantizar la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad e impedir la introducción en el medio marino de contaminantes procedentes de los buques. La preocupación por el medio ambiente se ha traducido también en la búsqueda de las medidas más seguras y eficaces posibles para reciclar los buques, que también está abordando la OMI" (OMI, 2014:5). En ese sentido es que define como Principio Estratégico 7, el reducir y eliminar cualquier efecto negativo del transporte marítimo en el ambiente, y entre otras acciones, elaborar "*medidas eficaces para mitigar y …reducir la contaminación atmosférica y abordar el cambio climático"* pero intentando además que las medidas destinadas a "*promover un transporte marítimo seguro, protegido y ecológicamente racional no afecten indebidamente a su eficacia"* (OMI, 2014:10-11).
Todas las cuestiones relativas a dicha reducción de las emisiones son centro de la tarea desarrollada por el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC) de la OMI, que pretende el desarrollo de mejoras en el diseño y tamaño de los buques, así como medidas operacionales (como una mejor gestión de la velocidad durante el curso de viaje), para lograr mayores reducciones en el consumo y uso más eficiente del combustible, y, en consecuencia, de las reducciones en las emisiones de CO2. Este conjunto de medidas incluye la elaboración de un "Indice de Eficiencia Energética" para buques nuevos, y un Plan de "Gestión de la Eficiencia Energética del Buque" para todos. Se trabaja también en la formulación de normas para reducir emisiones de otras sustancias tóxicas (en especial óxido de azufre -SOx- y óxido de nitrógeno -NOx-) que se generan en los motores del buque al quemar combustible y en los incineradores de basura y desechos durante el servicio, que contribuyen considerablemente a la contaminación atmosférica. También los puertos marítimos exigen especial atención, no solo por ser puntos de enlace de las cadenas mundiales de suministro sino por ser vulnerables a los efectos del cambio climático y a sus riesgos asociados al encontrarse en zonas costeras, tierras bajas y deltas. Otro de los principales desafíos, sobre todo para los puertos de contenedores, es la mejora de las instalaciones para reducir los efectos ambientales de las emisiones, las operaciones de carga y la contaminación accidental.

Ante estas normativas, resulta necesario prestar atención a las posibles ramificaciones económicas y comerciales de un nuevo sistema de regulación de las emisiones de GEI procedentes del transporte marítimo, en particular para los países en desarrollo, prestando atención a las necesidades de adaptación, que hasta ahora han suscitado limitado interés. Cabe aquí mencionar que, a diferencia de lo establecido en la UNFCCC en el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" entre países con desiguales desarrollos, en el caso del régimen para el transporte marítimo, se aplicaría un "trato igualitario" en la aplicación de medidas de reducción de emisiones GEI (Carmona Gómez, 2013). En ese sentido, la misma OMI reconoce que debe impulsarse la cooperación técnica y transferencia, que permita, entre otras, *"evaluar las posibles consecuencias y repercusiones de la aplicación de las normas (en especial del Convenio MARPOL) en los países en desarrollo, como una manera de identificar sus necesidades financieras y de transferencia tecnológica" (*UNCTAD, 2014:89).

4- La articulación de las tres líneas de trabajo

Como se ha descripto resumidamente hasta aquí, el proyecto en marcha define tres líneas articuladas de investigación, vinculando los resultados de estudios desarrollados sobre la geografía del comercio internacional con la problemática específica del cambio climático global, las negociaciones multilaterales en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) y los estudios desarrollados por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) y la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre la relación entre el transporte marítimo de mercancías y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Si bien mucho ya se ha investigado sobre el cambio climático y la emisión sectorial de GEI (en especial el impacto del sector transporte en dichas emisiones), en una primera revisión de bibliografía que se ha realizado como base para la definición de la propuesta puede sostenerse que no se han desarrollado muchos estudios específicos que aborden el impacto del transporte marítimo de mercancías sobre el cambio climático; las principales tendencias en función de las participaciones diferenciales de los países y las distintas regiones en el comercio y transporte inter-

nacional de mercancías, y por lo tanto la incidencia diferencial en las emisiones; y la incidencia que las nuevas normativas sobre eficiencia energética pueden tener sobre los costos del comercio, en especial en los países emergentes y en desarrollo. Centrar el análisis en los países del grupo BRICS se justifica ya que han alcanzado un peso importante en el sistema internacional, al representar en conjunto:
(a) el 18% del comercio mundial de mercancías, participando China del 70% de las exportaciones del grupo;
(b) el 31% del movimiento portuario global de contenedores, China representando el 84% de los BRICS ya que diez de los primeros veinte puertos de contenedores son de este país;
(c) el 41,33% de las emisiones globales de CO2, parte que se duplica desde 1998, siendo China también el responsable del 60% del grupo.
(d) a excepción de Sudáfrica, participan en el Consejo ejecutivo de la OMI.

Resulta entonces importante poder dar cuenta de los compromisos asumidos por los países BRICS, en el marco de Contribuciones Nacionalmente Determinadas, y los esfuerzos estratégicos para combatir el cambio climático (en especial en el sector Transporte marítimo) mediante acciones adaptadas a sus circunstancias nacionales; y, en una primera revisión, de las políticas de mitigación ante el cambio climático desarrollados en los puertos de los países BRICS. Ello será la base para poder avanzar en el análisis de estas estrechas relaciones entre los desafíos del cambio climático con las tendencias del transporte marítimo internacional y sus emisiones de GEI, eje de este proyecto de investigación exploratorio e interdisciplinario sobre la geografía del comercio internacional.

Bibliografía:

- Carmona Gómez, E. (2013). El régimen internacional del transporte y de cambio climático. Conflicto y alternativas. Tercer Congreso Nacional de Investigación sobre Cambio Climático. Ciudad Universitaria, México.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio climático (UNFCCC) http://newsroom.unfccc.int/
- Hoffmann, J. (2000). El potencial de puertos pivotes en la costa del Pacífico sudamericano. *Revista de la CEPAL 71*. Santiago de Chile.
- IPCC (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Martner Peyrelongue, C. (2010). Puertos, espacio y globalización: el desarrollo de hubs en México. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* n° 52, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Nuttall, P. and Newell, A. (2016). *Transitioning to Low Carbon Shipping Module Sustainable Sea Transport Solutions for SIDS: Pacific Island Countries Case Studies.* UNCTAD.
- PNUMA-OMC (2009). *El Comercio y el Cambio Climático.* Informe del Programa de Naciones Unidas para el medio ambiente y de la Organización Mundial del Comercio. Organización Mundial del Comercio. ISBN: 978-92-870-3524-0
- PNUMA-UNFCCC (2004). *Carpeta de información sobre el cambio climático*. Bonn.
- OMC (2015). Estadísticas del comercio internacional 2015. www.wto.org
- OMI (2014). *Plan estratégico de la Organización (para el sexenio 2014-2019)*. Resolución a.1060(28). I:\ASSEMBLY\28\RES\1060.doc
- Rosales, O. y otros (2013) Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. *Serie Comercio Internacional n° 121*. CEPAL, Chile.
- Tancredi, E. y González Maraschio, F. (2015). Periferias emergentes, nuevas y viejas geografías. En Naclerio, A. et al (editores). *Congreso de Economía Política Internacional año 2014: los cambios en la economía mundial: consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia.* Moreno: UNM Editora, v.3 (pp. 83-100)
- Tancredi, E. y González Maraschio, F. (2016). *La reconfiguración de la geografía del comercio internacional. Nuevo siglo, nuevos actores, nuevas tendencias.* Editorial Académica Española.

- UNCTAD (2008). *El transporte marítimo y el reto del cambio climático.* Nota de la secretaría de la UNCTAD.TD/B/C.I/MEM.1/2
- UNCTAD (2014). *Informe sobre el transporte marítimo 2014.* [http://unctad.org]
- UNCTAD (2015). *Review of Maritime Transport 2015* [http://unctad.org]
- UNFCCC (1998). *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático.* FCCC/INFORMAL/83
- UNFCCC (2016). *Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional.* Nota de la Secretaría. FCCC/CP/2015/7. Naciones Unidas

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa L:

PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA INSERCIÓN EXTERNA DE AMÉRICA LATINA

Nicolas ÁGUILA (UBA): NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y ENTRADA DE LAS MUJERES AL MERCADO LABORAL: CONCLUSIONES PARA AMÉRICA LATINA.

Alexandre J. DE FREITAS (UFRJ, Brasil): INSERÇÃO PERIFÉRICA DA AMÉRICA DO SUL NO SÉC. XIX: OS CONDICIONANTES INTERNOS.

Marcelo PEREIRA FERNANDES (UFRJ, Brasil): PERSPECTIVAS SOBRE O MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAL CRISE POLÍTICA DO BRASIL.

Hernán ROITBARG (UNL-UNQui): EL COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL ENTRE ARGENTINA Y BRASIL EN EL SIGLO XXI. UN ANÁLISIS DE SUBSECTORES.

Moderador: **M. Florencia GOSPARINI**

NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y ENTRADA DE LAS MUJERES AL MERCADO DE LABORAL: CONCLUSIONES PARA AMÉRICA LATINA

Nicolás AGUILA (UBA)

CEPI

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: En las últimas décadas ha crecido el interés y el debate de los/as economistas en relación a los distintos problemas que hacen a la situación de las mujeres en la economía. Estas reflexiones, independientemente de la teoría económica de la cual provengan, tienen un punto de partida en común que consiste en la reflexión respecto de una situación empírica que la teoría no podía explicar: el aumento masivo de la participación de las mujeres en el mercado laboral que tiene lugar desde la década del setenta.

A partir de ella, las distintas visiones que han tratado de abordar el problema, con marcadas diferencias en relación a la perspectiva teórico-política, se han detenido en la descripción de la situación desigual que enfrentan las mujeres en el mercado laboral (tanto en relación a sus características personales como del puesto, en relación a los ingresos como a las cantidades), en la creación de categorías que la describan (segregación vertical y horizontal, techo de cristal, piso pegajoso, trabajos feminizados, etc), así como en la visibilización del llamado trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y en la forma en la cual la sociedad lo organiza.

No obstante, la pregunta original respecto del por qué se ha generado una entrada masiva de mujeres al mercado laboral y cuál ha sido el quiebre estructural en la dinámica del capitalismo que lo ha posibilitado y generado, se mantiene. A lo sumo, encontramos respuestas que, o bien refieren a situaciones de corte coyuntural como el "efecto trabajador adicional", o bien ponen la carga de la responsabilidad por fuera de nuestra disciplina, en los mentados "cambios culturales" que, generalmente, son descriptos, pero no explicados e incluso más, no son intentados explicar.

Lejos de pretender negar la importancia de las transformaciones culturales, en este texto proponemos un abordaje que pretende dar una explicación económica a la entrada estructural de las mujeres al mercado laboral, que se expresa en los referidos cambios culturales, pero no se explica por ellos. Para nosotros, retomando los aportes fundamentales de una visión crítica dentro de la economía feminista, es necesario detenernos en la organización mundial de la producción que encuentra un punto de quiebre a mediados de la década de los setenta, momento en el cual se abre paso a la denominada "nueva división internacional del trabajo". Sobre esta base, buscaremos comprender el rol de las mujeres en ella, y la necesidad de un enfoque integral, global e irreductible a "lo estrictamente económico".

En particular, nos proponemos extender este análisis a la comprensión de la problemática específica de las mujeres en América Latina que requiere de la conjugación entre la dimensión global y regional por un lado, así como de la "económica y la cultural" por el otro.

A tales fines, el texto se organiza de la siguiente manera. En la primera sección posterior a la presente introducción discutiremos las características generales de la "nueva división internacional del trabajo". En la tercera sección discutiremos cómo esta genera las condiciones de posibilidad y necesidad de la entrada de las mujeres al mercado laboral a través de tres situaciones características. En la cuarta sección discutiremos las implicancias para las mujeres específicamente en América del Sur. Finalmente, en la quinta sección presentaremos algunas conclusiones.[97]

Transformaciones generales en la organización mundial de la producción

Los cambios que a partir de la década del setenta se suceden en la organización mundial de la producción abren un proceso permanente de transformaciones en el capitalismo. La automatización de la maquinaria y la robotización del montaje revolucionaron radicalmente la materialidad del proceso productivo. En primera instancia, porque simplifican la porción del proceso de trabajo que previamente requería de la pericia manual del obrero, así como de aquel realizado por el obrero "apéndice de la maquinaria" (Iñigo Carrera, 2008).

97 Licenciado en Economía (UBA). Maestrando en Desarrollo Económico (IDAES-UNSAM). Becario de investigación en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). nicolasaaguila@gmail.com.

Ahora, la simpleza de ciertas porciones del proceso productivo permite que sean realizadas por una fuerza de trabajo que antes no poseía los atributos productivos necesarios para entrar en producción. Esta fuerza de trabajo está menos calificada y, por lo tanto presenta salarios menores a los obreros que previamente desarrollaban esas tareas. Al mismo tiempo, la incorporación de esta fuerza de trabajo, sumada al aumento de la productividad puesto en acción por la automatización y la robotización, reducen el tiempo de trabajo necesario para la producción de la generalidad de las mercancías, disminuyendo así su valor y, con esto, el valor de la fuerza de trabajo que las consume.

En conjunto con lo anterior, el desarrollo de las telecomunicaciones y las nuevas formas de transporte que se venían desarrollando desde la década del cincuenta, permiten la segmentación y relocalización del proceso productivo, posibilitando la producción parcial o total de bienes de uso sin que la distancia con el "mercado de consumo final" siga siendo un factor de peso.

De esta manera, el capital se relocaliza hacia los ámbitos nacionales de acumulación cuya fuerza de trabajo es más barata, en tanto ya no presentan diferencias de atributos productivos para la realización del trabajo simple, al tiempo que tampoco es relevante que no sea esta fuerza de trabajo la que consuma las mercancías que produce.

Se transforma así la "división internacional del trabajo", lo cual acarrea fuertes cambios en relación al mercado de trabajo al interior de los distintos ámbitos nacionales de acumulación de capital (Iñigo Carrera, 2008). La relocalización del proceso productivo determina a ámbitos nacionales de acumulación como aquellos donde se realiza el trabajo simple en virtud de sus menores salarios. Al mismo tiempo, determina a otros países como los lugares donde se pone en acción el trabajo complejo (investigación y desarrollo, gestión financiera, programación y control de la producción), a partir de la explotación de una fuerza de trabajo con subjetividad productiva expandida, es decir, quienes tienen formación científica o profesional, o algún entrenamiento específico (Iñigo Carrera, 2008; Kicillof y Nahón, 2009).

En los países "clásicos", es decir, en aquellos donde se producía de manera inmediata la generalidad de las mercancías, la crisis de superproducción general que pone fin a la vieja base técnica y abre paso a la nueva, se manifiesta con el cierre total o parcial de fábricas que pasan a relocalizarse a países con una fuerza de trabajo más barata. Así, la relativa homogeneidad de los atributos productivos de los obreros se rompe y abre paso a una situación signada por la creciente heterogeneidad, a raíz de la conversión de parte de la población en sobrante para el capital (Iñigo Carrera, 2008). Esta situación tiene expresión cuantitativa en el aumento del desempleo y la creciente desigualdad distributiva tanto personal como funcional.

En conjunto, también se rompen las formas políticas que tenía dicha homogeneidad y se muta del "Estado de Bienestar" al "Estado neoliberal", que privatiza la educación, la salud, y otros servicios públicos, como forma de expresión real de la diferenciación entre las distintas porciones de la clase obrera (expresadas en quienes tienen salarios que les permiten acceder a esos servicios, y quienes no), frente al límite formal impuesto por la condición de ciudadanía que impera dichos países (Iñigo Carrera, 2008). A la vez, y como será retomado más adelante, la deslocalización de la producción sólo puede ser llevada adelante a través de la liberalización comercial y financiera a nivel global. La personificación política de este proceso y, más aún, su "exportación" requiere del manto de la ideología neoliberal.

Al mismo tiempo, cuando las condiciones técnicas no permitieron la relocalización y, por lo tanto, que la fragmentación de la clase trabajadora tenga lugar entre ámbitos nacionales de acumulación, la formas típicas de diferenciación al interior de un mismo ámbito nacional encuentran su base material en diferencias pre existentes de géneros, etnia y con crecientes flujos migratorios, en muchos casos ilegales[98].

98 "(…) el capitalista utiliza cualquier diferencia personal para "justificar" la diferencia salarial inclusive entre trabajadores similares. De este modo, entran en escena los factores "no económicos", como la discriminación de género, racial, etc. que suele estar asociada a las personas que sufren ese menor salario. Sin embargo, a partir de lo que decimos, esos factores "no económicos" determinan qué porción específica de la clase trabajadora queda condenada a tales empleos de baja remuneración y calidad, pero estos factores no juegan rol alguno en la necesidad de existir de tales puestos y las compensaciones." (Graña, 2013).

Para las mujeres, esto tiene un doble carácter. En un primer momento, las mujeres son las primeras en perder sus trabajos en los puestos que ahora pasan a realizarse en otros países. Al mismo tiempo, las mujeres se encuentran sobre representadas en los puestos simples que todavía se realizan en éstos países, por motivos que examinaremos con mayor detenimiento más adelante:

> "La nueva estrategia de racionalización, informatización y automoción de los procesos de producción y el empleo en el sector servicios tiene el efecto de que las mujeres son las primeras en ser empujadas fuera de trabajos bien remunerados, calificados y seguros en el 'sector formal'. Pero no están siendo enviadas de regreso al hogar. De hecho, son empujadas hacia toda una gama de empleos no calificados, mal remunerados e inestables que tienen que hacer por sobre su trabajo en el hogar que, más que nunca, es considerado su verdadera vocación. (...) El hombre 'sostén de la familia', aunque sigue siendo la principal figura ideológica detrás de las nuevas políticas, está empíricamente desapareciendo del escenario. (…) El efecto inmediato de estas nuevas políticas económicas ha sido un rápido proceso de pauperización de las mujeres en las economías occidentales" (Mies, 1994, p.16).

La contra cara de este proceso se presenta en los ámbitos nacionales de acumulación de capital en los cuales predomina la fuerza de trabajo de subjetividad productiva degradada. A ellos fluyó una gran magnitud de capital que buscaba establecer allí los fragmentos simples del proceso productivo, poniendo en actividad a partes de la población obrera previamente sobrante en pos de sacar provecho de sus menores salarios. En muchos casos, en particular en el sudeste asiático, la población de estos países era predominantemente rural, se dedicaba a la agricultura de subsistencia y se encontraba fuertemente disciplinada por el trabajo en condiciones de extrema dureza. Para ellos, los cambios en la organización mundial de la producción implicaron un proceso de urbanización y de incorporación a la fábrica de una población pasible de ser explotada como apéndice de la maquinaria con largas jornadas, sin posibilidades de sindicalización y bajos salarios. Este proceso, a su vez, tuvo como correlato la pérdida de la posesión de las tierras para la población originaria a manos del capital internacional.

El movimiento descripto en este apartado es de naturaleza conceptual. En términos históricos no es un proceso que se realice su curso de "una vez y para siempre", sino que es un proceso que se da en etapas u oleadas. En un principio, el capital se relocaliza a países como Japón, Corea y Taiwán, y luego avanza hacia Tailandia, Malasia y, con particular importancia, a China y también hacia Centroamérica.

Consecuencias de la "nueva división internacional del trabajo" en la situación de las mujeres

Incluso si suponemos que en los albores del capitalismo existía una división sexual del trabajo férrea, con el advenimiento de la maquinaria ésta empezaría a verse trastocada. La incorporación de la maquinaria revoluciona la materialidad del proceso de trabajo quitando la herramienta de la mano del obrero y haciendo superflua la fuerza física de ciertas porciones del mismo, permitiendo "(...) emplear obreros sin fuerza muscular o sin un desarrollo físico completo, que posean, en cambio, una gran flexibilidad en sus miembros" (Marx, 2011, p. 323). Con esto, irrumpen la mujer y los/as niños/as como vendedores/as de fuerza de trabajo, en una "primera oleada". No obstante, este proceso se da de manera parcial y no es hasta la nueva división internacional del trabajo que se generan las condiciones para una entrada masiva de las mujeres al mercado laboral. En este texto nos detendremos sobre esta última transformación. Para una discusión histórica de mayor alcance y profundidad referimos a Águila (2016).

En conjunto, la nueva división internacional del trabajo configura un nuevo escenario que posibilita la inserción masiva de las mujeres en el mercado laboral, profundizando el proceso que tiene su origen

con la incorporación de la maquinaria. Se pueden identificar, a grandes rasgos, tres situaciones estilizadas de venta de la fuerza de trabajo femenina[99].

Primera situación

La simplificación del proceso productivo permite el ingreso a la producción de porciones de la clase trabajadora con nula o muy baja calificación, al tiempo que elimina la fuerza física como una condición para el desarrollo de esas tareas. Por lo visto previamente, el rol tradicional de las mujeres en la producción y reproducción de la fuerza de trabajo en el ámbito doméstico las convierte en candidatas idóneas para asumir este tipo de ocupaciones, al presentar niveles de salarios y de organización sindical mucho menores que los varones y sin poseer ya, diferencias sustanciales en cuanto a la capacidad de realización de dichos trabajos simplificados, al haber sido eliminada la fuerza y la pericia manual del obrero.

El gran desarrollo de las maquilas en México, y otros países de Centroamérica da cuenta de esta situación. Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2010) muestran cómo el discurso que afirma que las maquilas contribuyen al desarrollo económico al aportar a la generación de valor agregado (principalmente industrial), a la generación de divisas y a la creación de empleo, no tiene sustento en la evidencia empírica para Centroamérica y el Caribe. Por el contrario, en éstos países su aporte al producto es magro, el hecho de que la producción en la maquila implica la importación de materias primas sin aranceles hace que su ayuda a la entrada de divisas también sea moderado, y su colaboración en la creación de empleo no ha sido tan importante. A la vez, los empleos creados han sido poco productivos y de baja calidad, con salarios menores a los equivalentes en EEUU (e incluso en otros sectores de la industria local, en el caso de que existan como en México). Por último, ha reforzado los patrones de inserción internacional de estos países que se han convertido en enclaves, sin desarrollo tecnológico, en brutal competencia entre sí por ver qué países bajan más los salarios y flexibilizan las condiciones laborales para atraer capitales extranjeros.

Distintos trabajos han discutido las paupérrimas condiciones de inserción de las mujeres en este tipo de trabajos remunerados que refuerzan la explotación de las mujeres[100]. Por caso, Federici plantea:

> "Según este argumento, estaríamos presenciando la industrialización del «Tercer Mundo». Afirman que este proceso eliminará las jerarquías que han caracterizado históricamente la división internacional del trabajo y que tendrá un impacto positivo en la división sexual del trabajo. Las mujeres que trabajan en las zonas de libre comercio se beneficiarían supuestamente de su incorporación al mundo laboral, ganando así una nueva independencia y la formación necesaria para competir en el mercado laboral internacional" (Federici, 2013, p. 111). No obstante, "En lo tocante a las mujeres que trabajan en esas zonas sus organizaciones han denunciado que esta modalidad de trabajo genera un tipo adicional de «subdesarrollo» y supone incluso una forma oculta de esclavitud. Los salarios dentro de las zonas de libre comercio se mantienen por debajo de los niveles de subsistencia, muchas veces inferiores a los salarios mínimos de los países industrializados y mediante todo tipo de maneras de intimidación." y "Junto a

99 Este análisis puede ser complementado con el de Saskia Sassen que presenta tres fases de la literatura sobre el rol del género en la historia de la globalización: la primera consistió en el interés sobre la instalación de fábricas extranjeras y su dependencia respecto del "sector de subsistencia" cargado en las espaldas de las mujeres; la segunda refiere a la feminización del proletariado de la internacionalización de la manufactura; y la tercera en feminización de las migraciones internacionales (Sassen, 2000).

100 En este punto es interesante presentar un contrapunto con una hipótesis, que denominamos "hipótesis ingenua de la incorporación de las mujeres al mercado laboral", presente tanto en textos del marxismo de principios de siglo como de la teoría neoclásica en sus enfoques de la igualdad de derechos y oportunidades (en un enfoque marcadamente legal), que postula a la entrada de las mujeres al mercado laboral como la solución automática a la situación de desigualdad económica. Por el contrario, la evidencia sugiere que, en determinadas situaciones que analizaremos en este texto, la entrada de las mujeres al mercado laboral tiene por condición la inserción en condiciones desventajosas respecto a los varones, siendo múltiples las formas de explotación dentro del ámbito de trabajo, en las condiciones de contratación, las remuneraciones, la carga de trabajo no remunerado, entre otras. De esta manera, lejos de constituirse como el fin de la explotación, la refuerzan.

> ello, las mujeres se ven forzadas a trabajar largas horas en condiciones poco seguras, están sujetas a cacheos diarios para asegurarse de que no se llevan nada de las plantas; a menudo se ven forzadas a usar la píldora de control de natalidad para no quedarse embarazadas y trastocar la producción; y se restringe su capacidad de movimiento. En muchos casos se las encierra dentro de las fábricas sin permiso para salir hasta que hayan alcanzado la cuota de producción establecida; debido a esto han muerto cientos de mujeres en México y en China al no poder huir de los edificios mientras se producía un terremoto o el edificio estaba en llamas.Y en todos los países se las persigue cuando intentan organizarse laboralmente" (Federici, 2013, p. 112-13).

A la vez, Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez plantean:

> "Según la OIT (2006), la situación de pobreza por la que transitan la mayoría de las obreras y obreros de la maquila en los países de Centroamérica, da lugar a que las empresas maquiladoras cuenten con una amplia oferta de empleo que puede ser renovada con facilidad. En virtud de ello, ante la negativa a cumplir horas extras, o la necesidad de tomarse permisos médicos o personales, ausentarse por causas de enfermedad, o ante el embarazo, el rechazo al acoso sexual, o la promoción de la organización de sindicatos, los supervisores y empresarios acuden fácilmente al despido, a sabiendas que encontrarán fácilmente mano de obra sustituta en el mercado. El resultado es una elevada tasa de rotación, y un entorno de elevada inestabilidad y vulnerabilidad para las trabajadoras." (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010, p. 47).

Segunda situación

En los países clásicos, las mujeres entran con más vigor al mercado laboral actuando como un factor diferenciador de la clase trabajadora, incorporándose en los trabajos simples que las condiciones técnicas no permitieron relocalizar, en virtud de la discriminación, particularmente relevante aunque no reducida a la salarial, de la que son objeto. Esta situación encierra una contradicción, ya que la reproducción de la discriminación en el mercado laboral tenía como base material a la división sexual del trabajo. En la medida en que las mujeres empiezan a ingresar en plenitud al mercado laboral, éstas se empiezan progresivamente a borrar. En otras palabras, el resultado de este proceso implica una tendencia a la homogeneización de los atributos productivos entre varones y mujeres (por ejemplo, a través de la igualación de los años de escolarización) cuyo resultado es la disolución gradual de las diferencias de género como factor diferenciador de la fuerza de trabajo y, como discutiremos más adelante, de la brecha salarial.

Sin perjuicio de lo anterior, en la generalidad de los casos comienza a operar una "doble jornada" para las mujeres, que adicionan un trabajo fuera del hogar al trabajo doméstico y de cuidados que siguen realizando. Como afirma Federici: "Ni la reorganización del trabajo reproductivo bajo un prisma mercantil, ni la «globalización de los cuidados», ni mucho menos la «tecnologización» del trabajo reproductivo, han «liberado a las mujeres» ni eliminado la explotación inherente al trabajo reproductivo en su forma actual. Si utilizamos una perspectiva global se puede observar que no solo las mujeres siguen cargando con la mayor parte del trabajo doméstico en todos los países, sino que además, y debido a los recortes en servicios sociales y a la descentralización de la producción industrial, la cantidad de trabajo doméstico que realizan, remunerado y no remunerado, se ha incrementado, incluso para las mujeres que tienen otro trabajo fuera de casa." (Federici, 2013, p. 176).

Tercera situación

Por último, la inmigración se vuelve parte de la fragmentación de la subjetividad productiva al interior de los países centrales. Esto determina la entrada de capas de población, muchas veces ilegal[101], para desarrollar las tareas simples que sus condiciones técnicas no habían permitido relocalizar. Los flujos inmigratorios han alcanzado proporciones bíblicas y, sobre todo a partir de 1990, han tenido un porcentaje fuerte de mujeres, por lo que se habla de "feminización de las migraciones" (Federici, 2013; Benería et al., 2012). En relación con esto, se generan enormes "cadenas internacionales de cuidado" que vienen a dar respuesta a la "crisis de cuidados"[102] y "liberan" a las mujeres de los países centrales de una parte de los trabajos domésticos y de cuidados al interior del hogar, permitiendo su incorporación en el mercado laboral[103]. Como afirma Federici;

> "(...) con la imposición de políticas económicas que incentivan la inmigración, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han permitido a los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Canadá resolver la crisis del trabajo doméstico que se encuentra en los orígenes del movimiento feminista, y ha «liberado» a miles de mujeres solo para que produzcan más trabajo exo-doméstico. El empleo de mujeres filipinas o mexicanas que, por una modesta suma, limpian las casas, crían a los niños, cocinan y cuidan a los mayores, permiten que las mujeres de clase media escapen de un trabajo que ya no quieren o no pueden hacer durante más tiempo, sin reducir simultáneamente su nivel de vida. Es evidente que esta es una «solución» problemática ya que crea relaciones entre las mujeres de «criadas-señoras» complicándolas aún más si cabe por los prejuicios que rodean el trabajo doméstico: la asunción de que no se trata de un trabajo real y que debería ser pagado lo menos posible, cuyos límites no están definidos, etc. El empleo de trabajadoras domésticas hace, además, a las mujeres (más que al Estado) responsables del trabajo reproductivo y debilita la lucha contra la división del trabajo en el interior de las familias, ya que libra a las mujeres de la tarea de obligar a los hombres a compartir las tareas domésticas. Para las mujeres inmigrantes, asumir un trabajo doméstico supone una elección dolorosa, ya que es un trabajo pagado pobremente y que requiere que cuiden de las familias de otros mientras que ellas tienen que dejar de lado a las suyas propias." (Federici, 2013, p. 120).

Las mujeres inmigrantes suelen provenir de países en los cuales los programas de ajuste estructural y el despojo de tierras han expulsado de sus lugares originarios y/o han provocado condiciones de informalidad y miseria que llevan a la necesidad de inmigración en búsqueda de un ingreso adicional,

101 "Las mismas políticas tratan de imponer controles más estrictos para impedir la entrada de 'los otros' o sólo permitirles entrar bajo contratos de corto plazo que ponen de manifiesto su condición como trabajadores temporales que dependen de la buena voluntad de los empleadores para permanecer en el país. Los que no tienen los fondos o las habilidades para asegurar la entrada legal migran a través de canales no documentados y permanecen vulnerables a la violencia, el abuso, y el miedo constante de ser deportados durante gran parte de su estancia en el extranjero" (Benería et al., 2012, traducción propia). En la misma línea: "la inmigración se usa como método para reducir el coste de la mano de obra. Porque solo si los inmigrantes están social y políticamente devaluados pueden ser utilizados para contener las exigencias de la clase obrera local." (Federici, 2013, p. 117).

102 "En quinto lugar, un rápido aumento en la tasa de actividad de las mujeres en los países de altos ingresos en conjunto con cambios demográficos en las tasas de fecundidad y la esperanza de vida, han contribuido a la crisis de cuidado en muchos países del Norte y han generado altos niveles de demanda de trabajo de cuidado remunerado, que ha sido suministrado en su mayoría por mujeres inmigrantes de países de bajos ingresos. En gran medida, la mercantilización global del cuidado ha sido parte de la globalización de la fuerza de trabajo; pero también contribuyó a la feminización de las migraciones internacionales" (Benería et al., 2012, p.3, traducción propia).

103 "Actualmente se empieza a analizar la relación entre los procesos de trasnacionalización, cuidados y migración, que se refleja en la inmigración de mujeres que encuentran trabajo en el área doméstica y de cuidados en los países de destino. (...) En su versión más simple, una cadena podría conformarse, por ejemplo, de una familia europea que al no contar con alguno de sus integrantes para cuidar de un adulto mayor que necesita asistencia constante, ha decidido contratar a una mujer latinoamericana para hacerse cargo del cuidado del adulto mayor. La mujer contratada, a su vez, ha migrado para asegurar unos ingresos suficientes a su familia, y ha dejado a sus hijos y a otros dependientes en el país de origen a cargo de su madre y de otros familiares." (Arriagada y Todaro (2011:34) citado en Esquivel, 2012, p. 173).

o mejores condiciones de vida. Esto ha llevado a la disolución de las familias, generando déficits de cuidados en sus países de origen y ha fomentado la formación de familias trasnacionales. Es decir, las cadenas globales de cuidado, lejos de resolver la "crisis de cuidado" la patean desde los países clásicos hacia los periféricos (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).
Esto también ha llevado a un cuestionamiento de los roles y la dinámica de géneros al interior de las familias. Por un lado, históricamente las mujeres se quedaban con sus hijos/as, sintiendo la carga de su cuidado (Federici, 2013). De todos modos, suelen ser las madres o hijas mayores las que toman la posta del cuidado cuando hay madres que inmigran. Por el otro, en el caso en que los varones son los migrantes, las mujeres ganan en autonomía y control de los recursos tomando la jefatura del hogar, en particular haciéndose cargo de las actividades agrícolas. No obstante, es materia de debate si este es un proceso empoderante, o bien es un proceso que aumenta la carga de tareas en las espaldas de las mujeres.

En virtud de lo antedicho, las mujeres inmigrantes suelen ubicarse en trabajos inestables, precarios y mal pagos, principalmente en el sector doméstico. Esto no implica necesariamente que las mujeres inmigrantes sean poco calificadas. Por el contrario, en muchos casos se da un proceso de *de-skilling* y las mujeres acceden a puestos para los cuales están sobre calificadas, a pesar de obtener una remuneración mayor de la que obtendrían en el país de origen. En estos casos, se argumenta que hay una "fuga de cerebros" que es perjudicial para el desarrollo del país de procedencia. No obstante, no se preguntan si el país de origen efectivamente tiene la estructura productiva que permita absorber a esas/os trabajadoras/es.

Las "cadenas globales de cuidado" no es la única manera que adopta la feminización de las migraciones. Otras formas extendidas refieren a las migraciones con fines sexuales. Por caso, países como Tailandia se han convertido en centros de "turismo sexual", al tiempo que otros países como los de Europa del Este se han convertido en exportadores de mujeres para la industria de la prostitución y la pornografía, y esto sin considerar la trata de mujeres con fines explotación sexual que se ha extendido a lo largo del globo. A la vez, se han creado "granjas de bebés" y mercados de "madres de alquiler" en países del "tercer mundo" para la exportación a los centrales, en conjunto con la subrogación y la adopción (Federici, 2013).

Implicancias para América del Sur

En el apartado anterior nos hemos detenido, si bien sin mucha profundidad, en la forma típica que presenta la entrada de las mujeres al mercado laboral en los países centroamericanos, es decir, la maquila. En este apartado discutiremos las características de América del Sur para completar el panorama de América Latina.

La "nueva división internacional del trabajo" no implica una transformación sustancial en el rol de América del Sur, que sigue ligado a la producción de mercancías portadoras de renta de la tierra para el mercado mundial, en virtud de sus condiciones naturales favorables que les permiten alcanzar una productividad del trabajo mayor en su producción.

La redistribución de renta de la tierra al capital industrial se constituye en una condición para su valorización a causa de la menor productividad relativa que estos capitales presentan respecto de los capitales medios mundiales. De esta manera, la igualación de las tasas de ganancia de los capitales nacionales respecto de los internacionales requiere de la aparición de una fuente de compensación frente a sus mayores costos.

Por este motivo, en la medida que la renta de la tierra se expande (por el aumento del precio de las mercancías que la portan o de las cantidades vendidas), se amplían asimismo sus formas de apropiación, tanto directas por el Estado e indirectas por el capital industrial, lo cual permite su redistribución al interior del ámbito nacional. En particular, permiten el desarrollo de pequeños capitales al interior de los

ámbitos nacionales de acumulación, que cierran su ciclo también dentro de las fronteras, por lo que se verifican procesos de crecimiento de empleo y salarios. Por el contrario, en los períodos de contracción de la renta de la tierra, se destruyen también sus formas de apropiación, y con ella se revierte el ciclo (Cesana y Águila, 2016; Iñigo Carrera, 2008).

Previamente a los cambios en la organización mundial de la producción, el capital se valoriza en estos países apropiando una parte de esta renta de la tierra, a través de los llamados "modelos de industrialización por sustitución de importaciones". En tanto estos se regían por la vieja forma de producción (en donde la unidad de la producción tenía lugar al interior de la misma unidad productiva) y tenían por límite la producción para el mercado interno, requerían, por un lado que la fuerza de trabajo puesta en producción tenga atributos productivos homogéneos y, por el otro, que pueda presentar una demanda solvente por dichas mercancías. Por ello, al comenzar el proceso de relocalización de la producción, el valor "alto" de la fuerza de trabajo en estos países no presenta ningún "atractivo" para el capital en su afán de búsqueda de la fuerza de trabajo más barata. Es por esto que en la "nueva división internacional del trabajo", el rol de las economías sudamericanas no cambia de manera estructural es decir, el capital puede seguir valorizándose sobre la misma base: la producción de mercancías portadoras de renta de la tierra combinada con apropiación de renta por parte de los capitales industriales (Águila y Kennedy, 2016; Cesana y Águila, 2016; Iñigo Carrera, 2008b).

Sin embargo, los fuertes saltos de productividad condicionan la forma en que esta especificidad se reproduce, ya que ahora la creciente brecha de productividad entre capitales industriales nacionales respecto de los internacionales les impone la necesidad de compensaciones de mayor magnitud, que no pueden ser satisfechas por la magnitud apropiable de renta de la tierra.

En particular, emergen como fuentes de compensación adicional el endeudamiento externo y la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, que se impone a sangre y fuego por violentas dictaduras militares que necesitaron del terrorismo de Estado como personificación de la aniquilación física de la resistencia de la clase obrera (Iñigo Carrera, 2008b). Así, la venta de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, no se constituye en un cambio en la especificidad nacional, sino en una nueva "pata" de aquella. Justamente por ello, cuando la renta de la tierra se expande, el salario real hace lo propio, tal que disminuye el peso que el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor representa en el producto social total, ocurriendo exactamente lo contrario cuando la renta se contrae o resulta insuficiente para la reproducción normal del ciclo económico (Águila y Kennedy, 2016).

Si bien escapa el alcance de este texto, la caída del sistema de Bretton Woods provoca una expansión del movimiento global de capitales que se impone en los países de América del Sur a través de la liberalización comercial y financiera bajo el manto ideológico del neoliberalismo (Cesana y Águila, 2016).

De esta manera, y si bien reconocemos que es necesario profundizar en las determinaciones teóricas y en las particularidades empíricas de la región, encontramos que en América del Sur se presentan dos de las tres condiciones estereotípicas de ingreso de las mujeres al mercado laboral, quedando excluido el caso de las maquilas por las características específicas que toma la acumulación de capital en estos ámbitos previamente discutidas[104].

En primer lugar, y dado que en ese momento la estructura típica de los hogares consistía en que el varón vendía su fuerza de trabajo mientras que las mujeres eran "amas de casa", la caída del salario real del varón se traduce automáticamente en una reducción del ingreso del hogar, en tanto era su fuente primaria, y empuja a la entrada de las mujeres al mercado laboral para recomponer el deteriorado ingreso familiar. Los capitales contratan a las mujeres por los motivos previamente descriptos asociados a la discriminación de la cual son objeto. En muchos países, la discriminación específica de géneros se

104 Esto no quita que exista alguna maquila en estos países en la cual la mano de obra sea predominantemente femenina. El punto es que esta situación no cobra una dimensión que la conforme en una característica general.

combina con discriminación racial y étnica, generando una heterogeneidad en la situación económica de las mujeres. En este sentido, creemos que falta investigación económica sobre el trabajo que desde el punto de vista filosófico han realizado los denominados feminismo negro y descolonial.

Finalmente, las diferencias existentes entre los países de la región fuerzan a los flujos inmigratorios en su interior. Por caso, la conformación de las mujeres argentinas como vendedoras efectivas de fuerza de trabajo, proceso que tiene lugar sobre todo con posterioridad a la crisis del 2001 (Águila, 2015a) genera un ingreso de inmigrantes paraguayas para realizar las tareas domésticas y de cuidados no remunerados (Messina, 2015). Estos trabajos presentan las mismas características que las previamente referidas para los países clásicos, pero difieren en su magnitud, en tanto las características que presenta el empleo precario en la región son mucho mayores. No es lo mismo para una trabajadora paraguaya emigrar a Estados Unidos u Argentina.

Conclusiones y líneas a futuro

En muchos casos, la literatura especializada plantea que, en cualquiera de las tres situaciones aquí planteadas, la incorporación de las mujeres al mercado laboral tiene como origen la disminución de los ingresos del hogar, produciéndose así un "efecto trabajador adicional o secundario" (Águila, 2015a; Castillo et al., 2008; Halperin Weisburd et al., 2009; Paz, 2009; Rodríguez Enríquez, 2010). Para nosotros, y como fue señalado para el caso de América del Sur, el aumento de la participación económica de las mujeres puede tener como punto de partida a la disminución del ingreso del hogar. No obstante, esta explicación es insuficiente para explicar el quiebre estructural y su persistencia. Por el contrario, y sobre la base de lo desarrollado previamente, parecería ser que el aumento de la participación económica de las mujeres relacionada con el fenómeno del "trabajador adicional" se debería considerar no como el contenido último del proceso en cuestión, sino el vehículo para la efectiva conformación de la mujer como fuerza de trabajo en activo (y, por tanto, para el incremento de la plusvalía sin un incremento proporcional de la masa de valor desembolsada en salarios) en el marco de las transformaciones en acumulación a escala global. Como fue previamente discutido, en términos individuales se va produciendo una creciente homogeneización de los atributos productivos entre varones y mujeres.

A la vez, considerando los tres tipos de situaciones estilizadas de acceso de las mujeres al mercado laboral, es claro que este proceso tiene consecuencias en términos de la distribución del valor de la fuerza de trabajo. En primer lugar, la norma empieza a dejar de ser que sólo los varones trabajan, por lo que el contenido (siempre familiar) del valor de la fuerza de trabajo deja de expresarse en un salario individual y pasa a expresarse en el salario de más de un miembro del hogar. Por este motivo, al tiempo que se produce una reducción del salario individual de los varones, se produce un aumento del salario de las mujeres para conformar el mismo ingreso familiar[105]. De esta manera, a partir de mediados de los setenta, en conjunto con el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, se produce una reducción de la brecha salarial (que todavía persiste) y un cambio en la participación por género de los ingresos del hogar. A modo de ejemplo, Águila y Kennedy (2016) presentan resultados empíricos para el caso argentino que dan cuenta de esta situación.
Al mismo tiempo, una serie de factores se combinan para posibilitar la venta de la fuerza de trabajo femenina. Si bien escapa a los alcances este texto, para nosotros es importante señalar que las transformaciones aquí expuestas tienen como forma de expresión transformaciones políticas y demográficas, que tienen que incorporarse en el análisis económico para poder comprender el fenómeno en toda su dimensión. Particularmente relevantes son la conformación de las mujeres en ciudadanas, el desarrollo de la escolaridad como condición general universal, el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad infantil, la disminución de la cantidad de miembros por hogar, la tecnificación de los instrumentos utilizados para la realización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado

105 Por motivos expositivos, en esta explicación nos detenemos en el fenómeno en su pureza, y hacemos abstracción de otros factores que alteran el valor de la fuerza de trabajo. Es decir, asumimos que el valor familiar de la fuerza de trabajo se mantiene constante.

que lo simplifica y reduce el tiempo de trabajo al interior del hogar y la mercantilización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que, cuando no se simplifica, es pasible de ser comprado (para hogares de determinados ingresos), entre otros. En conjunto, estos cambios también van disolviendo las relaciones de dependencia personal como tendencia histórica del capitalismo y transformando la subjetividad de mujeres y varones, revolucionando los estereotipos de géneros tradicionales y abriendo lentamente paso a una forma de conciencia universal.

Ninguna de estas consideraciones quita el carácter gradual del proceso de socialización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Como bien afirman Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2010): "La incorporación de las mujeres al mercado laboral, en el contexto de la globalización, tiene otra peculiaridad. La misma se dio sin una transformación acorde de la organización de la reproducción social" (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez. p.21, 2010). Para nosotros, esta perspectiva, a la cual le podemos adicionar la tesis de la "doble jornada", que refiere a la duplicación del tiempo de trabajo que sufren las mujeres al incorporarse al mercado laboral y no abandonar su tiempo de trabajo de cuidados, implican un momento contradictorio en un proceso que entendemos como estructuralmente progresivo. Es decir, el proceso de homogenización de los atributos productivos de la fuerza de trabajo es lento y requiere de una acción política destinada a socializar crecientemente el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a través de organizaciones populares como guarderías, lavanderías, comedores, al tiempo de la exigencia al Estado de crear este tipo de instituciones.

Finalmente, entendemos que debemos profundizar en el estudio teórico y empírico de la situación de las mujeres en América del Sur, pero esta necesaria investigación debe estar enmarcada en un estudio más general de la especificidad de la región en la Nueva División Internacional del Trabajo, y la situación de las mujeres no puede ser no puede ser estudiada de manera exterior, como un problema aislado del resto de la economía, sino que debe entenderse como un punto central de las transformaciones del capitalismo desde la década del setenta.

Bibliografía:

- Águila, N (2015a). Tendencias contrapuestas en la participación de las mujeres en el mercado laboral argentino: Un análisis desagregado del empleo femenino para el período 2003-2013. En 12° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Agosto 2015 (ISBN 978-987-98870-8-0).
- Águila, N (2015b). "Transformaciones en el valor de la fuerza de trabajo: El paso de una determinación familiar simple a una determinación familiar compuesta", VIII Jornadas de economía crítica, Río Cuarto, Septiembre 2015.
- Águila, N y Kennedy, D (2016). "El deterioro de las condiciones de reproducción de la familia trabajadora argentina desde mediados de los años setenta", Realidad Económica, N°297, 1 de enero-15 de febrero, 93-133.
- Benería, L, Deere, D y Kabeer, N (2012). "Gender and International Migration: Globalization, Development, and Governance", Feminist Economics, 18(2), 1–33.
- Cesana, P y Águila, N (2016). Expresiones de la crisis de sobreproducción bajo la nueva división internacional del trabajo. Apuntes para la discusión de particularidades nacionales en la expansión del capital ficticio. En IX Jornadas de economía crítica, Córdoba, Agosto 2016.
- Esquivel, V (2012). "Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ´organización social del cuidado´ en América Latina", en La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región, ONU-Mujeres, Santo Domingo.
- Federici, S. (2013). Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Disponible en http://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Revolucion en punto cero-TdS.pdf
- Giosa Zuazúa, N, y Rodríguez Enríquez, C (2010). Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo No. 97, Santiago de Chile.

- Graña, J. (2013). "El proceso de heterogeneización y segmentación laboral como resultado del rezago productivo", Revista Razón y Revolución, N° 26, Buenos Aires.
- Halperín Weisburd, L; Labiaguerre, J; De Sena, A; Gonzáles, M; Horen, B; Müller, G;Villadeamigo, J; Charvay, C; Halperín, C; Labiaguerre, E; Quiroga, L (2009). Cuestiones de género, mercado laboral y políticas sociales en América Latina. El caso argentino. Cuadernos del CEPED.
- Iñigo Carrera, J (2008a [2003]). El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia. Imago Mundi, Buenos Aires, Argentina.
- Iñigo Carrera, J. (2008b), La unidad mundial de la acumulación de capital en su forma nacional históricamente dominante en América Latina. Crítica de las teorías del desarrollo, de la dependencia y del imperialismo, CICP, Buenos Aires.
- Kicillof, A y Nahón, C (2009). Crisis mundial y transformación en la estructura productiva: de la "edad de oro" a la transnacionalización del capital. Documento de trabajo N° 09, Centro de Estudio para el Desarrollo Argentino.
- Martín, F (2015). "El capitalismo como patriarcado productor de mercancías y el protagonismo de las mujeres en los Movimientos de Trabajadores Desocupados", Revista Herramienta, N° 57.
- Messina, G (2015). Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina. Serie Documentos de Trabajo N° 10, Organización Internacional del Trabajo.
- Mies, M (1994 [1986]). Patriarchy and accumulation on a world scale. Women in the international division of labour. Zed Books, Londres.
- Paz, J (2009). El efecto del trabajador adicional. Evidencia para Argentina (2003-2007). Cuadernos de economía, Vol. 46 (Noviembre), pp. 225-241.
- Rodríguez Enríquez, C (2010). "La crisis económica mundial, el empleo de las mujeres u las respuestas de política pública. Una observación del caso argentino". 19° Conferencia anual de la Asociación Internacional de Economía Feminista.
- Sassen, S. (2000). Women's Burden: Counter-Geographies of Globalization and the Feminization of Survival. Journal of International Affairs, 53(2), 503–524.

INSERÇÃO PERIFÉRICA DA AMÉRICA DO SUL NO SÉC. XIX: OS CONDICIONANTES INTERNOS

Alexandre DE FREITAS (UFRJ, Brasil)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: O período conhecido como desenvolvimento hacia fuera pela CEPAL marca a consolidação da América do Sul como periferia no capitalismo mundial. Uma longa historiografia desenvolveu-se para analisar a inserção dos países sul-americanos no boom do comércio internacional promovido pela disseminação internacional da revolução industrial. A disponibilidade de terras e o clima, a oferta e imigração de mão-de-obra, o impacto da revolução no transporte marítimo e das ferrovias, são alguns dos fatores mais realçados para explicar o período.
Porém pouco se analisou os condicionantes internos que levaram a estratégia de crescimento hacia fuera neste período. Questões relacionadas com a formação dos Estados/Economias Nacionais no período pós-independência que destaquem como a centralização do poder, as guerras de fronteiras, a estrutura econômica e a hierarquia social, construíram coalizões de poder que fomentaram a estratégia de desenvolvimento hacia fuera.

O objetivo deste trabalho é fazer uma revisão crítica de alguns dos principais trabalhos consagrados sobre o período procurando realçar as questões mencionadas no parágrafo acima buscando criar uma narrativa distinta para este período histórico da América do Sul.

Introdução

A história econômica dos países da América do sul muitas vezes é contada através do seu principal produto de exportação – Brasil com ciclo do ouro e depois com o café, Argentina inicialmente com a exportação de lã, depois com carne bovina e grãos, Chile com salitre e posteriormente cobre, Colômbia ouro e café, dentre outros -, fazendo com que a inserção na economia mundial acabe por ofuscar aspectos internos relacionados com a formação destas economias nacionais após a independência.

Trata-se de seguir a consagrada cronologia cepalina e iniciar os estudos econômicos do continente com o período hacia fuera. Em sua consagrada História da Economia Latino-Americana, Halperín Dongui reforça esta ideia ao intitular o capítulo referente ao período posterior as independências e anterior ao boom exportador de "Longa Espera". Celso Furtado, em seu "Formação Econômica da América Latina", embora ensaie uma breve discussão sobre o período termina dando-lhe pouco destaque.

Há poucos anos alguns autores passaram a discutir este período de maneira mais aprofundada buscando as origens institucionais que moldarão estas economias no longo-prazo. Alguns livros de história econômica que começam ainda no período colonial separam analiticamente este período pós-independência do período do boom exportador. A exceção é o livro de Bértola e Ocampo que consideram o período pós-independência e de formação dos Estados fundamental para compreender as características futuras das economias destes países.

Nesta mesma linha historiadores e cientistas políticos, influenciados pela literatura em torno da formação do Estado, debruçaram-se sobre este período buscando analisar as coalizões políticas e os processos de centralização do poder que culminaram na formação dos Estados nacionais sul-americanos. Porém este fenômeno não encontrou na história econômica uma contrapartida mais aprofundada.

Não houve uma preocupação em compreender como o processo de formação destes Estados envolveu e se confundiu com a formação de suas economias nacionais. Em muitos casos, a crença na espontaneidade do mercado levou aos economistas ignorarem de que forma a centralização do poder e formação do estado determinou em grande parte as características principais das economias destes países.

Este trabalho busca iniciar este debate através de uma revisão critica dos principais autores que relacionaram a teoria da formação do Estado com este período da América do Sul buscando realçar os aspectos relacionados com a formação das economias nacionais.

A literatura sobre a formação do Estado é variada e extensa e, não caberia no escopo deste trabalho revisá-la em detalhes. As obras seminais de Skcopol, Moore, Tilly, e Mann, dentre outros, preocuparam-se em analisar a gestação do Estado Moderno na Europa ao longo da evolução do capitalismo no continente. Mas o objetivo deste trabalho é analisar a formação dos Estados na América do Sul, o que exige realçar aspectos semelhantes sobre a formação do Estado (principalmente a centralização do poder e a consolidação de uma nova ordem política), porém num contexto histórico diferente.

Neste sentido, realçando a preocupação com a síntese, analisaremos a formação dos Estados na América do Sul obedecendo aos aspectos que tenham sido historicamente mais importantes para estes países e não seguindo uma lógica teórica baseada nos estudos sobre os países europeus.

Crise Monárquica e Independência

A partir do processo de independência e das condições históricas iniciais pelas quais passarem os países sul-americanos, dois aspectos são vistos como essenciais para a formação dos Estados na América do sul: o processo de centralização do poder e construção de um novo arranjo político e a questão da soberania e a externalização do poder no sistema mundial.

A busca por analisar a formação dos Estados na América do Sul necessariamente parte do processo político de independência para posteriormente se voltar para a forma como o poder político foi se concentrando através de anos de conflitos de forma a consolidar Estados, nações e suas economias nacionais.

A despeito da ocorrência de uma série de revoltas localizadas ao longo do séc. XVIII na América Espanhola nenhuma delas almejou a autonomia política que caracteriza um movimento de independência. Nenhum dos movimentos que resultaram na ruptura do vínculo colonial e que deram início a um processo que resultaria na desagregação do império espanhol nas Américas foram precursores dos acontecimentos na península, pelo contrário, todos seguiram a crise da monarquia espanhola . A invasão francesa, a deposição de Carlos V e a prisão de Fernando VII criaram um vácuo de poder que marcaria o início do processo de independência na região.

Esta crise da monarquia espanhola abalou as elites criollas. Usualmente viam o regime colonial como sinônimo de atraso e estagnação. Durante o antigo regime, os criollos iniciavam protestos contra os privilégios monopólicos sobre alguma mercadoria ou um imposto qualquer. Mas não estavam preparadas para romper o laço político com a Coroa Espanhola. Buscavam mais uma reforma do que um rompimento. Caso o protesto ameaçasse sair do controle, envolvendo as classes mais baixas, voltavam-se então para as os representantes do Rei para imposição da ordem. O vazio político criava uma ameaça as suas riqueza e propriedades.

A resposta ao vácuo de poder pelas elites locais variou conforme sua posição política e econômica no Império Espanhol. A resistência foi maior em grandes centros da economia colonial (Lima foi a principal base dos realistas) que viam seus privilégios em risco com o fim do pacto colonial. Por conseguinte, nas zonas periféricas os movimentos independistas foram mais bem sucedidos (Buenos Aires e a Região do prata) (Lynch, 19XX).
[Mais história: falar sobre as guerras e como elas afetariam a centralização do poder]

Centralização do Poder e Soberania

Será destes movimentos de independência que se formarão as primeiras tentativas de criação de Estados nacionais através da criação e coalizões políticas que procuraram centralizar o poder e construir uma nova ordem política nacional.

Para Ozlak, a formação de um Estado Nacional é a construção de um arranjo político capaz de articular a organização do poder em um determinado território, possibilitando a construção de instituições que garantam a reprodução deste arranjo político ao longo do tempo. Estas instituições serão a garantia da reprodução deste Estado e da ordem política que ele representa através da ampliação das capacidades estatais.

Tilly (1992) representa uma visão de que a centralização do poder e a construção de coalizões políticas são estimuladas pela guerra de conquista e de defesa de seu território. O conceito de "Estados fazem Guerras e Guerras fazem Estados" sintetiza esta visão onde as capacidades estatais são motivadas essencialmente por questões bélicas. A emergência de uma coalizão política que permita o controle sobre o território advém, em última instância, da questão sobre a sobrevivência deste Estado.

Se a motivação de Tilly para a Formação do Estado encontra-se nas guerras, Saylor (19-20) destaca que motivações estritamente econômicas também podem estimular o fortalecimento e crescimento do Estado. A demanda por bens públicos pode ser uma parte importante da formação do Estado. Demandas por pacificação do território através do controle político por parte do Estado, construção de infraestrutura, principalmente de transporte e comunicação, constituição de um sistema monetário que expanda a oferta de crédito na economia, regulação de mercados de terras e trabalho, que estimulem o crescimento econômico etc. Estas demandas exigem a formação de uma burocracia e a criação de novas instituições que expandem o aparato estatal.

O processo de formação de estados na América do Sul tinha como contexto histórico um vácuo de poder que diluiu a autoridade antes exercida pela coroa entre vários poderes locais, em territórios desintegrados geograficamente, num ambiente social e racialmente desigual. Logo, o processo não ocorreu de maneira uniforme em todo o continente.

Alguns países conseguiram de forma precoce estabelecer uma nova ordem política, como no caso do Chile. Reconhecido como uma exceção no período pós-independência, o país conseguiu cedo centralizar o poder em seu território. Em grande parte deveu-se a questões geográficas, já que sua população residia em grande parte no Vale Central, o que teria facilitado a organização política do país.
Fator importante para a centralização do poder e a integração ao sistema mundial foi a guerra contra a Confederação Andina (1830-1833), formada por Bolívia e Peru. O conflito serviu para estimular um precoce sentimento nacional como permitiu a organização melhor do exército e o controle político da costa sul do pacífico, fundamental para integração do país e para sua inserção na economia mundial.

Após a tentativa de construção de Estado liberal, a consolidação de uma ordem conservadora através da constituição de 1833 promoveu uma estabilidade política incomum na região. Porém um conflito latente entre a elite conservadora no poder e os representantes políticos da classe econômica mineira ascendente, culminou na guerra civil causada pela sucessão de Manuel Montt (1851-1861). Mas mesmo assim estes conflitos não desestabilizaram a ordem oligárquica no Chile devido aos interesses comuns entre latifundiários e mineiros na questão da integração com o setor externo (Ansaldi, 332).

O Paraguai também pode ser incorporado neste grupo de países que apresentaram uma centralização do poder logo após sua declaração de independência. A subordinação de poderes locais ao aparato estatal estabelecido por José Gaspar Francia, herdado e ampliado por Carlos Antônio López e seu Filho Francisco Solano López fez do Paraguai um dos estados mais fortes da região até a Guerra da Tripla Aliança.

Pressionado desde muito cedo por Buenos Aires e pelo império Brasileiro, o Estado paraguaio fortaleceu-se através de uma organização político-militar centralizada na figura de seus ditadores. O poder do Estado cresceu de forma a controlar o comércio exterior e a propriedade da terra. Sua economia, isolada do mercado externo por Buenos Aires, cresceu a partir dos esforços de militarização do país, chegando atingir um grau de sofisticação raro no continente as vésperas da Guerra da tripla Aliança.

Mas Chile e Paraguai são exceções no que diz respeito a centralização do poder na região. O mais comum foi um lento e custoso processo que perdurou em quase todos os países até a segunda metade do século XIX. É o caso da região da bacia do Prata.

A integração politica com o estabelecimento doVice-reinado do Prata e a articulação econômica com a economia mineira do Alto peru foram atingidas pela independência. Buenos Aires não conseguiu impor sua hegemonia sobre a região e logo oVice-Reinado se dividiu em várias unidades políticas com a independência do Paraguai (1811), da região do Alto Peru com a criação da República da Bolívia (1825) e da República Oriental do Uruguai (1828).

Com a formação de um novo vínculo com a economia atlântica, uma nova coalizão política forjou-se após décadas de conflito entre as províncias que formariam a Argentina. A integração econômica com a Europa através da venda de commodities serviu de eixo econômico central para que as principais classes políticas da região– comerciantes e latifundiários- desenvolvesse um interesse em comum na economia exportadora. Esse vínculo permitiu a superação e/ou cooptação de elites regionais que impulsionaram o processo de centralização do poder estabelecendo o controle sobre o território que forma a Argentina moderna.

A tentativa mais ambiciosa de superar o vazio de poder provocado pela crise monárquica sem sucumbir a regionalização do poder foi com a criação da Grã-Colômbia. Constituída territorialmente nos mesmos limites políticos doVice Reinado da Nova Granada, tratou-se de uma iniciativa de Simon Bolívar como passo inicial de seu sonho de integração de toda América Espanhola. Porém ela não foi capaz de arregimentar interesses políticos capazes de superar as dificuldades apresentadas para a centralização do poder na região.

Antes de tudo, a própria geografia dificultava tal sucesso. As grandes distâncias e a topografia acidentada fomentava um isolamento entre as regiões que dificultava a criação de laços mais fortes entre as elites locais. A escolha de Bogotá teria gerado grande desconforto em Caracas, por exemplo.

Esta mesma configuração geográfica impediu uma maior articulação econômica que servisse de suporte para a criação de vínculos políticos regionais. Não havia circuitos regionais importantes e os mercados continuaram isolados como na época colonial. A experiência durou apenas 10 anos (18120-1830).

A desarticulação da Grã-Colômbia em três países não tornou o processo de centralização do poder mais rápido na região. A Colômbia enfrentou grandes dificuldades para integrar-se politica e economicamente. Grande parte da população vivia relativamente isolada em vales nas montanhas cujo intercâmbio se dava por trilhas que ficavam intransitáveis nas estações chuvosas.

No equador a geografia e a economia criaram duas elites distintas uma na costa e outra na serra cujo conflito atrasou a centralização do poder no país. O Conflito crônico entre as elites de Quito e Guayaquil quase terminou com a dissolução do país em meados de 1850.

AVenezuela, cujo processo de independência foi o mais sangrento da América do Sul, conseguiu construir uma ordem política um pouco mais centralizada que a Colômbia. O que não evitou a deflagração de conflitos entre liberais e conservadores. A Guerra Federal (1858-1863) foi a maior expressão da dificuldade da centralização do poder no país.

Se analiticamente a literatura privilegia os processos de centralização do poder como movimentos iniciais de formação dos Estados, na América do sul a questão da soberania também teve aspecto central nestes momentos iniciais pós-independência. Mesmo antes que se consolidassem os Estados nacionais na América do Sul, a Grã-Bretanha, após a restauração monárquica na Espanha em 1823, procurou estabelecer tratados com os novos países. Havia um receio por parte dos britânicos de uma nova aliança entre França e Espanha para recolonizar as Américas.

Neste sentido que se deve compreender a Doutrina Monroe (1822). Os Estados Unidos não possuíam condições políticas e militares para impor tal condição, porém tratava-se de uma estratégia que era compatível com o desejo britânico para a região. [Datas]

O reconhecimento externo pela Grã-Bretanha dos países recém-independentes da América do Sul é emblemático no sentido de que antes mesmo destes países se consolidarem como Estados/Economias Nacionais, o sistema mundial, através de Grã-Bretanha, já havia realizado tal fato. Uma demonstração da força da influência das questões externas sobre a formação dos Estados na região.

Estes tratados de reconhecimento, no entanto, não serviu de fiador para a garantia da soberania politica destes países. Intervenções internacionais da Espanha no Perú, França no México e bloqueios anglo--franceses ao porto de Buenos Aires colocaram em cheque tal condição.

Capacidade Estatal, instituições e Economias Nacionais

Os processos de centralização do poder, de consolidação da soberania sobre um território e da institucionalização da ordem através com expansão do aparato estatal, são processos que se constituem de forma simultânea. Assim, mesmo que o poder ainda encontre-se diluído em um território, a constituição das capacidades do Estado crescia na medida em que a nova ordem política ia se estabelecendo.

É possível analisar a capacidade do estado como exercício da autoridade através do controle do território, no uso preponderante da força, na extração de recursos, na penetração na sociedade através de alianças, militares ou instituições, na regulação de relações sociais e no controle direto ou indireto da produção de renda na economia (Saylor, 2014).

Avaliar as mudanças institucionais ocorridas pós-independência é um exercício árduo que exige mais do que este artigo se propõe. De modo geral, tratava-se de uma longa transição com a substituição de instituições estabelecidas durante o Antigo Regime, voltadas para a manutenção do pacto colonial, que deveriam ser extintas ou adaptadas a nova realidade de um Estado nacional soberano.

Na medida em que os países sul-americanos buscavam consolidar seu poder enfrentavam o grande desafio de construir uma nova ordem política. As constituições são um reflexo deste movimento de institucionalização de uma nova ordem política que refletisse a construção de um Estado Nacional. Sistemas políticos federais (Argentina, Uruguai, Colômbia e Venezuela) realçavam a força das elites regionais, enquanto que sistemas unitários (Chile, Paraguai) demonstravam um aparato estatal mais centralizado.

Ansaldi (2012) destaca a importância da implantação dos Códigos Civil, penal e comercial, como fundamental para o exercício do poder dos novos Estados. Trava-se de regular os direitos dos cidadãos, os mercados (inclusive o de trabalho), o regime de propriedade, as relações contratuais etc.

Sinalizava a capacidade dos novos Estados em extinguir todos os aspectos principais da ordem colonial que ainda vigiam após a independência, como a supressão da jurisdição eclesiástica que representava a subordinação do poder da Igreja aos novos Estados nacionais

O sistema tributário poder ser visto como exemplo deste processo. Sua constituição obedecia e lógica colonial de criação de monopólios e impostos que favorecem a exploração econômica por parte da Metrópole. Não apenas se constituía como proteção frente a concorrência comercial de outros Estados como também funcionavam como fonte de recursos para a Coroa Espanhola.

No período pós-independência, a fragmentação política fomentou a regionalização econômica obedecendo aos ditames dos poderes locais. Este processo se refletiu na criação de aduanas interiores que

serviam como fonte de recursos as elites locais como também proteção das economias locais á concorrência exercida pelos comerciantes que promoviam a negociação de mercadorias importadas de centros econômicos mais desenvolvidos.

Mas a eliminação de barreiras a circulação de bens e de pessoas é uma das condições iniciais para a integração econômica de um território. Assim sendo, concomitantemente a centralização do poder, foram se estabelecendo sistemas tributários cuja lógica deixava de ser local em prol de um sistema nacional. A aversão a nacionalização dos tributos estava diretamente relacionada a resistência a das elites locais a centralização do poder. Ambos os processo caminharam juntos.
Aos estudos sobre a capacidade do Estado em extrair recursos através do sistema fiscal é uma vertente consolidada na história econômica e que cresce muito particularmente nos estudos de caso da América latina. Porém pouco se analisa sobre os aspectos políticos da formação das economias nacionais.

Embora uma análise mais elaborada sobre a integração a articulação de uma economia nacional fuja ao escopo deste trabalho, é possível descrever brevemente como a expansão das capacidades do estado com a criação de novas instituições foi fundamental para este processo.

A formação da uma economia nacional é mais do que a integração de mercados regionais num único mercado interno. Na América do Sul foi preciso alterar a estrutura econômica formatada pelas necessidades do pacto colonial para atender as novas condições impostas pela formação de Estados nacionais soberanos.

Para além da já comentada questão fiscal, foi preciso criar e regulamentar novos setores econômicos. Um novo sistema monetário nacional teve que ser construído através da implantação de novas moedas e emissão de uma nova dívida pública, criação de Bancos, regulamentação da oferta de crédito etc. A emissão de títulos de dívida nos mercados internacionais exigiu uma nova relação com o sistema monetário internacional do padrão libra-ouro.

Outro ponto foi a definição dos novos direitos de propriedade. A transição da economia colonial para economia nacional e a integração desta com a economia mundial criou novas oportunidades de negócios envolvendo a questão das terras e dos recursos naturais. Nos países em que o setor agropecuário formava a base econômica do setor exportador houve uma transição onde as classes terratenientes se fortaleceram politicamente. Isto possibilitou que influenciassem na regulação de terras a seu favor em detrimento, por exemplo, das comunidades indígenas.

Países em que a base exportadora fosse mineira também regularam a distribuição da propriedade de forma favorável as elites locais. Muitas vezes, devido em grande parte a necessidade de capitais pra a exploração dos recursos minerais foi o capital estrangeiro o maior beneficiado deste processo.
Neste período também se configuraram os mercados de trabalho nacionais. As formas de regulação deveriam legislar principalmente na questão do trabalho escravo e formas coercitivas de exploração da mão-de-obra. Nos países em que a base econômica, principalmente o setor exportador, era dependente do trabalho escravo, este continuou existindo legalmente por muitos anos após a independência. A exploração da mão-de-obra indígena também foi regulamentada de acordo coma s necessidades econômicas da coalizões políticas no poder.

Sendo assim, a configuração das economias nacionais após a independência foi acomodada aos interesses das grandes coalizões políticas (comerciantes-financistas e latifundiários em grande parte) que centralizaram o poder e construíram os Estados/ Economias Nacionais na América do Sul no século XIX.

Conclusão

Este trabalho foi uma primeira aproximação ao tema da formação dos Estados na América do Sul. Procurou-se destacar a importância da centralização do poder após o período de independência. Trata-se de buscar as origens dos Estados/Economias Nacionais num período histórico anterior ao boom exportador da segunda metade do séc. XIX. É preciso mais pesquisa para defender a tese de que a construção de uma ordem oligárquica fundamentada em desigualdades sócias, econômicas e raciais, condicionou em grande parte a inserção periférica dos países da América do Sul.

Não se trata de ignorar as transformações ocorridas nas economias capitalistas no final do séc. XIX, com relação as revoluções nos transportes, o desenvolvimento das finanças internacionais e ao crescimento exponencial do comércio internacional. Mas não é possível compreender a formação destes Estados/Economias nacionais apenas pelo campo de visão externo.

Uma agenda de pesquisa sobre o tema deve focar não apenas na formação dos Estados Nacionais como também na construção de suas economias. A relação entre a centralização do poder e a articulação de uma economia nacional parece essencial para compreender a configuração dos Estados sul-americanos durante a primeira era da globalização.

Bibliografia

- ANSALDI, Waldo, GIORDANO, Verônica (2012). América Latina: la Cosntrucción del Orden. Tomo I. Ariel Ediciones. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1997). La Formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional. Emecé. Buenos Aires.
- DEL CASTILLO, Guillermo C (1983). América Hispánica. Editorial Labor. Barcelona.
- HALPERÍN DONGUI, Túlio (1983). História da América Latina, Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- SAYLOR, Ryan (2014). State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. Oxford University Press. Londres.
- CENTENO, Miguel A. (2002) Blood and debt : war and the nation-state in Latin America. Pennsylvania State University Press.
- CENTENO, Miguel A. FERRARO, Augustin E. (2013). State and Nation Making in Latin America and Spain Republics of the Possible. Cambridge University Press. Nova Iorque.
- BÉRTOLA, Luis, OCAMPO, José A. (2010) Desenvolvimento, Vicissitudes e Desigualdade. Uma história econômica da América Latina desde a Independência. Secretaria Geral Ibero-Americana. Madrid.
- SKOCPOL, Theda States (1979). and Social revolutions. A comparative Analysis of France, Russia and China . Cambridge University Press. Nova Iorque.
- MANN, Michael (1986). Sources of Social Power. Volume 1. Cambridge University Press. Nova Iorque.
- TILLY, Charles (1990). Coercion, Capital, and European States. AD 990-1990. Basil Blackwell. Oxford.

PERSPECTIVAS SOBRE O MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAL CRISE POLÍTICA DO BRASIL

Marcelo PEREIRA FERNANDES (UFRJ, Brasil)
Rúbia Cristina WEGNER (UFRRJ, Brasil)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: O objetivo deste artigo é analisar as principais medidas de política externa do governo Michel Temer em relação ao Mercosul. Desde a nomeação de José Serra como ministro das relações exteriores ocorreu uma mudança profunda de posição em relação à forma como o Brasil orientava sua politica externa desde 2003, em especial na relação com a América do Sul. As evidências demonstram que a aposta de uma integração Sul-Sul provavelmente dará lugar a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos.

1 - Introdução

Para quase totalidade dos países da América do Sul, o início do século XXI simbolizou uma mudança histórica em relação aos rumos do desenvolvimento econômico. Diversos dirigentes críticos à agenda neoliberal colocada em prática durante a década de 1990 ascenderam, pela via eleitoral e num curto espaço de tempo, a presidência da república. A vitória de tantos governos identificados com a esquerda política é algo inédito na região, mas não ocorreu por acaso. Ela é o resultado direto do fracasso das políticas neoliberais em alavancar uma nova fase de crescimento após a chamada "década perdida" nos anos 1980. Essa trajetória singular na América do Sul foi reconhecida por vários autores como um retorno a algum modelo de desenvolvimentismo econômico liderado pelo Estado (Hist et al, 2010; Fiori, 2007). De tal modo, com esse cenário criou-se um ânimo novo sobre a integração sul-americana, em especial quanto ao Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Mercosul conta hoje com cinco Estados Partes, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, e mais cinco Estados Associados, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Bolívia está em processo de negociação para sua incorporação como membro pleno. No momento da sua criação em 26 de março de 1991, prevalecia a visão neoliberal do regionalismo. Nessa perspectiva a integração sul-americana faria parte de um processo de liberalização mais abrangente, com vistas à totalidade do continente americano no qual os Estados Unidos exerceriam um papel de liderança "natural". Tal visão foi incorporada à agenda externa durante os dois governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002.

Entretanto, o constrangimento gerado em vários países da região devido às reformas neoliberais da década de 1990 se confrontou, nos primeiros anos do século XXI, na chegada de governos identificados com uma agenda desenvolvimentista, com prioridades distintas quanto ao processo de integração daqueles promovidos pelos governos anteriores. Com isso, o Mercosul introduziu uma agenda que pretendia ir além dos objetivos meramente comerciais de integração, enquanto a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta norte-americana que propugna uma integração voltada principalmente ao comércio e que deveria entrar em vigor em 2005, foi encerrada.

Assim, dentro desse novo processo de integração, o Brasil teve um papel proeminente desde a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. No seu discurso de posse Lula afirmou que o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul (Silva, 2008 [2003]). Essa relação mais estreita com os países sul-americanos foi mantida com a sua sucessora, Dilma Rousseff, desde o início do seu governo em 2011, ainda que com algumas diferenças e em condições econômicas e politicas menos favoráveis. De tal modo, podemos afirmar que para esses governos o Mercosul passou a ter um peso geopolítico importante para o país e o seu fortalecimento prevaleceu como estratégia de Estado.

No entanto, a conjuntura atual de grave crise política no Brasil, que resultou no afastamento da presidenta Dilma em maio deste ano, sem qualquer fundamento jurídico, logo configurando-se num golpe ameaça o processo de integração construído nos últimos anos (Hist, 2016; Milani, 2016). O atual governo Michel Temer, ainda quando estava na posição de presidente interino, determinou uma guinada neoliberal na economia . E isso evidentemente também se refletiu na política externa. De fato, a nomeação de José Serra como ministro das relações exteriores, um economista sem experiência e conhecimento técnico sobre agenda internacional, marcou uma mudança profunda de posição em relação à forma como o Brasil orientava sua politica externa desde 2003, em especial na relação com a

América do Sul. Todavia, isso não causa surpresa. Já em 2010, Serra declarou que o governo boliviano de Evo Morales era cúmplice do trafico de drogas, e que não temia incidentes diplomáticos com o país vizinho devido a sua acusação (Senra, 2016).

Portanto, a aposta de uma integração Sul-Sul provavelmente dará lugar a um projeto de aproximação com as potências ocidentais, notadamente com os Estados Unidos. Ao invés do Mercosul, a Aliança do Pacífico, em que prevalece um modelo neoliberal de integração, provavelmente terá a prioridade. Isto talvez explique o silencio obsequioso de Washington em relação à quebra da ordem democrática no Brasil.

O bloco já conta com 25 anos de existência e uma estrutura institucional relativamente consolidada, o que dificulta mudanças mais profundas, mesmo que determinado governo não o tenha como prioridade. Apesar disso, não há como subestimar os impactos negativos de uma mudança radical de orientação e das hostilidades que o novo governo brasileiro vem disseminando sobre o Mercosul.
O objetivo deste artigo é analisar as principais medidas de política externa do governo Temer ao Mercosul. Além desta introdução o artigo está organizado em mais três seções. Na segunda seção analisaremos brevemente as mudanças que representou o governo Lula e Dilma para o Mercosul. Na terceira seção, discutiremos o papel do novo chanceler José Serra sobre o Mercosul. Este, conforme mostraremos, indica um retorno à concepção que prevaleceu até 2002 com algumas características que o torna ainda mais deletério quanto às possibilidades de integração, mesmo tendo em vista uma exclusivamente comercial. E, na última seção, as considerações finais.

2 – O Mercosul nos governos Lula/Dilma

Inseridos em distintos contextos econômicos, ideológicos e políticos, os objetivos dos projetos de integração regional modificam-se ao longo do tempo. Na América Latina, nos anos 1960 e 1970, entendia-se que a integração deveria apoiar um projeto com vistas à superação dos obstáculos estruturais ao processo de industrialização, principalmente aqueles relacionados com a dimensão dos mercados e com a necessidade de transpor os limites criados à produção de bens de capital, bem como de minimizar a vulnerabilidade externa dos países da região (Furtado, 2007). Nos anos 1990, contudo, a tônica do discurso integracionista passou a ser a liberalização dos mercados e, nesse contexto, os esquemas de integração deveriam fomentar o comércio internacional. Nessa concepção, supunha-se que a liberalização comercial entre as economias ampliaria o mercado regional de maneira a promover certa especialização entre os setores das economias, bem como redução de custos e ganhos de escala. Essa concepção foi denominada de "regionalismo aberto", e foi assim que o Mercosul foi concebido em 26 de março de 1991 (Gonçalves et al, 1998, p.89).

No começo da década de2000 com a chegada ao poder de governos de esquerda e centro-esquerda, o Mercosul passou a buscar novos rumos que pretendiam ir além dos objetivos meramente econômicos de integração (Vadell et al, 2009; Coutinho et al, 2007). De acordo com Hist et al (2010, p.23), ao contrário do período anterior em que a política externa era um acessório a estabilidade macroeconômica a fim de garantir a credibilidade internacional, a politica externa passou a ser proativa e pragmática sustentada em três pilares: i) manutenção da estabilidade econômica; ii) recuperação do papel do Estado como organizador de uma agenda neo-desenvolvimentista; iii) e inclusão social e a constituição de um importante mercado de massas .

O primeiro ato simbólico das novas diretrizes da política externa está no documento "Consenso de Buenos Aires" assinado pelos presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Argentina, Néstor Kirchner, em outubro 2003. O documento visava destacar as ações econômicas e, principalmente, políticas de ambos os governos, como o fortalecimento da democracia e das instituições do Mercosul e a luta contra a pobreza. Em março de 2004 os dois governos anunciaram novas medidas para intensificar a cooperação entre a América do Sul com a "Ata de Copacabana". Mais um importante passo foi dado

na Cúpula de Ouro Preto do Mercosul em 2004, Equador, Colômbia e Venezuela passaram a fazer parte do Mercosul como Estados associados (Amorim, 2010, p.2).

Os novos compromissos assumidos favoráveis à integração ficaram visíveis em um conjunto de iniciativas que ampliaram a estrutura institucional do Mercosul direcionados à redução das desigualdades econômicas, à agenda social e aos direitos humanos (Klemi; Menezes, 2016, p.142). A redução das assimetrias se tornou uma tema central no Mercosul. Nesse sentido, foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em dezembro de 2004, e estabelecido em junho de 2005, com o objetivo de reduzir as assimetrias dentro do bloco, o que, por sua vez, fortaleceu o processo de integração. O FOCEM financia programas que incentivam a convergência estrutural, aumente a competitividade e contribua com a coesão social, principalmente das regiões menos desenvolvidas . O FOCEM recebe contribuições não reembolsáveis que totalizam US$ 100 milhões por ano. O Brasil é o maior contribuinte do Fundo, destinando 70% dos recursos, e o Paraguai e Uruguai seus maiores beneficiários.

Também foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM) em janeiro de 2007, e entrando em funcionamento em 2009. Com sede permanente em Assunção, tem o propósito de intensificar a questão social no processo de integração. E o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH) em 2009 com função de apoiar o fortalecimento das capacidades, instituições e políticas públicas nacionais em Direitos Humanos. Ainda entre as ações para avançar na integração podemos citar a formação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), órgão legislativo e consultivo dos povos do Mercosul, que entrou em funcionamento em 2005.

Outra iniciativa importante ocorreu com criação das Comunidades Sul-Americana, e renomeada como União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, a fim de integrar o Mercosul e a Comunidade Andina, além de inaugurar uma agenda comum para os países sul-americanos, visando desenvolvimento da região (Oliveira; Silveira, 2015). Da Unasul surgiu o Conselho de Defesa Sul-Americano (Hist et al, 2010). O Conselho de Defesa é uma decisão principalmente do Brasil, segundo expresso no documento "Estratégia de Defesa Nacional" lançado no mesmo ano pelo governo brasileiro. Com isso, além de avançar a cooperação sul-americana em questões de defesa, segurança e indústria militar, o Conselho promoveu uma correta resistência à presença militar dos Estados Unidos na América do Sul e a posição norte-americana de considerar o continente americano como espaço estratégico único para seus interesses (Saint-Pierre, 2009). Da Unasul surgiu também o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que passou a gerir a carteira de investimentos em projetos de infraestrutura entre os países sul-americanos, substituindo as instituições financeiras BID, CAF e Fonplata – que formavam a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Ainda podemos citar a instalação da Universidade de Integração Latino-Americana (UNILA) em 2010 em Foz do Iguaçu na tríplice fronteira. E que desde o começo das suas atividades já contava com alunos oriundos do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai.

Em relação às questões econômicas devemos destacar a rejeição ao projeto da ALCA, projeto concorrente ao Mercosul (Batista Jr, 2008), que na prática foi sepultado durante a Cúpula das Américas de Mar Del Plata (2005). Na ocasião, o Mercosul, numa posição unitária e com o apoio da Venezuela, impediu que o projeto de livre comércio proposto em 1994 pelo governo norte-americano progredisse (Garcia, 2013, p.56). Do mesmo modo, podemos observar algumas iniciativas que apontam no sentido de aprofundar a cooperação financeira, ancoradas quer na institucionalidade do Mercosul, quer em projetos de integração econômica entre países da América do Sul. Na perspectiva da cooperação financeira, podemos mencionar o acordo para compensação de transações comerciais entre moedas locais entre Brasil e Argentina assinado em 2008. E a intensificação da presença da Embrapa na América do Sul buscando fomentar o crescimento econômico por meio de transferência de tecnologia e da troca de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária (Hist et al, 2010).

A agenda integracionista manteve-se em linhas gerais durante o governo Dilma Rouseff (2011-2014), principalmente em relação à América do Sul (Klemi; Menezes, 2016; Oliveira; Silveira, 2015). Porém, isso ocorreu em condições econômicas e políticas adversas, o que criou dificuldades ao avanço da diplomacia brasileira para o Mercosul e do processo de integração sul-americano como um todo.

3 – Crise e mudança radical

No dia 12 de maio Dilma Rousseff foi afastada pelo Senado Federal da presidência do Brasil. Ainda que não em caráter definitivo, já que contava com um prazo de até 180 dias para se defender, o seu vice-presidente Michel Temer assumiu como interino e iniciou uma mudança em todos os Ministérios. E é justamente no Ministério das Relações Exteriores que a alteração de rumo se apresentou provavelmente como a mais radical. A escolha de José Serra expressou efetivamente uma mudança profunda na política externa brasileira.

Desde a sua posse em maio de 2016, o atual ministro José Serra vem aplicando uma agenda diametralmente oposta daquela que prevalecia desde 2003, e podemos afirmar, num retrocesso inclusive quando comparado à aproximação com a América do Sul promovida pelo governo FHC. Com um discurso belicoso e com evidente desprezo pela cooperação Sul-Sul, o chanceler sinaliza uma política externa voltada estritamente ao comércio e de maior aproximação com os Estados Unidos que sempre viram com desconfianças o processo de integração sul-americano (Batista Jr, 2008, p.237). Por isso, uma das primeiras medidas do novo ministro foi requisitar um estudo de custo de postos diplomáticos abertos nos governos Lula e Dilma na África e no Caribe. Com essa iniciativa embaixadas em países africanos e caribenhos poderão ser fechadas. José Serra também considera o Mercosul – nas suas próprias palavras proferidas em um discurso no senado em março de 2015 – um "delírio megalomaníaco" – e que sua manutenção significa um retrocesso comercial para o país (Serra, 2015). É sintomático, por exemplo, a retirada da bandeira do Mercosul da frente do Itamaraty.

Na sua conferência de posse Serra garantiu que:

> "Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacifico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México". (Serra, 2016a).

No entanto, conforme veremos, ao contrário do discurso de posse, as suas declarações e atos posteriores foram no sentido de enfraquecer o Mercosul e o projeto de integração sul-americana. Sua primeira decisão como chanceler foi "rejeitar enfaticamente" a criticas internacionais recebidas ao processo de impeachment. Serra citou diretamente, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Em nota o Itamaraty afirma que:

> "O Ministério das Relações Exteriores rejeita enfaticamente as manifestações dos governos da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua, assim como da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Cooperação dos Povos (ALBA/TCP), que se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil. Esse processo se desenvolve em quadro de absoluto respeito às instituições democráticas e à Constituição federal". (Serra, 2016b).

De fato, os sinais do novo chanceler são de que a nova politica externa terá um caráter principalmente comercial, direcionado aos parceiros tradicionais, a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A começar

pela incorporação ao Ministério das Relações Exteriores da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que antes funcionava no Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Com essa decisão, Serra aproveita para atacar o Mercosul. Segundo ele, o Brasil precisa celebrar acordos comerciais com diferentes países e não deve ficar preso ao bloco que supostamente dificulta o comércio do Brasil.

Em consonância com seu discurso de posse, o novo chanceler fez sua primeira visita oficial à Argentina. Em Buenos Aires encontrou com a chanceler argentina, Suzana Malcorra, o ministro da Fazenda Alfonso Prat-Gay e o presidente Mauricio Macri. Na conversa Serra apresentou a proposta de flexibilizar os acordos comerciais do Mercosul (Dênis; Andreatta, 2016), citando uma resolução do bloco, a Decisão 32, de 2000, define que os acordos comerciais não podem ser feitos sem aprovação do bloco. Na realidade a proposta é mais uma peça de retórica.

Conforme seu artigo. 1°. "Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do Mercosul de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias". Isso significa que não se podem realizar acordos comerciais com tarifas menores que a Tarifa Externa Comum (TEC) , mas o artigo não impede acordos comerciais com outros países. Ademais, existe uma lista de exceções que não são importados com a mesma tarifa, o que significa um tratamento diferenciado a um determinado número de mercadorias. Isso confere um grau de autonomia considerável aos países membros. De acordo com Guimarães e Oliveira (2011, p. 406): "Esse tratamento tem sido prorrogado constantemente, fazendo com que a União Aduaneira (estágio atual da integração no Mercosul) funcione como Zona de Livre Comércio".

Outro ponto que deve ser destacado: a vacância na presidência pro-tempore do Mercosul, depois de encerrado o período que coube ao Uruguai a partir de dezembro de 2015, e que deveria ser entregue a Caracas, jogou o bloco na sua maior crise desde a sua criação em 1991 (Amorin, 2016). O Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, no seu artigo 5° diz que: "La Presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida em rotacíon de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de seis meses".

De tal modo, pela ordem alfabética a Venezuela deveria assumir a presidência pelos próximos seis meses. Contra isso as maiores resistências vieram do Paraguai e do Brasil, que desde o primeiro momento rejeitaram a legitimidade de Caracas em assumir a presidência. O argumento levantado é que a Venezuela não assinou o Protocolo de Ushuaia de 1998 – e reafirmado em 2011 – no qual diz respeito à democracia e aos direitos humanos. Além disso, o governo brasileiro também afirmou que a Venezuela está inadimplente com alguns compromissos acertados para sua entrada no Mercosul (Amorin, 2016). Entretanto, cabe observar que o Protocolo de Ouro Preto não faz referência à penalização de um membro por estar inadimplente com algum compromisso; portanto, a alegação não encontra amparo jurídico.

Com esse entendimento, o Uruguai entregou a presidência do bloco esperando que Caracas assumisse. E, uma vez que o Mercosul não possui instituições supranacionais que solucione problemas desse tipo, como é o caso da União Europeia, a solução somente pode sair de um consenso entre os Estados partes. É aí que a retórica do Serra se torna um forte empecilho, encorajando posições conflituosas como a do Paraguai neste caso. Sobre o Paraguai pesa um ressentimento, uma vez que a entrada da Venezuela no bloco ocorreu quando, em razão do golpe parlamentar em 22 de junho de 2012 que destituiu o então presidente Fernando Lugo, o país estava com a sua participação do Mercosul suspensa. Na ocasião o presidente Hugo Chavéz ordenou a retirada do embaixador em Assunção e cortou o fornecimento de petróleo para o Paraguai.

Assim sendo, Serra utilizou esse fato para afirmar que a entrada da Venezuela no Mercosul aconteceu por meio de um golpe liderado por Brasil e a Argentina que conjuntamente suspenderam o Paraguai (Cristaldo, 2016). Quanto a isso é importante lembrar que a decisão que suspendeu o Paraguai foi

tomada por todos os Estado partes do bloco. Some-se a isso, o parlamento do Paraguai aprovou, em dezembro de 2013, o protocolo de adesão da Venezuela, e suas relações com Caracas estavam plenamente normalizadas (Parlamento do Mercosul, 2013).

A investida de Serra contra Caracas ainda gerou um considerável mal-estar com o Uruguai. De acordo com o chanceler uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, Serra tentou comprar o voto do Uruguai no Mercosul contra a entrada da Venezuela. Novoa afirmou que:

> "No nos gustó mucho que el canciller (José) Serra viniera a Uruguay a decirnos —lo hizo público, por eso lo digo— que venían con la pretensión de que se suspendiera el traspaso y que, además, si se suspendía, nos iban a llevar en sus negociaciones con otros países, como queriendo comprar el voto de Uruguay" (Gil, 2016).

A despeito das queixas publicas de Montevidéu contra o chanceler brasileiro, a pressão surtiu efeito: em 13 de setembro os chanceleres do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina anunciaram que a Venezuela não assumiria a presidência rotativa do Mercosul. Em nota o ministro Serra justificou a mudança nas regras do jogo:

> "A Declaração foi adotada em razão do descumprimento, pela Venezuela, dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao Mercosul, assinado em Caracas em 2006, especificamente no que se refere à incorporação ao ordenamento jurídico venezuelano de normas e acordos vigentes no Mercosul. O prazo para que a Venezuela cumprisse com essa obrigação encerrou-se em 12 de agosto de 2016 e entre os importantes acordos e normas que não foram incorporados ao ordenamento jurídico venezuelano estão o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (2002)." (Serra, 2016c).

De tal modo, nos próximos seis meses a presidência do Mercosul será exercida em conjunto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda em tom de intimidação, a nota estabelece que a Venezuela seja suspensa do bloco no dia 1° de dezembro, caso não cumpra seus compromissos. Com isso, a Venezuela deve voltar à posição de membro não pleno; do mesmo modo, as negociações para incorporação da Bolívia ao Mercosul como membro pleno não devem avançar. A postura de Serra, ideológica e partidarizada, visa claramente enfraquecer ainda mais o governo de Nicolas Maduro que está envolto numa grave crise econômica (Barrocal, 2016). Vale lembrar que antes do imbróglio com a Venezuela, em 14 de junho, Serra se encontrou em Brasília com governador de Miranda, Henrique Capriles, um dos principais opositores ao governo venezuelano.

Serra é também o primeiro ministro em muito tempo a chegar ao cargo tendo filiação partidária. E ao contrário do discurso de posse Serra parece não conseguir separar os seus projetos políticos pessoais com o cargo de chanceler. O seu site pessoal que mantém na internet (http://www.joseserra.com.br/) há diversos links do Itamaraty, que faz parecer uma extensão do Ministério. De fato, um leitor comum certamente encontra dificuldade de separar o que é pessoal do que é sua atividade como chanceler.

4 - Considerações finais

Conforme observamos, a partir de 2003, com o início do governo Lula houve um aprofundamento do processo de integração econômica e política com a promoção de várias ações com essa lógica. Em especial, daqueles voltadas à questão social como a criação do ISM e do IPPDH. Contudo, desde o afastamento da presidente Dilma Rouseff assiste-se a um retorno da visão da política externa com um viés meramente econômico que prevaleceu durante os governos FHC.

No entanto, não se trata somente uma mudança de agenda de maior aproximação com os Estados Unidos e Europa com o subsequente afastamento do Mercosul. A nomeação do José Serra como chanceler marca uma forte ruptura com a possibilidade de integração, o que coloca em risco iniciativas como o Mercosul Social e o Instituto de Direitos Humanos. Em pouco tempo no cargo Serra criou várias animosidades entre seus membros. E deixou claro sua aversão à América do Sul e suas intenções de enfraquecer o Mercosul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIN, Celso (2016). "A terra treme no MERCOSUL". Opinião. Carta Capital. 1° de agosto. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-terra-treme-no-Mercosul>. Acesso em: 4 de setembro de 2016.
- _____ (2005). Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Análise de conjuntura, OPSA, n° 4, mar.
- BARROCAL, André (2016). "José Serra, um chanceler 'decorativo'". Política Externa. Carta Capital. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/jose-serra-um-chanceler-decorativo>. Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira (2008). A América do Sul em movimento. Revista de Economia Política, São Paulo , v. 28, n. 2, p. 226-238, Jun.
- COUTINHO, Marcelo et al (2007). Raio-X da Integração Regional. Estudos e Cenários, Observatório Político Sul-Americano, 2007.
- CRISTALDO, Heloisa (2016) "Serra:Venezuela entrou no Mercosul por golpe e não pode assumir a presidência". EBC–Agência Brasil. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-Mercosul-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia>. Acesso em 30 de setembro de 2016.
- DÊNIS, Chico; ANDREATTA, Alexandre (2016). "José Serra afasta o Brasil da América Latina". Rede Latin America. Disponível em: < http://redelatinamerica.cartacapital.com.br/jose-serra-afasta-o-brasil-da-america-latina/>. Acesso em: 30 de agosto de 2016.
- DULCI, Luiz Soares (2010). Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania. Secretaria-Geral da Presidência da República.
- FIORI, José Luís (2007). O Poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo.
- FURTADO, Celso (2007). A economia Latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo: Companhia das Letras.
- GARCIA, Marco Aurélio (2013). "Dez anos de política externa". In: SADER, Emir (org). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- GIL, Valeria (2016). El gobierno dice que Brasil lo molestó al intentar "comprar" su voto para aislar a Maduro. Disponível em: < http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-dice-que-brasil-molesto.html >. Acesso em 08 de outubro de 2016.
- GONÇALVES, Reinaldo et al (1998). A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus.
- GUIMARÃES, Ariane Costa; OLIVEIRA, Rafael Battella de (2011) Tarifa externa comum (TEC): estrutura, definição e histórico de mudanças.
- HIST, Mônica (2016). La crisis política de Brasil afecta a toda la región. La Nacion. Opinion. Disponível em: < http://www.lanacion.com.ar/1886120-la-crisis-politica-de-brasil-afecta-a-toda-la-region>. Acesso em: 25 de setembro de 2016.
- HIST, Mônica et al (2010). "Luzes e sombras do Brasil atual", Nueva Sociedad, Buenos Aires, número especial em português, dezembro de 2010, pp. 22-41.
- KLEMI, Albene Miriam Menezes; MENEZES, Roberto Goulart. BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). Cad. CRH, Salvador , v. 29, n. spe3, p. 135-150,
- MERCOSUR (1994). Protocolo de Ouro Preto. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf> Acesso em: 4 de setembro de 2016.

- MILANI, Carlos R. S (2016) The 2016 coup d'état in Brazil: why going international is a key strategy for domestic actors. Observatório Político Sul-Americano. Instituto de Estudos Sociais e Políticos Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ
- OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; SILVEIRA, Isadora Loreto da (2015). De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na política externa brasileira para a América do Sul? Revista de Estudos Internacionais (REI).Vol 6 (2).
- PARLAMENTO do Mercosul (2013). Senado Paraguaio aprova ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Disponível em: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/8094/2/parlasur/senado-paraguaio-aprova-ingresso-da-venezuela-no-mercosul-+audio.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis. (2009), "La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa". Documento de Trabajo 50. Madri, Real instituto Elcano.
- SENRA, Ricardo (2016). Respostas 'duras' de Serra a críticas de países vizinhos dividem Itamaraty. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160516_serra_itamaraty_fs>. Acesso em: 02 de setembro de 2016.
- SERRA, José (2015). "Pronunciamento". Tribuna do Senado (04/03/2015). Disponível em: <http://www.joseserra.com.br/pronunciamento-do-senador-jose-serra-na-tribuna-do-senado/>. Acesso em: 10 de abril de 2016.
- _____ (2016a) "Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio". Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____ (2016b). "Manifestações sobre a situação interna no Brasil". Nota 176. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14023-manifestacoes-sobre-a-situacao-interna-no-brasil >. Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- _____ (2016c). "Aprovação da "Declaração Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela". Ministério das Relações Exteriores. Disponível em:< http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14727-aprovacao-da-declaracao-relativa-ao-funcionamento-do-Mercosul-e-ao-protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela> Acesso em: 20 de setembro de 2016.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da (2008[2003]). Discurso de Posse. Discursos secionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- SLOBODA, Pedro Muniz Pinto (2015). A legalidade da entrada da Venezuela no Mercosul. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol . 15, ed.1, pp. 701–716
- VADELL, Javier, et al (2009). "Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner". Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 17, n. 33.

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa M:

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS. UNA DISCUSIÓN EN TORNO A AMÉRICA LATINA

Juan J. LLACH (Academia Nacional de Ciencias Económicas, Universidad Austral): EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES EMERGENTES ¿PUEDE SER DISTINTO ESTA VEZ?

Aleida AZAMAR ALONSO (UAM, México): LAS POLÍTICAS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA. ¿UNA ESTRATEGIA DE CAMBIO?

Marta BEKERMAN (UBA) y Anabel GONZÁLEZ CHIARA (UBA): LIMITANTES A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA COMO OBSTÁCULO AL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

Santiago GAHN (UNSaM): UTILIZACIÓN NORMAL DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN AMÉRICA LATINA. UNA PERSPECTIVA POSTKEYNESIANA.

Juan SANTARCANGELO (UNQui): ACUMULACIÓN DE CAPITAL, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DESARROLLO EN ARGENTINA?

Moderador: **Esteban SÁNCHEZ**

UTILIZACIÓN NORMAL DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN AMÉRICA LATINA. UNA PERSPECTIVA POSTKEYNESIANA

Santiago GAHN (UNSaM)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Partiendo desde un enfoque clásico-keynesiano, según Cesaratto (2012) uno de los modelos más prometedores, que explican el crecimiento dirigido por la demanda, es el del supermultiplicador (Serrano, 1995; Bortis, 1997; Dejuán, 2005). Este mecanismo requiere, como condición necesaria, que la utilización de la capacidad instalada sea una variable estacionaria, es decir, que revierta a su media (Serrano y Freitas, 2015). El objetivo de este trabajo es presentar evidencia empírica, basado en series mensuales y trimestrales para algunos países de América Latina, particularmente aquellos semi-industrializados como Argentina, Brasil y México, sobre la reversión a la media de la utilización de la capacidad instalada. La condición necesaria para el desarrollo del supermultiplicador será satisfecha en los tres casos. [106] [107]

Introducción

"Suelen decir los empresarios de los diversos ramos de industria que no está la dificultad en producir sino en vender, y que nunca dejaría de producirse bastante mercancía si se pudiese hallar fácilmente su despacho".
Jean-Baptiste Say
Tratado de Economía Política
Libro I - Capítulo XV

Desde el punto de vista clásico-keynesiano, una de las grandes promesas es el desarrollo de la Segunda Posición Sraffiana (*Second Sraffian Position*) (Cesaratto, 2012) que está sustentada por el modelo de crecimiento dirigido por demanda conocido como supermultiplicador, desarrollado por Franklin Serrano (Serrano, 1995). Una de las condiciones necesarias de este modelo, para obtener un sendero de crecimiento estable, es que la utilización de la capacidad instalada sea una variable que revierta a su media, es decir, estacionaria.

En la primera parte de este trabajo, la idea de posición normal será analizada bajo el punto de vista marginalista tradicional como también bajo el enfoque del excedente o clásico. Luego, la noción de utilización normal de la capacidad instalada en ambas teorías será profundizada. Finalmente, se estudiará econométricamente la utilización de capacidad instalada para algunos países de América Latina, especialmente Argentina, Brasil y México. Se concluirá que, en los tres casos, la variable revierte a su media, por lo que la condición necesaria para el desarrollo del supermultiplicador se cumpliría.

La noción de posición normal de largo plazo

Tanto la teoría marginalista tradicional como la teoría clásica, también conocida como enfoque del excedente, comparten el mismo método: el *'long period method'* (LPM). Este método está basado en la noción de posiciones de largo plazo en donde los precios de mercado (efectivos) gravitan en torno a los precios de producción. Las posiciones de largo plazo son magnitudes teóricas, posiciones en donde el sistema económico se caracteriza por una tasa uniforme de ganancias (Garegnani, 1976).

Este método fue utilizado por Ricardo y los economistas ingleses clásicos (Garegnani, 1976); el origen de las posiciones de largo plazo como centros de gravitación se puede encontrar en autores clásicos, como es el caso de Adam Smith (1776, I.VII.15):

106 Si bien dentro de la escuela postkeynesiana existen extensos debates respecto a la utilización de capacidad, por cuestiones de espacio y de afinidad se ha decidido reducir al núcleo más duro de esta escuela que se sostiene en el enfoque clásico. Para más detalles sobre otras posiciones postkeynesianas véase Cesaratto (2012).

107 Este trabajo no hubiese podido ser realizado sin los invalorables aportes de Manuel Cruz y Mauro Gardiner. También se agradecen profundamente los comentarios realizados por Ariel Dvoskin y Sergio Rosanovich en los primeros bosquejos de este trabajo. Los errores remanentes y las opiniones expresadas en este trabajo son completa responsabilidad del autor. Se reciben comentarios, dudas y consultas a sjgahn@gmail.com.

> *"[El precio natural] viene a ser como un precio céntrico hacia donde gravitan todos los precios de las mercaderías. Varios accidentes pueden a veces tenerlos suspensos a distancia y otros forzarlos más abajo de su centro mismo; pero sean los que fuesen los obstáculos que les impidan su descanso en él, aquéllos nunca cesan de gravitar conforme a [él]."*
> Adam Smith, 1776, I.VII.15

Con respecto a la teoría marginalista tradicional (William Stanley Jevons, Léon Walras, Eugen von Böhm-Bawerk, Alfred Marshall, Knut Wicksell, Dennis Robertson and John Bates Clark), el concepto de equilibrio de largo plazo es la adaptación neoclásica del concepto clásico de posiciones normales de largo plazo (Cesaratto, 1995; Kurz & Salvadori, 1995; Carayannis, Kaloudis & Mariussen, 2008), por lo que el mismo método se continuó utilizando después de Ricardo (Garegnani, 1976). En contraste con el enfoque del excedente o clásico, las posiciones normales de largo plazo o de equilibrio son explicadas en términos de la interacción entre oferta y demanda (Garegnani, 1976; Milgate, 1982). Este método fue abandonado, no por razones de deficiencias intrínsecas sino porque la teoría marginalista tradicional del valor y la distribución era incompatible con él (Petri, 2004). La existencia de este método en el marginalismo fue olvidado, y su abandono fue motivado por las dificultades[108] que el enfoque marginalista tradicional encontró a la hora de intentar introducir bienes de capital en modelos que utilizaban posiciones de largo plazo (Garegnani, 1976; Petri & Hahn, 2003; Petri, 2004).

El grado de utilización de capacidad instalada *normal*

Como se dijo anteriormente, ambas teorías comparten el mismo método, y por lo tanto, también comparten la noción de utilización normal de la capacidad instalada. Si consideramos autores como Fabio Petri[109] o, en su lugar, Murray Milgate[110], se puede notar que acorde con el enfoque marginalista, la utilización normal de la capacidad instalada estaría incluida en la minimización de costos de las empresas. Es decir, en la teoría marginalista tradicional la utilización del capital no sería plena, sino que la idea de utilización plena se la debería entender como utilización normal. Esto es debido a que tanto los economistas marginalistas tradicionales como los clásicos comparten el mismo método (LPM).

Por otro lado, la utilización normal de la capacidad instalada es una parte esencial de la teoría sraffiana de precios normales y distribución (Cesaratto, 2012). Algunos autores sraffianos (Vianello, 1985; Ciccone, 1986) concluyen que el grado efectivo (o actual) de utilización podría diferir del grado normal por un largo tiempo, mientras que los autores que sostienen el modelo del supermultiplicador (Serrano, 1995; Bortis, 1997; Dejuán, 2005) defienden la utilidad de estudiar patrones normales de acumulación (*normal accumulation paths*) o las posiciones plenamente ajustadas (*fully adjusted positions*) (Moudud, 2010). Este último enfoque es el que resuelve la trinidad inconsistente (Cesaratto, 2012) que consiste en:

a) La hipótesis keynesiana de un nivel de inversión independiente de una capacidad dada exógenamente del nivel de ahorro.
b) La distribución clásica del ingreso (exógena, es decir, que no es parte del mecanismo de ajuste) (Sraffa, 1960; Garegnani, 1984).
c) Un grado *normal* de utilización de la capacidad instalada en el largo plazo.

La tasa normal de utilización de la capacidad es una variable exógena en el modelo del supermultiplicador; esto significa que la tasa de equilibrio o *normal* de la capacidad instalada no forma parte del proceso de ajuste, sino que está determinada exógenamente (Serrano y Freitas, 2015). Encima de esto, el supermultiplicador invierte la Ley de Say, ya que, en el largo plazo, es la demanda efectiva la que crea e induce a la oferta (Serrano, 1995); y, para sostener este argumento, una de las condiciones necesarias para el modelo del supermultiplicador es que la utilización de la capacidad instalada sea una variable

108 Sobre las Controversias del Capital de Cambridge véase Lazzarini (2011).
109 "utilización full de la capacidad´ debe ser interpretada como utilización normal de la capacidad" (Petri, 2013; traducción propia)
110 "el mercado se ´vacía´…la propiedad de este equilibrio…implica utilización full de la capacidad (utilización ´normal´) y pleno empleo del trabajo" (Milgate, 1982)

estacionaria. Esta variable juega el rol de centro de gravitación porque las firmas están interesadas en revertir a ella con la intención de maximizar las ganancias en el largo plazo (Dejuán, 2014). En palabras de Serrano y Freitas (2015, traducción propia):

> *"Nuestra hipótesis principal concerniente al comportamiento de la inversión agregada es que la competencia entre capitalistas implica una tendencia de la tasa de inversión agregada a ser más alta que la tasa de crecimiento del producto/demanda siempre que la tasa actual de utilización de la capacidad está por arriba de su nivel normal y viceversa"*

En línea con el acelerador, es la utilización de la capacidad instalada lo que le da la elasticidad suficiente al sistema productivo para responder a los picos de demanda. Los empresarios no desean perder una parte del mercado, y pretenden ser los primeros en responder a un *boom* de ventas (Steindl, 1952). Por lo tanto, un aumento inesperado en la tasa de crecimiento de la demanda autónoma implica un aumento de la utilización de la capacidad, para la cual los empresarios responden aumentando la propensión marginal a invertir con la intención de recuperar la posición *normal* de la utilización y así no perder mercados frente a la competencia. Entonces se podría concluir que las divergencias entre el grado actual y normal de utilización de la capacidad instalada son un elemento esencial a la hora de explicar el proceso de ajuste de la capacidad a la demanda agregada provista por el modelo de crecimiento del supermultiplicador (Serrano y Freitas, 2015).

Este proceso de convergencia hacia la utilización *normal* de la capacidad instalada será estudiado en la siguiente sección, especialmente para los casos de Argentina, Brasil y México.

Metodología y evidencia empírica

En el sector industrial, las firmas no operan al máximo de su capacidad técnica, sino que mantienen capacidad ociosa planeada. Sin embargo, esta capacidad ociosa tiende a una posición normal y esto es lo que efectivamente se intentará demostrar para algunos países de América Latina (Argentina, Brasil y México).

Para llegar a esta conclusión, se realizarán algunas pruebas econométricas sobre raíces unitarias, específicamente las pruebas de Dickey-Fuller aumentado (ADF), Phillips-Perron (PP) y Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS). Estas pruebas fueron desarrolladas por Wayne A. Fuller en 1976, así como por David A. Dickey (junto a Wayne A. Fuller) en 1979 y 1981; y por Peter Phillips y Piere Perron en 1988; así como también Denis Kwiatkowski, Peter Phillips, Peter Schmidt y Yongcheol Shin (1991).

El siguiente modelo se pondrá a prueba:

$$Y_t = \alpha + \varphi Y_{t-1} + \mu_t$$
$$H_0: \varphi \geq 1$$
$$H_1: \varphi < 1$$

Bajo la hipótesis nula de los primeros dos tests (ADF y PP), el proceso será un paseo aleatorio con desvío (*Random Walk with drift*). Por el contrario, bajo la hipótesis alternativa, el proceso será un AR (1) con una media diferente de cero. Por otro lado, la estacionariedad en niveles es la hipótesis nula en el test KPSS.

El objetivo de estas pruebas econométricas es distinguir si la variable tiende a revertir a su media o no. La versión original de la prueba de Dickey-Fuller asume que los términos de error no están correlacionados. Cuando la correlación serial se presenta, la versión aumentada de Dickey-Fuller (ADF) incluye en la regresión algunos rezagos de la diferencia de las series para tener en cuenta la correlación serial (Escudero, 2001). Para elegir el número de rezagos en el ADF se adoptó el criterio bayesiano de información de Schwarz. En el caso del test Phillips-Perron, donde la hipótesis alternativa es un proceso estacionario, se utiliza el criterio de Newey-West para la determinación óptima del número de rezagos. Para elegir el número óptimo de rezagos bajo el test KPSS se siguió la regla de Schwert (1989).

a) El caso de Argentina

Desde que este indicador fue creado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2002, mide la proporción utilizada de la capacidad instalada en un sector o en toda la industria (Y_t). Para su cálculo se tiene en cuenta la producción máxima (técnica) que cada firma puede obtener (Y^*_t). Analíticamente, se la puede expresar así:

$$UCI_t = \frac{Y_t}{Y^*_t}$$

Desde el año 2002 la tasa de utilización de la capacidad nunca superó el 84,1%. En la serie de tiempo, se puede observar la recuperación económica que logró Argentina luego de la crisis de 2001.

Figura 1. Utilización de la capacidad instalada (INDEC). Fuente: elaboración propia.

Antes de 2002, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) solía estimar esta variable a través de encuestas industriales, pero fue discontinuada en 2010, o, al menos, no es pública desde ese momento.

Figura 2. Utilización de la capacidad instalada (FIEL). Fuente: elaboración propia.

Las pruebas econométricas realizadas (Dickey-Fuller aumentado y Phillips-Perron), que se muestran a continuación, permitirían concluir que la utilización de capacidad instalada en Argentina es una variable estacionaria y que revierte a su media.

Pruebas econométricas para Argentina

Utilización de la capacidad en Argentina			
	ADF	PP	KPPS
FIEL	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío	Estacionaria
INDEC	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria

Tabla 1. Pruebas econométricas para la utilización de la capacidad instalada en Argentina. Fuente: elaboración propia.

b) El caso de Brasil

Tres índices de utilización de la capacidad instalada fueron construidos en Brasil a lo largo de los años:

1. Índice mensual de utilización de capacidad instalada de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), desde diciembre de 1986 hasta julio de 2004.

Figura 3. Utilización de la capacidad instalada (FIESP). Fuente: elaboración propia.

2. Índice mensual de utilización de capacidad instalada de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), desde diciembre de 1991 hasta diciembre de 2006.

Figura 4. Utilización de la capacidad instalada (CNI). Fuente: elaboración propia.

3. Índice trimestral de utilización de capacidad instalada de la Fundación Getulio Vargas (FGV), desde el segundo trimestre de 1970 hasta el cuarto trimestre de 2014.

Figura 5. Utilización de la capacidad instalada (FGV). Fuente: elaboración propia.

Las pruebas econométricas realizadas (Dickey-Fuller aumentado y Phillips-Perron), que se muestran a continuación, permitirían concluir que la utilización de capacidad instalada en Brasil es una variable estacionaria y que revierte a su media.

Pruebas econométricas para Brasil

Utilización de la capacidad en Brasil			
	ADF	PP	KPPS
FIESP	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío	Estacionaria
CNI	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío
FGV	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío	Estacionaria

Tabla 2. Pruebas econométricas para la utilización de la capacidad instalada en Brasil. Fuente: elaboración propia.

c) El caso de México

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es la institución encargada de construir el índice mensual de utilización de la capacidad instalada. Es preciso aclarar que este índice surge en enero de 2007, por lo que la cantidad de observaciones tal vez no sea suficiente para llegar a un resultado preciso; sumado a esto, hay que tener en cuenta que México fue muy afectado por la reciente crisis internacional, que coincide con una buena parte de esta serie. En los períodos de depresión, como en el caso de Argentina, la tendencia a la posición normal no sería tan rápida, ya que el proceso de destrucción del capital es un proceso lento.

Figura 6. Utilización de la capacidad instalada (INEGI). Fuente: elaboración propia.

Las pruebas econométricas realizadas (Dickey-Fuller aumentado y Phillips-Perron), que se muestran a continuación, permitirían concluir que la utilización de capacidad instalada en México es una variable que es estacionaria y revierte a su media.

Pruebas econométricas para México

Utilización de la capacidad en México			
	ADF	PP	KPPS
FIEL	Paseo aleatorio con desvío	Paseo aleatorio con desvío	Estacionaria
INDEC	Estacionaria	Estacionaria	Estacionaria

Tabla 3. Pruebas econométricas para la utilización de la capacidad instalada en México. Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

En el caso de Agentina, Brasil y México, la hipótesis establecida en este trabajo fue exhaustivamente confirmada y demostrada mediante la aplicación de los test Dickey-Fuller aumentado, Phillips-Perron y KPSS. Si bien utilizando la prueba econométrica Dickey-Fuller aumentado y Phillips Perron no se ha llegado a conclusiones consistentes, bajo el test KPSS, en los tres casos, se ha demostrado que la utilización de la capacidad es una variable que revierte a su media.

En oposición a la ley conocida como Ley de Say, aunque continuando con el pensamiento de Jean-Baptiste Say, las industrias productoras de bienes tienen flexibilidad para responder a la demanda; la variable que permite esta flexibilidad es la utilización de la capacidad instalada. Esto permitiría, en parte, enunciar que el principio de la demanda efectiva es aplicable al largo plazo.
Por lo tanto, es posible afirmar que el paradigma convencional (*mainstream*) genera profundas limitaciones a la hora de analizar el comportamiento del sistema capitalista, y que en su lugar, modelos como el del supermutiplicador (basado en un enfoque clásico-keynesiano) son más explicativos. Tal vez, sería útil y conducente, desde el desarrollo de las Controversias del Capital de Cambridge en adelante, retomar el pensamiento de los clásicos sumado a los contundentes aportes del principio de la demanda efectiva (Keynes, 1936; Kalecki, 1971).

Bibliografía:

- Amadeo, E. J. (1986). *The role of capacity utilization in long-period analysis.* Political Economy, 2(2), 147-185.
- Bortis, H. (1997). *Institutions, behaviour and economic theory: a contribution to classical-Keynesian political economy*. Cambridge University Press.
- Carayannis, E. G., Kaloudis, A., & Mariussen, A. (Eds.). (2008). *Diversity in the knowledge economy and society: heterogeneity, innovation and entrepreneurship*. Edward Elgar Publishing.
- Cesaratto, S. (1995). *Long-period method and analysis of technological change: is there any inconsistency?**. Review of political economy, 7(3), 249-278.
- Cesaratto, S. (2012). *Neo-Kaleckian and Sraffian controversies on accumulation theory* (No. 650). Department of Economics, University of Siena.
- Ciccone, R. (1986). *Accumulation and capacity utilization: some critical considerations on Joan Robinson's theory of distribution*. Political Economy, 2(1), 17-36.
- Ciccone, R. (1987). *Accumulation, capacity utilization and distribution: a reply.* Political Economy, 3(1), 97-111.
- Committeri, M. (1987). *Capacity utilization, distribution and accumulation: a rejoinder to Amadeo.* Political Economy, 3(1), 91-95.
- Davidson, R., y MacKinnon, J. G. (2004). *Econometric theory and methods* (Vol. 5). New York: Oxford University Press.
- Dejuán, Ó. (2005). *Paths of accumulation and growth: towards a Keynesian long-period theory of output*. Review of Political Economy, 17(2), 231-252.
- Dejuán, Ó. (2014). *The supermultiplier as a vertically hyper-integrated sector.*
- Escudero, W. S. (2000). *A Primer on Unit-roots and Cointegration*. Universidad Nacional de La Plata.
- Freitas, F. y Serrano, F. (2015). Growth, *Distribution and Effective Demand: The Supermultiplier Growth Model Alternative*. Review of Political Economy, vol. 27.
- Garegnani, P. (1976). *On a change in the notion of equilibrium in recent work on value and distribution. Essays in Modern Capital Theory*, Amsterdam: North Holland, 25-45.
- Garegnani, P. (1984). *Value and distribution in the classical economists and Marx*. Oxford Economic Papers, 291-325.
- Garegnani, P. (1992). *Some notes for an analysis of accumulation. Beyond the steady state: a revival of growth theory,* London: Macmillan, 47-71.
- Hahn, F. & Petri, F. (Eds.) (2003). *General equilibrium: problems and prospects.* Routledge.

- Kalecki, M. (1977). *Selected Essays on the Dynamics Oi the Capitalist Economy 1933-1970.* Cambridge University Press.
- Keynes, J. M. (2006). *General theory of employment, interest and money.* Atlantic Publishers & Dist.
- Kurz, H. D. (1986). *Normal positions and capital utilizatio*n. Political Economy, 2(1), 37-54.
- Kwiatkowski, D., Phillips, P.C.B., Schmidt, P. y Shin, Y. (1992). *Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: How sure are we that economic time series have a unit root?.* Journal of Econometrics, 54, 1992, 159-178.
- Lazzarini, A. (2011). *Revisiting the Cambridge capital theory controversies: a historical and analytical study.* Pavia University Press.
- Lee, D. and P. Schmidt (1996). *On the power of the KPSS test of stationarity against fractionally-integrated alternatives.* Journal of Econometrics,73, 1996, 285-302.
- Milgate, M. (1982). *Capital and Employment.* London: Academic Press.
- Moudud, J. K. (2010). *Strategic Competition, Dynamics, and the Role of the State: A New Perspective.* Edward Elgar Publishing.
- Petri, F. (2004). *General Equilibrium, capital and macroeconomics: A key to recent controversies in equilibrium Theory.* Edward Elgar Publishing.
- Petri, F. (2013). *Neglected implications of neoclassical capital-labour substitution for investment theory: another criticism of Say's Law* (No. 687). Department of Economics, University of Siena.
- Serrano, F. (1995). *Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier. Contributions to Political Economy*, 14(1), 67-90.
- Schwert, G.W (1989). *Tests for Unit Roots: A Monte Carlo Investigation.* Journal of Business and Economic Statistics, 7, 1989, 147-160.
- Smith, A. (1937). *The wealth of nations* [1776].
- Sraffa, P. 1960. *Production of Commodities by Means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory.* Cambridge University Press.
- Steindl, J. (1952). *Maturity and stagnation in American capitalism.*
- Trezzini, A. (1998). *Capacity Utilisation in the Long Run: A Reply to Serrano. Department of Economics-University Roma Tre,* Working Paper n°0006.
- Trezzini, A. (1998). *Some notes on Long-Run capacity utilisation, steady state and induced investment* (No. 0010). Department of Economics-University Roma Tre, Working Paper n°0010.
- Vianello, F. (1985). *The pace of accumulation.* Political Economy, 1(1), 69-87.
- White, G. (1989). *Normal prices and the theory of output: some significant implications of recent debate.* University of Melbourne, Department of Economics.

Eje III:

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA RELEVANCIA DE SUS RELACIONES CONTEXTUALES: FASES HISTÓRICAS DEL CAPITALISMO Y ORDEN GEOPOLÍTICO

Mesa N:

FINANCIAMIENTO DE DESARROLLO INESTABILIDAD FINANCIERA Y BANCA INTERNACIONAL

Mariano BELTRANI (Fundación Germán Abdala), **Fernando FALBO** (UBA) y **Juan M. TELECHEA** (UNAJ-UNLZ-UBA-Fundación Germán Abdala): INESTABILIDAD FINANCIERA Y BREXIT: DESAFÍOS PARA LATINOAMÉRICA.

Juan FAL (UNGS) y **Nicole TOFTUM** (Estudiante UNGS): EL BANCO MUNDIAL EN LA ARGENTINA: INSTAURACIÓN DE LA PLATAFORMA AGROEXPORTADORA.

Andrea MOLINARI (UBA-CONICET) y **M. Leticia PATRUCCHI** (UNM-UBA-UCES): LAS ENCRUCIJADAS DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

María E. VAL (UNSaM-CONICET): LA BÚSQUEDA DE NUEVOS ENCUADRES PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS SOBERANAS: EL CASO DE LOS NUEVE PRINCIPIOS BÁSICOS APROBADOS EN LA ONU.

Moderador: **Agustín A. MARIO**

INESTABILIDAD FINANCIERA Y BREXIT: DESAFÍOS PARA LATINOAMÉRICA.

Mariano BELTRANI (Fundación Germán Abdala)
Fernando FALBO (UBA)
Juan M. TELECHEA (UNAJ-UNLZ-UBA-Fundación Germán Abdala)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: La salida no anticipada del Reino Unido de la Unión Europea, conocida como "Brexit", tuvo consecuencias drásticas en los mercados financieros globales, dejando en claro la importancia que tienen estos eventos disruptivos en los movimiento de los flujos financieros. Ante este escenario, y frente a un panorama de precios bajos de *commodities*, este trabajo busca analizar los principales desafíos que plantea la apertura de la cuenta capital y, en base a esto, identificar la estrategia adecuada que permita un manejo macroeconómico sostenible en el tiempo. [111] [112] [113]

Introducción

En los últimos meses, el mundo ha sido testigo de renovadas tensiones financieras en el epicentro del sistema financiero global. Como es sabido, el 23 de junio el Reino Unido votó a favor de la salida de la Unión Europea (UE), lo que públicamente se ha dado a conocer como "Brexit". La respuesta inicial de los mercados fue dramática, y las autoridades de la región reaccionaron casi inmediatamente tratando de evitar el pánico.

Recientemente, la Primer Ministra Theresa May anunció que el Reino Unido empezará hacia fines de marzo de 2017 el proceso de negociación oficial para el Brexit[114], lo cual hizo que la libra siguiera cayendo y alcanzara su mínimo histórico en tres décadas.

Ante este panorama, un aspecto llamativo, que ya es recurrente en lo que hace al comportamiento de los mercados financieros, fue la larga estela de errores de pronóstico que dejó la primera oleada del Brexit. Según el periódico inglés *The Telegraph*, de las 168 encuestas que se llevaron a cabo desde que se decidió el referéndum, solo 55 predijeron que la ganadora sería la opción Leave ("Salir"), lo cual refleja lo sorpresivo de la decisión de los ciudadanos británicos.[115] Los mercados financieros tampoco anticiparon el Brexit, lo cual quedó en evidencia luego de las importantes correcciones que sufrieron los precios los activos financieros y las monedas en los distintos mercados.[116]

El segundo tipo de error de pronóstico tuvo que ver con los efectos económicos del Brexit. En un primer momento, varios economistas predijeron un impacto negativo, significativo y rápido sobre la economía y la confianza de los consumidores en el Reino Unido. Lo cierto es que estas predicciones estuvieron lejos de cumplirse. Aunque la OCDE corrigió su estimación de crecimiento a la baja para 2017 (de 2% a 1%), prácticamente mantuvo su proyección para 2016 (de 1,7% a 1,8%).

En la actualidad existe un consenso más o menos difundido de que los efectos del Brexit, si bien relevantes para la UE y Reino Unido, tendrían una maduración lenta, y por ende su impacto macroeconómico se manifestaría más que nada en el mediano y largo plazo. Así, resulta poco probable que este período de turbulencias financieras, que probablemente se extienda en el tiempo, sea lo suficientemente severo como para desestabilizar las finanzas del Reino Unido y de la región.

Más allá de sus particularidades, lo que sin dudas demuestra este tipo de acontecimientos, a los cuales las finanzas globales nos han acostumbrado en los últimos años, es la incapacidad sistemática de los mercados financieros de anticiparlos y de medir sus consecuencias, como así también la ineficacia de los esquemas de contención construidos por los gobiernos para suavizar sus efectos macroeconómicos adversos, sobre todo en los países en desarrollo.

111 Investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE) de la Fundación Germán Abdala. Contacto: mariano.beltra@gmail.com
112 Lic. en Economía (UBA). Contacto: ferfalbo@gmail.com
113 Investigador del Instituto de Trabajo y Economía (ITE) de la Fundación Germán Abdala. Contacto: juanmtelechea@gmail.com
114 La activación del art. 50 del Tratado de Lisboa dará inicio formal a la transición, lo cual impedirá a las autoridades de Reino Unido tomar decisiones en la UE al más alto nivel. A partir de este punto no habrá vuelta atrás, a menos que exista consentimiento unánime por parte de los países miembros.
115 Fuente: https://goo.gl/lhJ6Ea
116 Fuente: https://goo.gl/PoyEmg

Para los países latinoamericanos, estos aspectos se volverán especialmente importantes en los próximos años, ya que el agotamiento del ciclo de precios altos de *commodities* genera una mayor dependencia de los flujos financieros internacionales. Ante esto, el foco de la política económica debería virar hacia la evaluación de los riesgos que trae aparejados el financiamiento por medio de la cuenta capital, y en base a eso, identificar cuál es la mejor estrategia a seguir para el manejo de estos flujos.

El trabajo continúa de la siguiente manera. En la sección II, repasamos brevemente la literatura sobre los mecanismos de transmisión de los shocks internacionales y analizamos las perspectivas para los precios de los *commodities* y las condiciones de liquidez global, mostrando que los flujos de capitales vuelven a ocupar un lugar predominante en el balance de pagos de los países en desarrollo. En la sección III, analizamos las consecuencias de la apertura financiera y las herramientas que se pueden utilizar para administrar de manera adecuada la cuenta capital, mientras que en la última sección se ensayan algunas conclusiones al respecto.

Flujos Financieros Internacionales: Determinantes y Perspectivas

En las últimas décadas, los movimientos internacionales de capitales han tenido un rol cada vez más importante. Particularmente para los países latinoamericanos, son un factor primordial a tener en cuenta para la estabilidad financiera, debido a la volatilidad que estos presentan y a su capacidad de derivar en situaciones de crisis. Por este motivo, el punto de partida debe ser la comprensión y el análisis de los determinantes de estos flujos.
Para poder identificar correctamente cuáles son los factores que determinan el movimiento de capitales hacia los países de la región, repasaremos la literatura empírica que analizó el tema. A partir de los trabajos seminales de Calvo, Leiderman y Reinhart (1993), Chuhan, Claessens y Mamingi (1993) y Fernandez-Arias (1996) se comenzó a utilizar la distinción entre factores *pull*, propios de cada país para atraer capitales, y los *push*, de carácter global. Este enfoque se mostró vigente al momento de explicar el comportamiento de los flujos financieros durante la crisis financiera de 2008.

El cuadro a continuación resume los resultados obtenidos por Koepke (2015), una de las reseñas más actuales y abarcativas al respecto, donde se relevan más de 40 trabajos empíricos sobre el tema.

Cuadro I. Determinantes de los flujos financieros, por tipo y componente[117]

Tipo	Factor	Inversiones de cartera	Deuda de cartera	Préstamos bancarios	IED
Push	Aversión global al riesgo	-	-	-	?
	Tasas de interés de referencia internacional	-	-	-	?
	Crecimiento de los países centrales	+	+	?	?
Pull	Crecimiento deméstico	+	+	+	+
	Indicadores de rendimiento de los activos domésticos	+	+	+	?
	Indicadores de riesgo	-	-	-	-

Leyenda	
	Fuerte evidencia de relación positiva (+) / negativa (-)
	Poca evidencia de relación positiva (+) / negativa (-)
	Evidencia mixta, no está clara la relación

Fuente: Koepke (2015)

117 La IED implica transacciones donde el inversor es dueño de una parte importante de las acciones de la empresa y, en muchos casos, implica la compra/venta de plantas o equipamientos. Por eso, estos flujos están determinados más que nada por decisiones de largo plazo asociados con la economía real, y no tanto por motivos financieros de corto plazo.
Los flujos de cartera (deuda e inversión) involucran transacciones que pueden ser llevadas a cabo casi de manera instantánea, con lo cual este tipo de capital financiero reacciona mucho ante cambios repentinos en los mercados de capitales, ajustando la composición de sus portafolios en función de las noticias o eventos que suceden en dichos mercados.

Los factores *push* son muy relevantes para explicar los flujos de cartera, y en menor medida los préstamos bancarios. Un incremento en la aversión global al riesgo (comúnmente medido por los índices VIX o VXO, que captan la volatilidad del mercado bursátil estadounidense), tiene un efecto adverso muy fuerte en los movimientos de cartera (tanto las inversiones como la deuda) y en los flujos bancarios. Lo mismo sucede ante una suba de las tasas de referencia internacional, aunque en el caso de los préstamos bancarios la evidencia es menor. Respecto de la Inversión Extranjera Directa (IED) la evidencia es mixta para todos los factores *push*.

Los factores *pull* son relevantes para explicar los movimientos de todos los componentes, sobre todo los flujos bancarios. El crecimiento económico doméstico es el determinante que para casi toda la literatura presenta una relación fuerte y estadísticamente significativa con los cuatro tipos de capital financiero. De manera similar, mayores rendimientos de los activos domésticos también estimulan el ingreso de todos los flujos financieros, salvo para la IED donde no se observa una relación clara. Análogamente, mayores niveles de percepción en el riesgo y la solvencia del país (medido a través de la participación de deuda externa en el PBI, la calificación de la deuda, etc.), provocan salidas de los capitales, aunque la evidencia es menor en todos los casos, salvo para los préstamos bancarios. Es dable destacar que la mayor parte de la literatura muestra que los factores *push* tienen un peso bastante más elevado que los *pull* a la hora de explicar los movimientos de capital.

Ahora bien, este enfoque presenta algunos problemas para capturar la interacción entre los ambos tipos de factores. Frecuentemente, se observan estrechas relaciones entre las condiciones externas y los *fundamentals* de los países latinoamericanos, lo que dificulta la identificación de la causa del movimiento en los flujos de capital.

En este sentido, es interesante el aporte de Bastourre, Carrera, Ibarlucia y Sardi (2012). Allí, los autores muestran que hay un conjunto común de factores globales que no solo explican el comportamiento de los precios de los *commodities* y de los flujos de capitales hacia los países exportadores de materias primas (los autores seleccionaron 12 economías emergentes, entre las que se encuentra Argentina), sino que además esos mismos factores son los responsables de acentuar la prociclicidad de los shocks negativos que afectan a esas economías[118].

Los autores muestran que un deterioro en las condiciones globales de liquidez (medidas a través de un aumento de la tasa de referencia), una menor "confianza" de los inversores o un aumento en la aversión global al riesgo (medidas a través del Índice S&P 500 y el VIX, respectivamente) provoca simultáneamente una caída del precio de los *commodities* y un incremento del *spread* soberano[119], explicando casi la totalidad de la correlación observada entre ambas variables. En definitiva, lo que se observa es que un shock global negativo afecta a estos países de manera simultánea por medio del canal real, reduciendo el valor de las exportaciones, y por el canal financiero, deteriorando las condiciones de acceso al financiamiento externo.

A partir de lo anterior, en la siguiente sub-sección se analizan las perspectivas de corto y mediano plazo tanto de los precios de los *commodities* como de las condiciones de liquidez global, con el objetivo de tener una mejor aproximación al problema.

118 Para lograr esto, primero aplican una técnica de análisis factorial para identificar las dinámicas conjuntas subyacentes a estas variables, de modo de aislar los eventos puntuales o los factores idiosincráticos que también podrían afectarlas. Luego, a partir del análisis econométrico encuentran, por un lado, que la caída del precio de los *commodities* impacta de manera directa empeorando las condiciones de acceso a los mercados de créditos internacionales (por medio del aumento de los spreads soberanos); pero también que éste es solo uno de los canales por medio del cual se observa la relación entre ambas variables, ya que hay varios determinantes globales que inciden de manera marcada en esta relación.
Por último, realizan un análisis de descomposición de correlaciones en base a las series estimadas y encuentran que las variables globales del modelo explican casi la totalidad de la correlación observada entre los precios de los commodities y los spreads soberanos de los países considerados.
119 Si bien los signos asociados a las medidas de liquidez son los esperados, en la ecuación de los precios de los commodities la tasa de interés internacional no resulta estadísticamente significativa. Lo mismo sucede con el efecto del VIX sobre los spreads soberanos.

La "era de precios de commodities bajos"

En lo que va del 2016, la mayoría de los precios de los *commodities* mostraron un rebote, continuando al alza respecto de los niveles bajos de fines del año pasado. El Índice de Precios de la Energía del Banco Mundial (BM) aumentó casi un 30% durante el segundo trimestre de 2016 respecto del trimestre anterior, debido a un aumento de la demanda y a un recorte en la oferta[120], mientras que el índice equivalente de productos agrícolas subió un 10% como consecuencia de los patrones climáticos en Sudamérica, y se ubica en niveles similares a los de igual período del año pasado.[121] Luego de este rebote, en el tercer trimestre de 2016 los precios se mantuvieron relativamente estables. Para 2017 se espera un crecimiento moderado de la mayoría de los precios de los *commodities*.

Sin embargo, y tal cual afirma el propio BM, el mundo atraviesa una "era de precios bajos de *commodities*". En efecto, en 2015 los precios de la energía en dólares constantes cayeron -42% respecto del período 2005 – 2010. El retroceso fue de -10% en el caso de los productos agrícolas y de -31% en los metales y minerales.

Gráfico I. Proyecciones IP de *commodities 2010 =100*, en dólares corrientes y constantes

Fuente: Banco Mundial

Este nuevo escenario de precios en retroceso que comenzó a observarse desde 2010, tuvo un impacto directo en la cuenta corriente de la región, que pasó de un superávit de 0,5% del PBI entre 2002 y 2007, a un déficit de -1,7% entre 2008 y 2013, según la información disponible en el WEO de FMI, retrotrayéndose a una situación similar a la observada en la década de los 90'. Así, el cierre del balance de pagos comenzó a exigir un volumen creciente de capitales: entre 2008 y 2013 ingresaron en Latinoamérica un promedio de USD 200.000 millones anuales en concepto de IED e inversiones de cartera, con un peso creciente de este último concepto. A pesar de esta magnitud en los flujos financieros, la acumulación de reservas sufrió una fuerte caída en los últimos años, lo que sin dudas da cuenta de una menor holgura externa en la región.[122]

120 Esta evolución de los precios de la energía tiene mucho que ver con el rebote en el precio del petróleo a partir de niveles mínimos, luego de la caída experimentada durante la segunda mitad de 2014. Este recorrido había estado influido por el débil desempeño de las economías de China, Brasil y Europa, así como también por el hecho de que la producción de EEUU alcanzó niveles máximos en 30 años. También contribuyó la continuidad de niveles elevados de producción en los países de la OPEP.

121 Según un modelo econométrico publicado en el Commodity Market Outlook de Julio de 2016, entre 2011 y 2016 cerca de un tercio de la caída en los precios de los granos y de los porotos de soja se explican por la reducción en los precios de la energía. Esto se debe naturalmente a que la agricultura es una actividad intensiva en el uso de energía. Pero además, la baja en los precios de la energía desestimula la producción de biocombustibles, que es un factor clave detrás del crecimiento de la demanda de alimentos.

122 De acuerdo al informe de flujos de capitales del Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) de abril, la entrada neta de capitales hacia América Latina se redujo 38% en 2015 hasta los USD 113.000 millones, y proyecta que se reduzca un 22% más en 2016.

Gráfico II. Cuenta Corriente, en % del PIB

Fuente: WEO

Ahora bien dada la importancia del precio de los *commodities* para el balance de pagos de los países de la región, ¿cuáles son sus perspectivas de corto plazo? Un factor común a los metales, la energía y los *commodities* agrícolas es sin duda las perspectivas de moderación, o de caída (en un escenario más pesimista), en el ritmo de crecimiento de la demanda de China. Esto, claro está, descartando cualquier tipo de escenario disruptivo, que según algunos autores tiene cierta probabilidad de ocurrencia, dados los desbalances que la economía china acumuló en los últimos años.[123]

En los próximos años, y nuevamente según el BM, es esperable que los precios de los *commodities* no muestren grandes cambios. En el caso de la energía, para la próxima década la recuperación desde los niveles actuales sería lenta, mientras que en el caso de los *commodities* no agrícolas los incrementos serían casi nulos. Este escenario plantea una continuidad de las presiones que ya vienen afectando a las cuentas corrientes de los países de la región, y por ende obliga a buscar fuentes de financiamiento externo a través del ingreso de capitales, que como vimos dependen en gran medida de las condiciones de liquidez globales.

Política monetaria y liquidez global

Antes de explicar los actuales procesos en la política monetaria de los principales bancos centrales del mundo, es necesario introducir el contexto económico internacional de los últimos años para entender cómo se ha llegado a tal escenario.

123 Para una discusión respecto de la evolución de la deuda china y sus implicancias para el crecimiento económico de ese país y para las perspectivas globales, véase: https://goo.gl/vTFNVz

Gráfico III. Evolución reciente del crecimiento, el comercio y la inflación mundial.

Fuente: FMI

La economía global todavía no ha superado el impacto de la crisis internacional, la cual ha dejado daños que todavía no se han revertido y su superación todavía es incierta. Resumidamente, se pueden mencionar tres tendencias que no se han podido revertir: menores tasas de crecimiento en las economías avanzadas y desaceleración de las economías emergentes, menor ritmo de comercio internacional y tendencias deflacionarias globales.

Primero, luego del rebote de 2010, las economías avanzadas crecieron sistemáticamente por debajo del 2,0% (su promedio previo a la crisis desde 1980 fue de alrededor del 3,0%), como resultado de una tasa de crecimiento baja en términos históricos en Estados Unidos, el continuo estancamiento en Japón y la recesión europea, que recién en los últimos años comenzó a recuperarse y llevó la tasa de crecimiento de los países avanzados al 2,1% en 2015. De todas formas, la probable desaceleración de Estados Unidos en 2016 lleve a las economías avanzadas a crecer 1,6% en el corriente año.

Por su parte, las economías emergentes también sufrieron los efectos post crisis al disminuir su ritmo de crecimiento todos los años luego del rebote de 2010. Si bien el factor más importante de este proceso es la desaceleración china, la región latinoamericana ha sido una de las más desfavorecidas, con un crecimiento nulo en 2015 y una probable contracción de -0,5% en 2016. Esta situación es más crítica si sólo se tiene en cuenta los países de América del Sur.

A esto hay que sumarle que desde el año 2012 el comercio internacional creció por debajo del 4,0% y con una tendencia marcadamente contractiva, y que la caída de los precios de los *commodities* internacionales (ver sub-sección anterior) y el bajo ritmo de la actividad a nivel mundial llevaron a que existan tendencias deflacionarias en todo el mundo.

Ante un escenario de bajo crecimiento, menor ritmo de expansión comercial y menores precios internacionales, la respuesta de política monetaria parecería ser una reducción de la tasa de interés. En teoría, esto ayudaría a incentivar los créditos e impulsar la actividad, reducir el valor de la moneda frente al dólar (estimulando las exportaciones) y a revertir la tendencia de menores precios. Sin embargo, la respuesta no es tan obvia si se tiene en cuenta que en la actualidad nos enfrentamos a un contexto de "política monetaria divergente". Dicho contexto hace referencia a que mientras que la mayoría de los bancos centrales tienden a bajar la tasa de interés o dejarla inalterada, la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos tiene perspectivas de aumentar la tasa de interés (ver Cuadro II).

Cuadro II. Principales tasas de interés y sus últimas modificaciones.

País	Tasa de interés (último movimiento)		País	Tasa de interés (último movimiento)	
Argentina	26.75 % (- 0.50)	sep-16	Japón	-0.10 % (- 0.10)	ene-16
Australia	1.50 % (- 0.25)	ago-16	México	4.75 % (+0.50)	sep-16
Brasil	14.25 % (+ 0.50)	jul-15	Nueva Zelanda	2.00 % (- 0.25)	ago-16
Canadá	0.50 % (- 0.25)	jul-15	Noruega	0.50 % (- 0.25)	mar-16
Chile	3.50 % (+ 0.25)	dic-15	Polonia	1.50 % (- 0.50)	mar-15
China	4.35 % (- 0.25)	oct-15	Rusia	10.00 % (- 0.50)	sep-16
República Checa	0.05 % (- 0.20)	nov-12	Arabia Saudita	2.00 % (- 0.50)	ene-09
Dinamarca	0.05 % (- 0.15)	ene-15	Corea del Sur	1.25 % (- 0.25)	jun-16
Zona Euro	0.00 % (- 0.05)	mar-16	Sudáfrica	7.00 % (+ 0.25)	mar-16
Hungría	0.90 % (- 0.15)	may-16	Suecia	-0.50 % (- 0.15)	feb-16
Islandia	5.25 % (- 0.50)	ago-16	Suiza	-1.25 / -0.25 %	ene-15
India	6.25 % (- 0.25)	oct-16	Turquía	7.50 % (- 0.25)	feb-15
Indonesia	5.00 % (- 0.25)	sep-16	Reino Unido	0.25 % (- 0.25)	ago-16
Israel	0.10 % (- 0.15)	feb-15	Estados Unidos	0.25 / 0.50 (+0.25)	dic-15

Fuente: Bancos centrales

Esta divergencia está estrechamente relacionada con las distintas respuestas de política económica que, frente a la crisis, aplicaron los diferentes países. Si se tiene en cuenta a las economías avanzadas, se puede señalar que mientras que en Europa se llevó adelante un ajuste fiscal que resultó peor que la propia crisis, en Estados Unidos hubo un estímulo fiscal en los primeros años más una fuerte política monetaria expansiva posterior, lo que permitió a la economía estadounidense sortear los años post crisis de una mejor manera. En los últimos años, esta dinámica dio un giro de 360 grados. En la actualidad, se puede observar que los bancos centrales de Europa y Japón están volcando todos sus esfuerzos en impulsar la actividad y aumentar la tasa de inflación, mientras que en Estados Unidos se busca la manera menos disruptiva de incrementar la tasa de interés de referencia.

Si bien Estados Unidos muestra tasas de crecimiento todavía insuficientes para impulsar la economía global y lleva más de cincuenta meses con una tasa de inflación por debajo de su meta de 2,0%, la recuperación del mercado laboral en los últimos años llevó a la tasa de desempleo por debajo del 5,0%. Este desempeño indujo a la Reserva Federal (FED) a tomar la decisión de comenzar un proceso de "normalización" de la tasa de interés[124], el cual comenzó en diciembre de 2015 con el primer incremento desde 0,0%-0,25% a 0,25%-0,50%. De todas formas, los pronósticos actuales respecto a los futuros aumentos son mucho más moderados respecto a lo proyectado en diciembre de 2015. Las proyecciones de los miembros del Comité de Mercado Abierto en diciembre de 2015 indicaban una tasa Fed Funds de 1,4% en diciembre de 2016, lo que probablemente hubiese implicado cuatro aumentos a lo largo del 2016.[125]

124 La normalización de la política monetaria ya había comenzado en 2014 con el retiro del programa QE3, el cual consistía en la inyección de USD 85.000 M mensuales a través de compras de bonos del Tesoro y Mortgage Backed Securities (MBS). Por su parte, el anuncio de la intención elevar la tasa de interés se hizo a mediados de 2014, lo que disparó el valor del dólar y afectó los precios de los *commodities* internacionales.

125 Sin embargo, la dinámica de la economía internacional, marcada por la devaluación china en los primeros meses del año (y su impacto en los mercados financieros mundiales) y el "Brexit" en junio, sumado al no cumplimiento de las optimistas proyecciones de inflación y actividad y a una preocupación no tan explícitamente marcada respecto a la dinámica del dólar, impidieron más subas en lo que va de 2016 y modificaron sustancialmente las proyecciones.

Gráfico IV. Estados Unidos: Tasa de interés, Índice Dólar, desempleo e inflación

Fuente: FED.

Por otro lado, en Europa la situación fue inversa. A medida que la paciente espera de una expansión que provenga de un ajuste fiscal se fue agotando, el Banco Central Europeo (BCE) decidió llevar adelante recortes en las tasas de interés y aplicar programas de compras de activos y de estímulo al crédito. Desde fines de 2011 el BCE viene aplicando recortes en la tasa de interés de referencia, lo que la llevó desde 1,25% a 0,0% en la actualidad. Además, la tasa de depósitos está en terreno negativo (-0,4%).

Gráfico V. Europa y Japón: Tasa de interés e inflación

Fuente: BCE, BOJ, Ministerio Interior Japón y Eurostat.

Adicionalmente, el BCE lleva adelante dos importantes programas de inyección de liquidez al sistema bancario. El primero es un programa de compras de activos llamado Asset Purchase Program (APP), que promedió entre marzo de 2015 y marzo de 2016 unos € 60.000 millones mensuales entre activos privados y públicos. Esta cifra fue llevada al alza hasta € 80.000 millones mensuales a partir de marzo

de 2016, y se extenderá hasta marzo de 2017, aunque no se descarta una continuación. En segundo término, los programas Targeted Long Term Refinancing Operations (TLTROs) fueron lanzados en junio de 2014 y marzo de 2016 y estuvieron especialmente diseñados para alentar a los bancos a otorgar créditos al sector no financiero.

Por último, el Banco Central de Japón (BOJ) también está llevando adelante políticas para revertir la tendencia deflacionaria y estimular la economía. La tasa de interés de referencia fue nula desde 2010 y recientemente fue llevada hasta el terreno negativo a -0,1%. Adicionalmente, también cuenta con programas de compras de activos por ¥ 80 B.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los bancos centrales se encuentran llevando adelante una política monetaria acomodaticia y que el acomodamiento de las tasas de interés en Estados Unidos (donde las tasas todavía se encuentran en mínimos históricos) será más moderada y suave que lo pronosticado anteriormente, todavía no se puede caracterizar a la situación actual como un escenario donde la liquidez global este en jaque.

Sin embargo, tampoco se pueden descartar eventos disruptivos que afecten sustancialmente las condiciones globales y produzcan cambios abruptos. Si bien ya se dijo que en el corto plazo no generó mayores impactos a nivel global, la salida no anticipada del Reino Unido de la Unión Europea puede servir como enseñanza para los próximos meses. Acontecimientos o contingencias inesperadas podrían afectar las condiciones financieras internacionales con magnitudes importantes en un mundo donde la tasa de crecimiento es frágil, el comercio se desacelera y los precios internacionales están estancados o caen. Un inesperado aterrizaje forzoso de la economía china, la fragilidad de algunas economías europeas y sus bancos, los conflictos geopolíticos alrededor del mundo, y el liderazgo y rumbo económico de Estados Unidos son algunos de los factores que podrían potencialmente causar efectos de gran magnitud.

La Administración de la Cuenta Capital y Financiera

A partir de lo analizado en las secciones anteriores, queda claro que las economías, en especial las periféricas, se encuentran expuestas a una variedad de shocks que pueden provenir tanto del plano comercial como financiero, y que a su vez pueden estar correlacionados entre sí. Teniendo en cuenta que en términos de precios de *commodities* se parte desde un piso bajo, y que en los próximos años se espera que esta situación continúe relativamente estable, el foco de la política económica debería virar hacia la evaluación de los riesgos que trae aparejados el financiamiento por medio de la cuenta capital, y en base a eso, identificar cuál es la mejor estrategia a seguir para el manejo de estos flujos.

En este contexto, es interesante notar que las diversas crisis que tuvieron lugar desde mediados de los '90 fueron disipando el optimismo inicial con que la literatura y los organismos internacionales habían promovido la liberalización financiera, particularmente el FMI[126].

A nivel teórico, los beneficios de la liberalización de los flujos de capital estarían dados por una mayor eficiencia en la asignación de los recursos a nivel global, fluyendo desde los países con mayor capital y menores rendimientos hacia los países con escaso capital y mayores tasas de retorno. Esto a su vez generaría mayores tasas de crecimiento y una menor volatilidad en el consumo y la inversión. Sin embargo, a pesar de la abundante cantidad de trabajos empíricos abocados a medir estos efectos, los resultados indican que hay muy poca evidencia que permita sostener que la liberalización de la cuenta capital promueva el crecimiento (Bank for International Settlements, 2009).

126 Este apego por la libre movilidad de capitales quedó plasmado en los programas de asistencia que otorgó la institución a raíz de la crisis asiática. Por ejemplo, Tailandia, Corea del Sur e Indonesia incluyeron explícitamente incisos que excluían la posibilidad de regular los flujos de capital privado dentro de su programa de asistencia financiera (Kaplan y Rodrik, 2002).

Ante esto, algunos trabajos trataron de identificar beneficios "indirectos" (desarrollo del sector financiero local, mejores instituciones, estabilidad macroeconómica, etc.), aunque los argumentos utilizados son poco sólidos y no está claro el orden de causalidad entre apertura, crecimiento y grado de desarrollo (Rodrik y Submaranian, 2009). De manera similar, la reseña de Obstfeld (2009) concluye que hay muy poca evidencia que sustente beneficios directos de la liberalización financiera, mientras que Kim y Yang (2008) encuentran lo mismo para los beneficios indirectos.

Al desagregar por componente, la literatura sobre los beneficios y la estabilidad de los flujos de IED es inconclusa, no obstante, a nivel microeconómico hay trabajos que encuentran un impacto positivo, mientras que para el flujo de inversiones de cartera la evidencia es más sólida, aunque esto puede estar explicado por las reformas financieras implementadas para estimular esos ingresos (Kose, Prasad, Rogoff y Wei, 2009).

Respecto de los costos y riesgos que entraña la liberalización financiera, la experiencia de los propios países de la región muestra que los más importantes son aquellos vinculados con la vulnerabilidad y la volatilidad macroeconómica. Existen varios canales por medio de los cuales esto puede manifestarse. En primer lugar, los países se ven sometidos al disciplinamiento de los inversores globales, lo cual no solo quita grados de libertad para llevar a cabo la política económica sino que además le imprime una volatilidad mayor, dada la tendencia de estos capitales a sobre-reaccionar ante cualquier vaivén en los mercados financieros.

En segundo lugar, la imperfección de los mercados financieros puede desencadenar crisis económicas aun en presencia de fundamentos sólidos (o contribuir a su deterioro), debido a burbujas de activos, comportamientos "de manada", ataques especulativos, etc. Incluso, por más que no haya imperfecciones en los mercados, si un país depende del financiamiento externo se puede generar una crisis ante cambios repentinos en los flujos financieros. Por último, la apertura financiera hace más proclives a los países a sufrir efectos "contagio", por medio de shocks negativos transmitidos entre los distintos países (Schmukler, 2008).

Existe un notable consenso en la literatura sobre estos riesgos, cuyos resultados muestran sistemáticamente un fuerte vínculo entre el grado de exposición al endeudamiento externo y la probabilidad y severidad de sufrir una crisis financiera (Kose, Prasad, Rogoff y Wei, 2009).

Según el FMI (2012), los beneficios de la apertura financiera son mayores para los países que han alcanzado cierto grado de desarrollo y profundidad de sus sistemas financieros, mientras que en los países menos desarrollados los riesgos (en términos de volatilidad macroeconómica y vulnerabilidad financiera) son mayores. Pero en ningún caso esto presupone que la liberalización total es un objetivo deseado para los países, algo que quedó de manifiesto tras la crisis global.

Ante esto, y presentando un cambio notorio respecto de su posición histórica, no solo en sus opiniones sino también en sus recomendaciones de política, el FMI manifestó su apoyo a las medidas de regulación de los capitales (Gallagher y Tian, 2014). Particularmente, se mostró a favor del control de capitales para limitar la apreciación cambiaria ante influjos financieros y para limitar los riesgos de crisis debido al excesivo endeudamiento externo.

La revisión de la literatura empírica previa a la crisis global de 2008 muestra que, si bien a nivel individual los países que aplicaron controles de capital no lograron reducir el volumen agregado de los influjos financieros, la comparación entre países da cuenta de un menor ingreso de capitales hacia aquellos con algún tipo de regulación. También se observa que las regulaciones fueron efectivas para obtener mayor autonomía de la política monetaria y para afectar la composición de los flujos, logrando alargar la madurez de los mismos. Tras la crisis, diversos trabajos registraron una asociación entre la severidad de la crisis y la acumulación de deuda y de IED en el sector financiero. Sumado a lo anterior, también

se observó que los países que contaban con controles y regulaciones de capital previo a la crisis fueron los que mostraron un mejor desempeño económico (FMI, 2010).

Ante este panorama, y de cara a lo que serán los desafíos de la región en los próximos años, vale la pena remarcar tres puntos. En primer término, y tal como queda reflejado en buena parte de la literatura estructuralista, la única vía para que una economía en desarrollo pueda alcanzar un sendero de crecimiento sostenido y virtuoso en términos distributivos, es por medio de una estrategia de política industrial que logre transformar la estructura productiva, de manera tal de proveer de manera simultánea las divisas y el empleo de calidad necesarios para estimular el desarrollo.

Los aspectos vinculados con la política industrial y las instituciones vinculadas a la promoción del desarrollo exceden a los fines del presente trabajo. No obstante, sí vale la pena aclarar que los tiempos de maduración de esta estrategia son demasiado extensos como para lograr sortear los desafíos macroeconómicos de corto plazo, motivo por el cual deben implementarse políticas complementarias para evitar que la economía colisione con la restricción externa.

En segundo lugar, deben evitarse los atajos que habitualmente toman los gobiernos de las economías en desarrollo, que es recurrir al endeudamiento externo, llevando al balance de pagos a situaciones insostenibles intertemporalmente, que tarde o temprano derivan en crisis con elevados costos sociales y económicos. Una manera de llevar a la práctica esta estrategia es validar sistemáticamente tasas de interés con un diferencial relevante respecto de los parámetros internacionales[127].

Lo cierto es que, tal como afirma Gandolfo (2002), una tasa de interés doméstica demasiado elevada puede terminar perjudicando al balance de pagos, en vez de beneficiarlo. Esto es así porque si bien una tasa de interés alta estimula los ingresos de capitales, a partir de cierto nivel de tasa de interés esos mismos ingresos de capitales pueden ser insuficientes para pagar los intereses incrementados, impactando negativamente en el saldo de la cuenta corriente.

Incluso si se supone que el gobierno está en condiciones de elevar un escalón más la tasa de interés para financiar el déficit de cuenta corriente (por supuesto, a costa de una menor actividad y de un aumento continuo de los pasivos externos), el crecimiento sin límite de la deuda externa expone al país al riesgo de insolvencia en el caso de que los inversores externos decidan retirar sus inversiones (capital e intereses), o bien solamente dejen de estar dispuestos a volcar nuevos fondos en la economía, incluso ante un diferencial de tasas de interés muy favorable para la economía doméstica.

Cualquiera de las posibilidades aquí discutidas lleva a la economía a una espiral de tasas de interés más elevadas, deterioro del balance de pagos, incremento de la deuda externa y riesgo de insolvencia. A menos que el endeudamiento con el exterior esté orientado a fortalecer la capacidad exportadora de la economía o a promover la sustitución de importaciones (por ejemplo, vía préstamos del exterior a sectores productivos o IED), las dinámicas de sobreendeudamiento tarde o temprano derivan en crisis de balance de pagos.

Tercero, uno de los instrumentos a disposición de los países en desarrollo para minimizar los riesgos una vez expuestos a los flujos de capitales internacionales es a través de las denominadas "técnicas de administración de capitales". Como mencionamos anteriormente, estas estrategias recientemente incluso han sido validadas por organismos como el FMI. Oreiro y de Paula (2008) dividen estas medidas entre "controles de capitales", como por ejemplo aquellas normas que administran el volumen, la composición y/o el destino de los flujos de capitales privados internacionales, y/o "regulaciones prudenciales financieras domésticas", como ratios de adecuación de capital, requerimientos informativos, o

127 Además de estimular la entrada de capitales, la tasa de interés tiene un efecto adicional sobre el balance de pagos, que es el impacto contractivo sobre el nivel de actividad y las importaciones. Esto indica que utilizar la tasa de interés como instrumento para impedir que se amplifiquen los déficits de cuenta corriente tiene sus costos.

restricciones en los términos y plazos con los que las entidades financieras pueden proveer de fondos a ciertas actividades. En tanto, las economías con tasas de interés superiores a las internacionales pueden utilizar requerimientos de reservas a las entradas de capitales de modo complementario a la política monetaria y cambiaria.

En este sentido, cabe rescatar la experiencia de países como Chile o Colombia, que en los 90' aplicaron una serie de técnicas de administración de capital en simultáneo a su política monetaria y a la intervención esterilizada en el mercado de cambios. En efecto, una manera de reducir la posibilidad de episodios de fugas repentinas de capitales es desincentivando aquellos ingresos que son proclives a revertirse rápidamente ante un cambio en las expectativas. En este sentido, los requerimientos de reservas, los impuestos a los préstamos internacionales y los requisitos mínimos de permanencia, tanto para la IED como para la inversión de cartera, así como también los límites a las inversiones en los sectores financieros, inmobiliario y de seguros financiadas con fondos del exterior, han sido comunes en distintas experiencias regulatorias exitosas, que han avanzado de modo idiosincrático y dinámico en la aplicación de medidas macroprudenciales.

Conclusiones

En los próximos años, las economías latinoamericanas posiblemente sigan expuestas a términos del intercambio menos favorables en relación a los observados hasta la crisis de 2008. La permanente necesidad de divisas de las economías en desarrollo, hace que los flujos financieros vuelvan a jugar un rol de importancia en el balance de pagos de los países de la región. Las condiciones de liquidez internacional no parecen en la actualidad particularmente restrictivas, aunque episodios como el Brexit nos recuerdan que no es posible confiar en los pronósticos de los mercados financieros internacionales.

Si bien los riesgos de la apertura financiera por parte de los países en desarrollo están bien documentados, la autarquía financiera tampoco es un posibilidad si las perspectivas son las de consolidar una estructura productiva capaz de alejarse de la restricción externa. Es por esto que las políticas tendientes a promover el desarrollo deben ser complementadas por una adecuada gestión macroprudencial, que minimice los riesgos de la exposición a los flujos financieros internacionales, y a su vez evite caer en los atajos que, de manera recurrente, llevaron a los países en desarrollo a crisis financieras.

Bibliografía:

- Bank for International Settlements (2009). Capital flows and emerging market economies. Committee on the Global Financial System, no. 33. Recuperado de: http://www.bis.org/publ/cgfs33.pdf
- Bastourre, D. Carrera, J. Ibarlucia, J. y Sardi, M. (2012). Dos síntomas y una causa: Flujos de capitales, precios de los commodities y determinantes globales. Banco Central de la República Argentina, Documento de Trabajo N°57.
- Bernanke, B. (2016). Economic Implications of Brexit. The Brookings Institution. Tuesday, June 28, 2016.
- Calvo, G., Leiderman, L. y Reinhart, C. M. (1993). Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors. IMF Staff Papers, 40(1).
- Capital Economics (2016). The economic impact of 'Brexit'. A report for Woodford Investment Management LLP. https://woodfordfunds.com/economic-impact-brexit-report/.
- Chuhan, P., S. Claessens, y N. Mamingi (1993). Equity and Bond Flows to Asia and Latin America. Banco Mundial, Policy Research Working Papers, no. 1160.
- Edwards, S. (2001). Capital mobility and economic performance: are emerging economies different? NBER, Working Paper, no. 8076.
- Epstein, G. Grabel, I. y Jomo, K.S. (2004). Capital management techniques in developing countries: an assesment of experiences from the 1990' and lessons for the future. G-24 Discussion Paper Series. United Nations.

- Fernandez-Arias, E. (1996). The New Wave of Private Capital Inflows: Push or Pull?. Journal of Development Economics, 48(2), 389-418.
- FMI (2010). Capital inflows: The role of controls. IMF Staff Position Note, no. 10/04. Recuperado de: https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf
- FMI (2012). The liberalization and management of capital flows: An institutional view. Recuperado de: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf
- Gallagher, K. P. y Tian, Y. (2014). Regulating capital flows in emerging markets: The IMF and the global financial crisis. Global Economic Governance Initiative, Working Paper no. 5, Recuperado de: http://www.bu.edu/pardee/research/global-economic-governance-2/regulatingcapitalflow-sworkingpaper/
- Gandolfo, G. (2002). International finance and open-economy macroeconomics. ISBN 3-540-43459-3. Springer.
- International Bank for Reconstruction and Development (2016). Commodity Markets Outlook July 2016. Quartely Report. http://www.worldbank.org/commodities.
- Kaplan, E. y Rodrik, D. (2002). Did the Malaysian Capital Controls Work?. En Edwards, S. y Frankel, J. A. (eds). Preventing Currency Crises in Emerging Markets. Chicago: University Chicago Press.
- Kim, S. y Yang, D.Y. (2008). Managing Capital Flows: The Case of the Republic of Korea. ADBI Discussion Paper, no. 88, Tokio: ADBI.
- Koepke, R. (2015). What Drives Capital Flows to Emerging Markets: A Survey of the Empirical Literature. IMF Working Paper, Abril.
- Kose, M. A., Prasad, E. S, Rogoff, K. y Wei, S-J (2009). Financial Globalization: A Reappraisal. International Monetary Fund Staff Papers, 56(1), 8–62.
- Obstfeld, M. (2009). International Finance and Growth in Developing Countries: What Have We Learned? International Monetary Fund Staff Papers, 56(1), 63–111.
- Oreiro, J.L. de Paula, L.F y Coelho Squeff, G. (2008). A post keynesian proposal for a flexible institutional arrangement of inflation targeting regime in emerging economies. Recuperado de: http://www.boeckler.de/pdf/v_2008_10_31_de_paula_etal.pdf
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2009). Why Did Financial Globalization Disappoint? International Monetary Fund Staff Papers, 56(1): 112–138.
- Schmukler, S. L. (2008), The Benefits and Risks of Financial Globalization. En Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (eds.). Capital market liberalization and development, Nueva York: Oxford University Press.

EL BANCO MUNDIAL EN LA ARGENTINA: INSTAURACIÓN DE LA PLATAFORMA AGROEXPORTADORA.

Juan FAL (UNGS)
Nicole TOFTUM (Estudiante UNGS)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar los proyectos financiados por el Banco Mundial en Argentina durante el período 1997-2011, ya sea los otorgados al sector público como al privado, para luego estudiar su impacto en la estructura productiva del país. El análisis nos lleva a reflexionar acerca del control territorial y económico que el Banco Mundial ejerce en Argentina. La hipótesis central del trabajo es que a través del financiamiento de proyectos de inversión, el Banco Mundial impulsa un proceso por el cual los países subdesarrollados se constituyen en plataformas agroexportadoras de productos con un bajísimo nivel de valor agregado, en línea con la teoría liberal de las ventajas comparativas y el neo-estructuralismo.[128] [129]

Introducción

Reflexionar sobre los recursos naturales (en particular la agricultura) supone discutir la transición en curso de la sociedad fosilista a la bioeconomía y su impacto en el uso del suelo, para lo cual, resulta necesario pensar el cambio tecnológico y los agentes involucrados detrás de dicha transición: los Estados Capitalistas (periféricos y centrales), los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional) y las empresas transnacionales. Es una tarea de la mayor relevancia a la hora de entender los cambios que están en curso y que son parte de una de las últimas grandes revoluciones del capital: el manejo del suelo y la privatización de la vida.

En esta línea, es posible notar para el caso argentino, que el interés de Estados Unidos y el Banco Mundial (BM) sobre la agricultura del norte país y su biodiversidad y agua ha sido una novedad de los últimos 15 años. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que han financiado tanto al Estado como al sector privado para la construcción de carreteras, el fomento de la "competitividad" de los pequeños y medianos productores, la construcción de canales de drenaje para el desarrollo del sector agrícola, el cuidado de la biodiversidad y el agua, el desarrollo de la producción de soja, entre tanto otros. Es así como los proyectos financiados por el BM pasan de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por los recursos naturales.

En arreglo a lo planteado, el objetivo de este trabajo es realizar un estudio exploratorio de los proyectos financiados por el BM en Argentina, tanto al Estado como al sector privado, durante el período 1997-2010. El análisis nos permite presentar, por un lado, algunas reflexiones preliminares sobre la continuidad de nuestra economía como plataforma agroexportadora, con la consecuente inviabilidad de un desarrollo socio-económico sustentable, y por el otro, las implicancias de los proyectos sobre el control territorial, social y biológico. Entendemos que este trabajo puede ser un primer punto de partida para análisis específicos de los proyectos financiados por el BM en la Argentina y la región y sus implicancias sobre el tejido productivo y social del país, no siempre considerados a la hora de pensar el desarrollo local.

Proyectos financiados por el Banco Mundial (BIRF) en Argentina entre 1997-2010 [130]

Previo a la etapa que comienza luego de la entrada masiva de los transgénicos en el país en el año 1996 -la cual definirá en gran medida lo acontecido con posterioridad-, el BM otorga desde fines de lª década del ochenta hasta 1997 cuatro tipos de préstamos a través del BIRF: los destinados a 1) programas

128 Juan FAL es Doctor en Estudios Latinoamericanos, UNAM - México. Coordinador de la Lic. En Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) e investigador del área en Economía Política, UNGS. Dirección de e-mail: juanpfal@gmail.com

129 Nicole TOFTUM es estudiante avanzada de Licenciatura en Economía Política, UNGS. Becaria proyecto "El Impacto del Banco Mundial en el sector agrícola del Chaco Argentino" en el marco del proyecto "Nuevos Desafios de la Periferia Latinoamericana: cambios en la división internacional del trabajo y agotamiento del patrón energético", del área de Economía Política, UNGS. Dirección de e-mail: nicole.toftum@gmail.com

130 Los proyectos que aquí se analizan son los otorgados por el Banco Mundial a través del BIRF. Esto eso, los que financian al Estado argentino. Los financiados al sector privado en forma directa por el Banco se realizan a través de IFC. Es interesante observar, que en el conjunto de financiamiento otorgado por el IFC, se encuentran aquellos proyectos destinados a empresas dedicadas al almacenamiento y procesamiento de soja, así como los dirigidos al desarrollo portuario. La observación conforma un elemento más que abona la hipótesis del trabajo.

sociales; 2) infraestructura; 3) ajuste estructural y 4) asistencia técnica. Todos ellos fueron otorgados en los primeros años (1991-1996) con obligaciones de pago que superarían la propia década del noventa. Durante ese primer período se otorgaron 24 créditos y a partir de 1996 se autorizaron veintiséis nuevos préstamos, de los cuales la mitad estuvieron destinados a sellar las reformas estructurales encaradas en la primera etapa y que no habían sido incluidos hasta ese entonces, como es el proyecto de reforma de las obras sociales sindicales[131], el cual suponía su traspaso a manos privadas, así como también extender la privatización de otros sectores como la de los aeropuertos y el transporte público de la ciudad de Buenos Aires (subterráneos y ferrocarriles metropolitanos). La implicancia de cada uno de estos proyectos fue diferente, en tanto atacan la capacidad de reproducción de la fuerza de trabajo e impulsan el proceso de desmantelamiento del aparato productivo, y, con ello, la desnacionalización de los recursos estratégicos de la Nación, eliminando cualquier tipo de dudas sobre su carácter de clase y de Estado (el que se opera desde Washington).

Luego de esta serie de préstamos, el BM cambiaría el eje de su interés en Argentina durante los años dos mil, colocándolo en la agricultura del norte argentino, particularmente en su biodiversidad y agua. La materialización de ese interés se observa en los proyectos que ha financiado para la construcción de carreteras, el fomento de la "competitividad" de los pequeños y medianos productores- que no es otra cosa que el financiamiento de la agricultura industrial-, la construcción de canales de drenaje para el desarrollo del sector agrícola y el cuidado de la biodiversidad y el agua. A partir del análisis exploratoria realizado en el presente trabajo observamos un cambio en el eje de la intervención del BM en la Argentina a fines de la década de los noventa, línea que se profundiza en los dos mil: pasa de hacer un fuerte hincapié en la reforma del Estado a interesarse por la captura de la biodiversidad y por la consolidación de una plataforma agroexportadora a través del control de los pequeños y medianos productores y el desarrollo de la infraestructura vial.

Hay que considerar que la disputa por los recursos naturales está en el marco de una estrategia más amplia que incluye al IIRSA[132] y otros proyectos de la misma índole, cuyo objetivo es garantizar la captura de la biodiversidad en tanto materia prima de la ingeniería genética[133]. Este sería el camino que propone el BM como salida al agotamiento de los recursos fósiles[134]. Es decir, lo que está en disputa es la transición energética. Esta es la verdadera magnitud del problema desde el punto de vista geopolítico y así lo ha planteado Estados Unidos desde la segunda posguerra: la cuestión es posibilitar el abastecimiento de los recursos estratégicos necesarios para garantizar el sustento de su propio crecimiento, para lo cual Estados Unidos diseña e implementa estrategias de control territorial sobre los países periféricos, ya sea a través de intervenciones directas como las militares, o bien aquellas tendientes a provocar inestabilidad política y social, o las dirigidas a no permitir la industrialización y, por lo tanto, el *no consumo* de recursos naturales, [135] entre otras, para los cuales el BM es uno de sus brazos ejecutores.

131 Detrás de la idea de privatizar las obras sociales sindicales se encontraba otro objetivo más importante que era la desestructuración del aparato sindical, dado que una de las principales fuente de financiamiento del sindicalismo argentino han sido sus propias obras sociales. La privatización de las obras sociales hubiese significado la disminución del poder económico y organizacional del sindicalismo argentino.

132Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Es un proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fonplata y la Cooperación Andina de Fomento (CAF). IIRSA se presenta como una iniciativa multinacional y multisectorial que abarca diferentes tipos de infraestructura, como son carreteras, gasoductos, oleoductos, eólicas, puertos, entre otras. Oficialmente se dice que habrá mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales (léase el BID, la CAF, el FONPLATA, etc.) y el sector privado. Sin embargo, aquello que desde la versión oficial se presenta en términos positivos, como lo es la integración, no resulta ser así cuando se analiza desde una visión crítica, en tanto que lo que está detrás del proyecto es el establecimiento de una plataforma agroexportadora, cuya consecuencia es poder nutrir de recursos naturales no renovables a los países centrales y, de esa manera, vaciar a América Latina. Para una versión crítica sobre el tema, ver Atilio Boron (2012: 122-124), Ceceña, Ana Esther; Aguilar, Paula y Motto, Carlos, (2007); entre otros.

133Por ingeniería genética se entiende al conjunto de tecnologías y metodologías que permiten transferir genes de un organismo a otro.

134Para mayor información, véase World Bank (2012). El título del trabajo es muy claro: *"Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development"*.

135 Para más información, véase John Saxe Fernández (2005; 2006; 2012), Andrés Barreda (2003); James Cockcroft (2001) y John Hart (2010), entre otros. Al respecto, Saxe Fernández (2012) señala: "Luego de la Segunda Guerra Mundial y ante esce-

El total de proyectos que financió el Banco durante este período fue de 96 y 24 de ellos se destinaron a los objetivos señalados anteriormente (cuadro N° 1). El monto de estos proyectos alcanzó los 4.411 millones de dólares. El resto financiaron un sinfín de otras cuestiones, entre los cuales se encuentran proyectos de asesoría por cuestiones de salud, de educación, etc. Otros proyectos se destinaron a la reforma del Estado, condicionalidad acreedora mediante, etc. Sin embargo, lo que se observa es un cambio rotundo en el tipo de proyectos que financia el Banco en Argentina si uno lo compara con la primera etapa de los noventa; cambio que fue acompañado por modificaciones en el ámbito de la legislación, no solo por permitir la entrada de los transgénicos-cuestión que motivó una discusión en el ámbito local- sino por el intento de modificación de la ley de semillas y creaciones fitogenéticas.

Los proyectos financiados por el BM, presentados anteriormente, pueden ser agrupados en tres grandes ejes: i) biodiversidad y agua; ii) carreteras y iii) financiamiento de pequeños y medianos productores y comunidades indígenas. Otro de los rasgos característicos de estos tres ejes es que se ocupan, en su gran mayoría, del norte del país, porción del territorio sobre la cual avanza la agriculturización de sus tierras y donde Estados Unidos instaló unas de sus bases militares en el año 2011 (provincia de Chaco), que luego sería retirada por orden de la presidente Cristina Fernández de Kirchner.

Cuadro 1: Proyectos financiados por el Banco Mundial – BIRF (1997-2010)

Biodiversidad y Agua	Carreteras	Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas
Biodiversity conservation project (GEF)	National highways rehabilitation and mantenance project	Provincial agricultural development project
Biodiversity Conservation in Productive Forestry Landscapes	NATIONAL HIGHWAY ASSET MANAGEMENT	Small farmer development project
AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development)	Provincial Road Infrastructure Project	Indigenous community development LIL
Norte Grande Water Infrastructure	AR Cordoba Road Infrastructure	Argentina Rural Education Improvement Project - PROMER
Argentina Grasslands Project (Mercosur)	AR Santa Fe Road Infrastructure	Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR
Second Norte Grande Water Infrastructure	AR APL2 National Highway Asset Mgt	AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER)
	Norte Grande Road Infrastructure	Sustainable Indigenous Communities in High Valleys North of Iruya
	AR Road Safety	AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development
	AR- Provincial Road Infrastructure Project Additional Financing	

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Banco Mundial.

narios de escasez de recursos naturales, Truman creó una comisión bajo W. Paley, para determinar si Estados Unidos contaba con los medios materiales para sostener su civilización. El Informe Paley (1952) ofreció valiosos datos sobre los límites que se enfrentarían entre las necesidades de gas, petróleo, minerales, metales etcétera de Estados Unidos y cómo satisfacerlas ante la recuperación europea, la perspectiva de guerra con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el interés de naciones menos desarrolladas, pero ricas en recursos a usarlos en su industrialización, en lugar de exportarlos, todo lo cual le disputaría su acceso a dichos recursos. Desde entonces Estados Unidos nunca quitó el dedo del renglón desindustrializador en especial al sur del Bravo. Menos cuando llegó al techo de producción petrolera en los 1970 y Blyth, Eastman & Dillon, asesora de inversionistas de Wall Street, planteó (1979) que, de cara a las convulsiones en Medio Oriente y ausentes las diferencias nacionales entre Canadá, Estados Unidos y México (*sic*) procedía integrar los vastos recursos energéticos de América del Norte a su aparato económico y político-militar, mediante un sistema eficiente de distribución energética y una suerte de mercado común".

Biodiversidad y agua

Desde el año 1997, el BM pone en la mira la biodiversidad y el agua en Argentina. A lo largo de este período financió seis grandes proyectos que brindan apoyo a trabajos de bioprospección. Los principales proyectos son 1) Biodiversity Conservation Project N° P039787 puesto en ejecución en el 1997 con financiamiento comprometido hasta el 2008; 2) En el año 2007 se financió el proyecto Biodiversity Conservation in productive Forestry Landscapes; 3) AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development) N° P y 4) Argentina Grasslands Project.

Sobre proyectos de bioprospección[136] y biopiratería[137] existen antecedentes en América Latina impulsados por el BM. México ha sido un ejemplo muy claro al respecto, con proyectos como Paseo Pantera y Parks in Peril, entre otros. Estos proyectos, en particular el primero, tenían como objetivo la integración espacial y administrativa de Norteamérica, con el denominado Corredor Biológico Mesoamericano y con un corredor similar en el Cono Sur[138]. Pese a que la riqueza biológica argentina es inferior a la mexicana, no por eso desaparece el interés del BM por la biodiversidad en nuestro país, especialmente cuando el norte argentino linda con Paraguay y Bolivia y se encuentra prácticamente al lado del sur brasilero donde se está impulsando el proyecto IIRSA promovido por la CAF y el BID.

Los otros tres proyectos de biodiversidad financiados en Argentina, a excepción del último, brindan apoyo en infraestructura y asistencia técnica para llevar a cabo lo que el Banco denomina "conservación" de la biodiversidad; es decir, la bioprospección de la zona, con trabajo de tipo satelital. El proyecto plantea conservar la biodiversidad de importancia mundial en la Argentina a través de a) la expansión y diversificación del actual Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y b) el mantenimiento de su gestión mediante el fortalecimiento institucional, la consulta pública y la participación y mejorar la gestión de la información. Como tal, el proyecto consta de tres componentes: las áreas protegidas (AP), gestión de la información, y la gestión, monitoreo y evaluación. El componente de Áreas Protegidas se compone de tres sub-componentes: a) el establecimiento y la consolidación de nuevas áreas protegidas, b) las actividades de desarrollo sostenible y c) actividades para fomentar la participación pública en la planificación y gestión de parques. En estos tres sub-componentes se propone: (1) construir parques nacionales en cinco áreas protegidas nacionales en los ecosistemas poco representados, (2) la mejora de las prácticas de uso del suelo de la comunidad son apoyados a través de proyectos piloto, actividades de extensión y actividades de sensibilización del público, y (3) un plan de participación y un plan de mitigación se implementan para fomentar un amplio apoyo y aliviar los costos sociales. El componente de Gestión de Información sobre la Biodiversidad pone en marcha una red basada en Internet que proporciona capacitación y normas necesarias, el desarrollo de las finanzas del sistema, se adquiere hardware y se vuelve a configurar las bases de datos existentes. El proyecto se encarga de llevar a cabo la gestión, el seguimiento y evaluación y financia la asistencia técnica, el equipo y los costos operativos[139].

Resulta claro, por lo expresado en los propios documentos del BM, que el objetivo es proteger la biodiversidad y generar una base de datos sobre las fuentes de biodiversidad en Argentina, teniendo en cuenta, a su vez, que el proyecto se encarga de la biodiversidad en zonas como Córdoba y Chaco, pero también la puna y la estepa patagónica, es decir, abarca diferentes ecosistemas que le permiten tener al BM un panorama general sobre el lugar donde se encuentran las fuentes de biodiversidad.

136 La bioprospección es el estudio de las particularidades de las naturaleza con el objetivo de hallar sustancias que sirvan para fines comerciales como puede ser el industrial, alimentario, etc. Se preocupa por el análisis y clasificación de sustancias químicas, genes, etc., con valor económico.

137 La biopiratería es la apropiación ilegítima de los recursos biológicos y los saberes tradicionales de las comunidades locales o indígenas. Con el objetivo de lucrar, los biopiratas utilizan los recursos naturales libremente disponibles, copiando así las técnicas delas comunidades que históricamente las han utilizado para curarse o alimentarse. Para mayor información, véase www.biopiraterie.org

138 Para mayor información, véase Saxe Fernández, et. al. (2001).

139 Banco Mundial, proyecto: Biodiversity Conservation Project N° P039787.

Los restantes dos proyectos tienen el mismo sentido. La diferencia se encuentra en que hacen hincapié en el cuidado de los recursos forestales en el norte del país nuevamente y en la bahía de Samborombón, que se encuentran al este de la provincia de Buenos Aires. Notemos, como señalan los principales documentos del proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (Formerly Sustainable Forestry Development) que:

Los objetivos del Proyecto de Gestión Sostenible de los Recursos Naturales en la Argentina son mejorar la gestión sostenible y eficiente de los recursos forestales, la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y los paisajes forestales. También es objetivo del proyecto lograr la integración de los pequeños productores en el desarrollo forestal. Hay tres componentes en el proyecto. El primero consiste en bosques nativos y biodiversidad. Este componente apoyará los primeros pasos críticos hacia el desarrollo de un programa forestal nacional necesario para concentrar la atención y la coherencia con el programa forestal del país, un proceso que requiere la participación de las partes interesadas. También mejorará la capacidad de la Dirección de Bosques Nativos para abordar las cuestiones del Chaco mediante el establecimiento de una oficina regional en la zona. El segundo componente del proyecto consiste en la plantación forestal sostenible. El objetivo principal de este componente es: (i) establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de plantaciones agroforestal y, (ii) aumentar el desarrollo de plantaciones que logren conciencia ambiental; (iii) mejorar la plantación y la productividad agroforestal mediante el apoyo a la generación, análisis y transferencia de información de importancia estratégica, y (iv) apoyar la integración de los pequeños productores en la plantación y el ciclo de producción agroforestal, además de la promoción de prácticas sostenibles entre los productores en general. Por último, el cuarto componente consiste en áreas protegidas y corredores de conservación. Este componente tiene el doble objetivo de fortalecer la Administración de Parques Nacionales (APN), la capacidad para gestionar las áreas protegidas nacionales existentes y crear las condiciones para ampliar la protección al ecosistema Chaco, insuficientemente protegido y altamente amenazado[140].

El diseño del proyecto trae una cuestión interesante y que en el propio lenguaje de BM se diluye. El proyecto señala que uno de los objetivos es "….establecer marcos institucionales y de políticas que conduzcan a un crecimiento más sostenible y **compartido** en el sector de plantaciones agroforestal….". Es interesante observar como señalan esta idea de "compartido". La pregunta es: compartida con quién y la respuesta, entendemos, podría encontrarse en el camino recorrido por los capitales privados que comienzan a intervenir en los negocios de la reforestación.

El otro punto relevante que se pierde en el lenguaje del banco pero que está presente en los proyectos es la penetración del Estado en los recursos genéticos del país, cuestión que hasta entonces no había ocurrido; recursos que en muchos casos pertenecen a los pequeños o medianos productores o sectores indígenas. Esto es muy importante y conforma una novedad desde el punto de vista de los proyectos financiados por el BM.

Carreteras

Los proyectos que plantean restaurar o construir nuevas carreteras comienzan a aplicarse desde el inicio de la relación con el BM. Ha sido una constante, un poco tímida por momentos. Sin embargo, nuevamente se encuentra un gran impulso en los últimos años con el financiamiento de 9 proyectos por 2.721 millones de dólares. El primero, National highways rehabilitation and mantenance, fue el más importante de todos, llegando a financiar hasta 929 millones de dólares. El proyecto comprometió financiamiento hasta el 2005 y abarcó la casi totalidad de las carreteras nacionales, incluyendo el norte del país. Entre sus principales objetivos y componentes, se encontraron:

El proyecto tiene por objetivo general conservar la red vial nacional. Sus objetivos específicos son:

140 Banco Mundial, proyecto AR Sustainable Natural Resources Management (formerly Sustainable Forestry Development) (subrayado propio)

1) estabilizar la condición física, detener el deterioro de la red vial nacional no concesionada y reducir los costos de acceso para la reparación y el mantenimiento de la red vial nacional, 2) aumentar la participación del sector privado, y 3) fortalecer aún más las carreteras nacionales y las capacidades para la planificación, contratación y supervisión eficiente. El proyecto tiene cuatro componentes. Los tres primeros consisten en obras civiles como la rehabilitación y mantenimiento de la red pavimentada no concesionada incluyendo repavimentación y reconstrucción. El cuarto componente abarca la asistencia técnica, capacitación y equipo para fortalecer las capacidades organizativas de Dirección Nacional de Vialidad, tanto a nivel central como regional y apoyar los programas basados en el conocimiento, incluyendo la realización de estudios y la emisión de los manuales, así como la modernización de la biblioteca del sector[141].

Nuevamente, aparece la entrada del sector privado (en su mayoría de capitales nacionales) incentivada por el BM, una cuestión no menor, ya que el propio Estado argentino supo contar con una Dirección de Vialidad Nacional desarrollada y pujante. Así pues, lo que se observa, es que la política de carreterización (principal vía para el traslado de producción agrícola – ganadera) va de la mano de la entrada del sector privado, pero además también, de la mano de la apertura, repavimentación y pavimentación de caminos en zonas rurales, cuyo objetivo es garantizar el traslado de la producción de los lugares donde se produce hacia los principales centros urbanos o, en su caso, a los principales puertos del país con el objetivo de exportarlos.

Entre los años 2004 y 2005 se financian proyectos que tienden a restaurar y mantener las carreteras existentes con la misma idea que el proyecto anteriormente comentado. El financiamiento otorgado en el 2004 fue por un monto de 200 millones de dólares y conforma una continuación del proyecto National highways rehabilitation and mantenance. Los restantes tres proyectos financiaron la restauración de carreteras en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fé, Corrientes, Chubut y Neuquén. Las tres primeras de estas provincias son parte de lo que se ha denomina La Pampa Húmeda, que es la zona que posee las tierras más productivas, pero que conforman lo que podríamos denominar la puerta de entrada al norte argentino. Las dos provincias restantes se encuentran en el sur del país, razón por la cual, no nos ocuparemos de ellas en tanto no es nuestra zona de estudio. Los proyectos, además, no fueron relevantes en términos económicos.

Sin embargo, y pese a no ser económicamente relevantes, la orientación que se le intenta dar a los proyectos sigue siendo la de generar corredores que permitan sacar la producción de las zonas donde se desarrolla. Es claro en este sentido lo que plantea el BM en relación a los objetivos del proyecto AR Santa Fe Road Infrastructure:
El propósito general del Proyecto de Infraestructura Vial de Santa Fe de Argentina es **mejorar las condiciones de transporte a lo largo de un corredor vial estratégico que une la provincia de Santa Fe con mercados regionales e internacionales.** El componente principal de este proyecto, la mejora de la Ruta Nacional 19, recibirá el monto total de los fondos asignados. Las obras de construcción a lo largo de 19 carreteras nacionales están avanzando de acuerdo al plan de trabajo establecido en el momento de la licitación y sin excesos de costos. El costo total de las obras de modernización alcanzará 175 millones de dólares. La Provincia de Santa Fe proporcionará recursos adicionales si es necesario. El camino mejorado 19, con la excepción de 2 kilómetros de la ciudad de Santo Tomé, se completará en junio de 2011, con las obras restantes se espera que esté terminado en febrero de 2012. Fecha de este Proyecto de cierre es el 30 de junio de 2012[142].

La línea de los proyectos se mantiene. El objetivo sería financiar corredores estratégicos para enviar la producción local a mercados extranjeros: financiar un modelo agroexportador. De los restantes cuatros proyectos que financió en BM, a saber: i) AR APL2 National HighwayAssetMgt; ii) Norte Grande Road Infrastructure; iii) AR Road Safety y iv) AR- Provincial Road Infrastructure Project Additio-

141 Banco Mundial, proyecto: National highways rehabilitation and manténganse.
142 Banco Mundial, proyecto: AR Santa Fe Road Infrastructure (subrayado propio)

nal Financing, solo los dos primeros fueron realmente importante de acuerdo a nuestros objetivos, ya que el proyecto Road Safety tuvo como propósito brindar asistencia técnica para mejor el control del tránsito y accidentes en carreteras, mientras que el proyecto AR-Provincial Road Infrastructure Project AdditionalFinancing, financió el desarrollo de carreteras en las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fé. El proyecto AR APL2 National HighwayAssetMgt resulta interesante porque da un paso más allá del financiamiento de carreteras, avanza sobre:
Los objetivos del Segundo Préstamo Programático Adaptable (APL) para el Proyecto de Gestión de Activos Carretera Nacional de Argentina son: (a) preservar la Red Vial Nacional no concesionada, a través de la expansión de la rehabilitación basada en la performance y contratos de mantenimiento (CREMA) de dicha red, y (b) fortalecer aún más la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) en relación a la capacidad de gestión. La reestructuración dará lugar a las siguientes seis políticas de salvaguarda: los hábitats naturales, bosques, manejo de plagas, recursos culturales físicos, los pueblos indígenas y el reasentamiento involuntario. Además, la reestructuración: (i) apoya una reasignación menor de los fondos del préstamo, y (ii) se extiende a los 18 meses de la fecha de cierre del proyecto, desde el 31 diciembre 2011 a 30 junio 2013, para permitir la realización de las actividades previstas en el mismo.[143]

Notemos, que el proyecto contempla efectos "colaterales" y para eso propone la reubicación de las poblaciones, muchas de ellas indígenas en la zona de Salta y Jujuy (el norte argentino, al oeste de la provincia del Chaco). En definitiva, lo que se logra es impulsar un traslado de las poblaciones originarias del norte hacia otros territorios. Con lo cual, además de avanzar en la construcción de carreteras y caminos, se las traslada a las poblaciones perjudicadas y se las despoja de su propio territorio, posibilitando una mayor facilidad en el control de la biodiversidad.

Por último, el proyecto "Norte Grande Road Infrastructure" es el proyecto que mayor impacto logró a lo largo de todos estos años en la zona bajo estudio. El proyecto comenzó a funcionar en el 2010 por un monto de 500 millones de dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:
El objetivo del Proyecto Grande de Infraestructura Vial Norte de Argentina es reducir los costos de transporte para los usuarios de las carreteras provinciales a lo largo de los corredores seleccionados de las provincias del Norte Grande, a través de la mejora de la calidad de las carreteras y la introducción de mejores herramientas de gestión y método. Hay dos componentes en el proyecto, siendo el primer componente de rehabilitación, mejora y reconstrucción de carreteras provinciales. Este componente financiará la realización de la rehabilitación, mejora y reconstrucción de obras civiles a través de la realización de los sub-proyectos (como la reconstrucción de base, repavimentación, pavimentación y / o asfalto superposición de hormigón, como sea el caso, incluyendo aceras, drenaje, albañilería, señalización, iluminación y obras auxiliares, además de las mejoras de seguridad vial) de los caminos seleccionados bajo la jurisdicción de las provincias participantes de la región Norte Grande. Por último, el segundo componente es el desarrollo institucional y la gestión de proyectos. Este componente financiará los siguientes subcomponentes: desarrollo institucional, y la gestión y supervisión de proyectos.[144]

De esta manera, el BM financia la construcción de corredores económicos a través de la construcción de carreteras, corredores que llamamos plataforma agroexportadora. La tercera pieza de esta gran rompecabezas, lo conforman los proyectos orientados a los pequeños y medianos productores, cuyo objetivo sería integrarlos a la producción agrícola de tipo industrial.

Pequeños y medianos productores y comunidades indígenas

Durante los 11 años que van de 1997 a 2008, el BM financió ocho proyectos destinados al fomento de la producción de los pequeños y medianos productores y de las comunidades indígenas; fomento que en realidad supone la integración de estos productores a un modelo de agricultura industrial. Las características de estos proyectos son similares, se hace hincapié en el fomento de la competitividad, en

143 Banco Mundial, proyecto: AR APL2 National Highway AssetMgt.
144 Banco Mundial, proyecto: Norte Grande Road Infrastructure.

el acceso a infraestructura, en el desarrollo etc., etc. Los dos proyectos más importantes en cuanto al monto son: Provincial agricultural development y el AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development. El resto de los proyectos, pese a no ser relevantes desde el punto de vista económico, si lo son en términos cualitativos: ambos permiten avanzar sobre los pequeños y medianos y las comunidades indígenas con la idea del progreso material. El proyecto Provincial agricultural development supuso el préstamo de 375 millones dólares. Entre sus principales objetivos se encuentran:

El objetivo principal del proyecto de desarrollo de pequeños agricultores es aumentar la capacidad productiva y organizativa en las comunidades rurales pobres. Los tres componentes del proyecto incluyen: 1) un fondo de inversión rural para financiar pequeñas donaciones para la demanda basados en sub-proyectos, servicios de apoyo, incluyendo la capacitación, un sistema de información de marketing y la implementación de un plan de acción y estrategia de participación de pueblos Indígenas. Además, asistencia técnica y equipos para la gestión de las actividades de inversión rural a nivel nacional, provincial y local, 2) el fortalecimiento de la política de desarrollo rural mediante la prestación de asistencia técnica, los estudios basados en la demanda, equipo y fondos competitivos de investigación para ayudar a desarrollar estrategias y fortalecimiento institucional de la Dirección de Planificación y Desarrollo Agrícola para gestionar las actividades del componente, y 3) una unidad de coordinación para administrar, monitorear y evaluar el proyecto.[145]

El proyecto AR PROSAP2 - Second Provincial Agricultural Development otorgó financiamiento por 453 millones de dólares y tiene entre sus principales objetivos y componentes los siguientes:
El objetivo de desarrollo del Segundo Proyecto de Desarrollo Agrícola Provincial (PROSAP II) para la Argentina es aumentar la productividad y la rentabilidad de los productores agrícolas pequeños y medianos con el objetivo de contribuir a la mejora de la competitividad agrícola. Hay tres componentes en el proyecto. El primero es el apoyo a las actividades de pre-inversión. Este componente proporcionará apoyo al cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de provincia a través de la ejecución de las actividades de desarrollo institucional mínimos y la elaboración de estrategias provinciales de desarrollo agrícola (PADS) en cada provincia participante, identificación y preparación de perfiles de los sub-proyectos y, una vez seleccionado el apoyo, se plantea la propuesta, el diseño y las iniciativas de desarrollo regional para aumentar la competitividad de las micro-regiones seleccionadas. **El proyecto también plantea, con carácter experimental, la creación de redes de innovación público-privadas para el desarrollo de iniciativas de transferencia de innovación (ITI) para el intercambio de conocimientos sobre las prácticas agrícolas con el propósito de mejorar la competitividad y el acceso a los mercados de los pequeños y medianos agricultores, así como para facilitar la relación entre las instituciones del conocimiento y los agricultores.** El segundo componente del proyecto es de sub-proyectos de inversión para la competitividad. Este componente financiará el costo de la competitividad de la agricultura y / o inversiones agrícolas cuyos perfiles sean aprobados para recibir apoyo, en base a su acuerdo con el objetivo del proyecto y las prioridades provinciales como se expresa en el PADSS. El tercer componente es la gestión de proyectos. Este componente apoyará el funcionamiento de la unidad de ejecución del proyecto central (PIU), así como la financiación de los costos de monitoreo y evaluación, estudios especiales, el continuo fortalecimiento de las capacidades administrativas y de gestión, con énfasis en las medidas de creación de capacidad para promover la adopción de las nuevas orientaciones conceptuales del proyecto (subrayado propio).

El objetivo del proyecto es ligar a los pequeños y medianos productores con el sector privado dedicado a la innovación, es decir, los grandes capitales, ya que son ellos los que están relacionados a la innovación en materia agrícola; innovación que además está ligada a los transgénicos, al menos en Argentina, unión a la cual también están subordinados los actuales organismos públicos relacionados con la agricultura. Entonces, cuando se refieren a la vinculación entre los pequeños y medianos productores con las instituciones públicas y privadas dedicadas a la innovación, están hablando del desarrollo de transgénicos.

145 Banco Mundial, proyecto: Provincial agricultural development.

Notemos, además, que en el norte argentino los pequeños y medianos productores y comunidades indígenas no han estado vinculados al sector de los grandes capitales. Así, el BM bajo una supuesta estrategia que tiende a garantizar el progreso a través de la innovación, lo que haría es forzar la venta o arrendamiento de las tierras de los pequeños productores a los grandes capitales, situación que se observa claramente en el norte del país y, de esa manera, presionar en favor de los capitales concentrados productores de transgénicos.

Los proyectos Additional Financing Argentina Provincial Agricultural Development Project - Ln. 7425-0 AR y AR Additional Financing Small Farmer Development Project (PROINDER) son dos proyectos que se desarrollan en la misma dirección expresada anteriormente. E incluso, el primero de ellos, financia el drenaje de canales en el Chaco y el segundo propone el desarrollo, con el mismo lenguaje que los proyectos anteriormente mencionados, de las comunidades indígenas.

Analizar el período en conjunto nos muestra diferencias importantes con la etapa anterior, divergencias que marcan la época y que ponen en la mira la captura de los recursos naturales, en particular, la agricultura del norte argentino. Este es un tema de la mayor relevancia a la hora de ligar las diferentes partes de un entramado de préstamos que en apariencia se muestra en favor del desarrollo del tercer mundo, además de inconexo y desconectado de los intereses desindustrializadores de los Estados Unidos.

Proyectos financiados por el Banco Mundial (IFC) en Argentina entre 1997-2010 [146]

Argentina es miembro del IFC desde 1959 y de acuerdo a lo expreso por la entidad, se ha enfocado desde entonces en financiar a sectores exportadores y financieros para generar empleo y satisfacer necesidades de individuos de bajos ingresos. En los proyectos que esta entidad ha tenido en Argentina entre los años 1997 y 2011, se observa el mismo interés en financiar la producción y exportación de actividades intensivas en recursos naturales que en los proyectos dirigidos al Estado.

El IFC financio bajo el período en cuestión 73 proyectos de inversión, de los cuales serán considerados solo 72, puesto que uno de ellos no satisface los intereses del presente trabajo.[147] A partir del estudio de estos documentos y los objetivos de los proyectos se observa una concentración del financiamiento en 5 grandes sectores:

- Frutas y vegetales, grasas y aceites vegetales, agronegocios y otros alimentos,[148]
- Producción de gas y petróleo,
- Minería y productos misceláneos derivados,[149]
- Puertos, y
- Sector financiero privado.

La clasificación, distribución y financiamiento de los proyectos en función de esta puede observarse en el cuadro 4.1.

146 El IFC (por sus siglas en inglés) es una de las tres instituciones que conforman el Banco Mundial y como tal, se rige por el mismo discurso de créditos a países para incentivar el desarrollo, pero aplicándolo a empresas y corporaciones privadas radicadas en estos países, a diferencia del BIRF que lo hace con el Estado.

147 En el año 2011 se divulgó el sumario de revisión ambiental y social del proyecto "Kordsa Argentina", pero no el sumario de inversión en el que se especifica la fecha de aprobación y el financiamiento para este proyecto.

148 En la clasificación del IFC "frutas y vegetales", "grasas y aceites vegetales", "agronegocios" y "otros alimentos", son sectores distintos. Sin embargo, a los efectos del presente trabajo, se agrupan en una misma clasificación porque todos ellos están relacionados directamente con el sector agroindustrial, hacia el cual están dirigidos todos estos proyectos.

149 En el IFC, cada mineral extraído aparece como un sector diferenciado y en el presente trabajo han sido agrupados bajo el rótulo de "minería". A su vez, el sector "productos misceláneos derivados" ha sido incluido porque en el marco de la nueva división internacional del trabajo, no tiene sentido considerar la producción de manufacturas básicas, de bajo valor agregado y bajo contenido tecnológico con la apreciación positiva que ha tenido en períodos de una menor segmentación productiva a escala global.

Cuadro 2: Distribución de proyectos y financiamiento por sector

Sectores	Cantidad de proyectos	Financiamiento del IFC*	Porcentaje del financiamiento total
Total	72	2359,27	
Frutas y vegetales, aceites y grasas vegetales, agronegocios	19	551	23,35%
Producción de gas y petróleo	9	520,5	22,06%
Minería y productos misceláneos derivados	7	144,52	6,13%
Puertos	5	124	5,26%
Sector financiero privado	16	639	27,08%
Otros	16	380,25	16,12%

**Financiamiento del IFC en millones de USD.*
Fuente: Elaboración propia en base a IFC: www.ifc.org

En línea con lo propuesto en el presente trabajo, se observa con claridad como la mayoría de los proyectos del IFC han sido destinados a fomentar la producción y la exportación de bienes que no suponen un nivel considerable de valor agregado, pero que además, carecen de cualquier tipo de incentivo a la innovación tecnológica y científica. Es decir, el patrón de financiamiento del IFC mantiene un esquema global en el que los avances tecnológicos son distribuidos de un modo desigual, a partir del cual, los países periféricos reciben tecnología obsoleta (Arceo; 2005), profundizando el perfil primario, lo cual refuerza su atraso en las capacidades de desarrollar tecnología propia.

Cuadro 3: Proyectos desagregados por sector

Frutas y vegetales, aceites y grasas vegetales, agronegocios, otros alimentos		Producción de gas y petróleo		Minería y productos misceláneos derivados		Puertos		Sector financiero privado	
Nombre	Monto*	Nombre	Monto*	Nombre	Monto*	Nombre	Monto*	Nombre	Monto*
San Miguel Mobilization	5	Medanito SA	25	Regulus	0,74	TRP Expansion	10	Galicia GTLP/EE Agri CL	20
Arcor WC	20	Diadema III	30	FV Argentina III	10	Exolgan S.A.	40	Patagonia CL	30
Timbues Soybean Crushing Plant	40	PAEG San Jorge	50	Argentex	18,78	Terminales Rio de la Plata S.A.	35	Banco Galicia CL II	50
AGD	70	Medanito	33	Aluar	25	Noble Argentina S.A.	18	SFP AMC	25
Arcor Exp	50	ROCH	37	FV Argentina II	20	Terminal 6 S.A.	21	BACS Warehousing Credit Line II	25
Pampa Agribusiness Fund, LP	20	Pan American Energy LLC - Argentine Branch (II)	150	Acindar Industria Argentina de Aceros S.A.	50			Grupo Galicia	40
Arcor Group	70	Diadema II	50	FV S.A.	20			FIDEX	25
Vicentin S.A.I.C.	35	Pan American Energy LLC - Argentine Branch	125,5					HSBC Trust	10
San Miguel 2	20	Pecomfianza SME Line	20					Nuevo Banco de Santa Fe SA	20
Aceitera General Deheza	70							The Argentine Mortgage Company	200
Vicentin II	30							Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	50
Molinos II	30							Banco General de Negocios S.A.	30
Aceitera General Deheza II	30							Juan Minetti S.A.	44
S.A. San Miguel A.G.I.C.I. y F.	12							Banco del Suquia Credit Line	30
Asociacion Union Tamberos Cooperativa Ltda. (A.U.T.L.)	12,04							HSBC Bank Argentina S.A.	30
Patagonia Mint S.A.	11							Banco del Suquia Subordinated	10
T6 Industrial S.A.	15								
Fondo Agricola de Inversion Directa 2003	5								
Kleppe S.A.	6								
Monto total*	**551,04**	**Monto total***	**520,5**	**Monto total***	**144,52**	**Monto total***	**124**	**Monto total***	**639**

**Financiamiento del IFC en millones de USD.*
Fuente: Elaboración propia en base a IFC: www.ifc.org

De los 72 proyectos considerados, 19 son destinados a actividades relacionadas fuertemente con el sector agrícola, constituyendo un 23,35% del financiamiento total. Un caso ejemplificador es el de la Aceitera General Deheza (AGD), empresa de capital argentino, de la cual es dueña la familia Urquía, localizada en Córdoba y Santa Fe aunque con extensiones de tierra también en Santiago del Estero, Chaco y Buenos Aires. Esta compañía, que es la principal procesadora de oleaginosas y exporta un 80% de sus ventas (IFC; 2002), fue beneficiaria de tres financiamientos distintos en los años considerados:

- AGD (2009): 70 millones de dólares destinados a la expansión de bienes de capital.
- Aceitera General Deheza (2004): 70 millones de dólares destinados a la construcción de depósitos, al incremento en la capacidad de procesamiento de oleaginosas y a la producción de harina de soja.
- Aceitera General Deheza II (2002): 30 millones de dólares utilizados para que la empresa pueda completar la compra prevista de granos de soja, la cual se vio dificultada por la crisis previa.

Poco después de la crisis del 2001, el IFC otorgó otros proyectos de financiamiento orientados a mantener la oferta de granos (tanto para el mercado interno como para el externo) alegando la importancia de incrementar la productividad en este sector en el cual Argentina posee ventajas comparativas. Estos fueron los casos de Molinos II yVicentin II, además del mencionado Aceitera General Deheza II. Otros créditos también fueron otorgados con la finalidad de refinanciar deuda existente y aumentar el capital de las compañías, como los casos de Arcor Group, Arcor Exp, Arcor WC y San Miguel Mobilization. Existe también el proyecto Pampa Agribusiness Fund, LP que corresponde a la creación de un fondo de inversiones destinadas a distintas empresas sudamericanas dedicadas al agribussines. Finalmente, la mayoría de los proyectos apuntan a crear o aumentar las capacidades de producción, procesamiento (crushing) almacenamiento y exportación de granos y frutas.

Otros 9 proyectos son destinados a la producción de gas y petróleo, siendo un 22,06% del financiamiento total. Por ejemplo, Pan American Energy LLC – Argentine Branch (2005) y Pan American Energy LLC – Argentine Branch (II) (2007) son destinados a esta compañía que tiene pozos en Bolivia y Argentina y que es el segundo exportador de petróleo en la Argentina. En estos proyectos, el IFC otorgó respectivamente 125,5 y 150 millones de dólares para financiar planes de expansión de bienes de capital, optimizar la extracción de gas y petróleo en Cerro Dragón[150] y para llevar a cabo programas de perforación e inyección de agua en Cerro Dragón, Piedra Clavada y Koluel Kaike. Estos pozos se encuentran situados en la Cuenca del Golfo San Jorge en la Patagonia, la región de mayor producción de petróleo del país.

El sector de minería y productos misceláneos derivados recibió el financiamiento de 7 proyectos, un 6,13% del financiamiento. Los beneficiarios fueron dos empresas de origen argentino, FV S.A. y Aluar Aluminio Argentin S.A.I.C y dos empresas de origen canadiense, Argentex Mining Corporation y Regulus Resources Inc. Para las dos primeras, los proyectos (3 en total) estuvieron orientados principalmente a aumentar la capacidad y la eficiencia de la producción. Por otro lado, para los dos casos de las compañías canadienses, los proyectos buscan invertir en programas de exploración e investigación ambiental para aumentar la extracción de minerales.

El financiamiento al sector de actividades portuarias fue de un 5,26% del monto total, distribuido en 5 proyectos. De estos, 2 fueron destinados al grupo Terminales del Río de la Plata S.A., conformado por distintos socios internacionales.[151] El primero estuvo orientado a la refinanciación de una deuda existente y a la adquisición de mayor equipamiento mientras que el segundo fue destinado a una expansión de la zona portuaria para facilitar el tránsito creciente de buques. En los otros tres casos, Terminal 6 S.A., Noble Argentina S.A. y Exolgan S.A., los proyectos son orientados específicamente a la compra de equipamiento e infraestructura necesario para el transporte y almacenamiento de granos.

150 Uno de los tres principales bloques que posee la empresa en el país. Cerro Dragón corresponde aproximadamente a la mitad de la producción de la compañía (IFC; 2005).
151 DP World, Latin American Infrastructure Fund y otros.

Es decir, de casi 2360 millones de dólares, poco menos de un 60% del financiamiento fue orientado en forma directa al fomento de la exportación de bienes primarios y de bajo contenido de ciencia y tecnología, distribuidos en 40 de los 72 proyectos.

Aparece, sin embargo, un sector que tiene gran concentración de proyectos y de financiamiento del IFC pero que a simple vista no parece estar relacionado con esta implantación de una plataforma agroexportadora y corresponde al financiero privado. No obstante, esta apariencia se revierte cuando estos proyectos son analizados con mayor profundidad con respecto a sus objetivos.
De los 16 proyectos orientados al sector financiero privado de Argentina, 11 tenían como finalidad la consolidación de fondos para que se realicen créditos a productores y exportadores de bienes intensivos en recursos naturales; principalmente asociados al sector agrario pero también levemente al minero y de combustibles fósiles, mostrando una clara interrelación entre todos los sectores.
Es decir, además de existir un financiamiento directo a actores privados dedicados a estas actividades, el IFC las financia también de modo indirecto, a través de bancos privados radicados en Argentina. Un caso sobresaliente es el del Banco Galicia, que fue beneficiario durante el período bajo análisis de 4 proyectos; 3 de ellos están claramente orientados al sector exportador y principalmente al de agronegocios, mientras que la orientación del primero es más ambigua, implicando una suma total de 110 millones de dólares (4,66% del total del financiamiento a entes privados de Argentina, destinados a un solo banco).[152]

Si se toma esto en consideración, y se agregan estos 9 proyectos al sector de frutas y vegetales, aceites y grasas vegetales, agronegocios y otros alimentos, y los 7 proyectos restantes orientados al sector financiero privado en la categoría "otros", se observan las siguientes distribuciones:

Gráfico 1: Financiamiento del IFC por sectores

Fuente: Elaboración propia en base a IFC: www.ifc.org

152 Inclusive, en el caso del proyecto "Banco Galicia CL II", se detalla los lugares privilegiados para la implementación de los créditos del banco privado: Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán. Todas estas provincias forman parte de una gran región del centro-norte de Argentina que está siendo explotada por el sector agrario en el marco de una expansión de la frontera agropecuaria. "Los aumentos de producción bruta en la pradera pampeana estuvieron marcados por una expansión sobre nuevas tierras hasta los años '70 y '80 (Viglizzo et al., 2002a), y a partir de entonces, el salto productivo se puede explicar por un uso más intensivo de los insumos. Sin embargo, el proceso de avance de la frontera agropecuaria prosigue sin pausa sobre tierras naturales, tierras boscosas y de pastoreo del Gran Chaco, del Noroeste y del Noreste argentino." (Viglizzo, E., Jobággy, E,; 2010. Págs. 9 y 10).

Gráfico 2: Cantidad de proyectos por sectores

Fuente: Elaboración propia en base a IFC: www.ifc.org

Dentro de la categoría "otros", aparecen proyectos de carácter muy dispar y difícilmente se puede establecer una tendencia en ellos. El crédito más importante (con 129 millones de dólares) es el del Correo Argentino que buscó sostener y ayudar el proceso de privatización de esta empresa. Un caso similar aunque de menor monto es el de CCI S.A. que corresponde a 40 millones de dólares destinados a la ayuda en el proceso de privatización de esta empresa que requiere la colocación de peajes. El otro crédito importante es de 50 millones de dólares otorgados a Cencosud Argentina, en el sector de ventas minoristas. El resto de los proyectos no superan los 25 millones de dólares (menos de un 1,06% del total del financiamiento a Argentina).

En el marco de una competencia intensificada por los recursos naturales a escala mundial y de un incremento en la demanda y precio de bienes commodities que promueve las actividades extractivas e intensivas en estos recursos naturales, el Banco Mundial en conjunto y el IFC en particular, han dirigido su financiamiento a facilitar la producción de este tipo de bienes como su exportación.

El estudio del IFC es fundamental en tanto implica un control sobre estos recursos estratégicos en manos privadas y no bajo un Estado que pueda disponer de los mismos en función de su seguridad social y ambiental. La disposición de los mismos por parte estatal no es garantía de un manejo sustentable y sostenible, más aun considerando las asistencias técnicas de estos organismos transnacionales que implantan de un discurso y un consenso en torno a la necesidad de aumentar la eficiencia en la producción que rodea estos recursos. Sin embargo, la disposición descentralizada y privada, concentrada en corporaciones y empresas orientadas a la exportación atenta contra cualquier intento de apropiación pública de conocimiento y de manejo sustentable de la riqueza natural.

Reflexiones finales

La intervención del BM en la Argentina ha sido extensa y multifacética a lo largo de las últimas dos décadas, su grado de injerencia se fue ampliando hasta incluir el sector agrícola y el cambio en el uso del suelo. Fue un proceso paulatino que llevó veinte años, comenzando en la década de los noventa por la construcción del entramado de relaciones que operaron en favor del desmantelamiento del aparato productivo del país, empujándolo a la reprimarización. En aquellos primeros años, la estocada del BM sobre Argentina constó de dos pasos: 1) provocar el desmantelamiento del apartado productivo industrial y la venta de los recursos y empresas estratégicas y 2) entorpecer la reproducción de la fuerza de

trabajo. El primer paso se posibilitó a través de los préstamos destinados a las reformas estructurales y al desfinanciamiento del Estado acaecido con el traspaso de los fondos jubilatorios a manos privadas y con el privilegio al pago del servicio de la deuda, generando grandes boquetes presupuestarios que fueron llenados con empréstitos altamente condicionados; el segundo, con los préstamos orientados al empobrecimiento de la educación y la salud. El período que va de fines de la década de los noventa hasta el 2010, revela el cambio de impronta que el BM le da a sus préstamos, cuyo resultado fue la influencia en el sector agrícola argentino y el condicionamiento de la biodiversidad.

Ambos movimientos - garantizar la desestructuración productiva y social primero y el condicionamiento en el uso de los recursos – entendemos que son parte de un accionar colonial / imperial de la política exterior estadounidense, representada por el BM como uno de los entes subrogados al Departamento del Tesoro, que tiende a privilegiar el control de los recursos no renovables, en una etapa donde que lo que está en juego, en una primera instancia, son los límites materiales que presenta el capitalismo para continuar creciendo y, en una segunda, la posibilidad de vida sobre la biosfera.

Es por todo esto que es necesario armar el rompecabezas que presenta el BM en sus fundamentaciones, de manera tal, de poder entender la lógica de sus proyectos en Argentina. De lo contrario, pareciera que son proyectos que buscan el bien común, ya sea través de la "conservación" de la biodiversidad como el "desarrollo" y la "conexión" con los mercados regionales o internacionales de los pequeños y medianos productores, cuando en realidad, lo que está detrás de estos proyectos es el control territorial para garantizar la captura de la materia prima de la ingeniería genética (biodiversidad) y la reafirmación de una plataforma agroexportadora a partir del financiamiento a los pequeños y medianos productores para "industrializar" su agricultura (el paso a la sojización) así como los préstamos para profundizar el desarrollo de corredores económicos con la construcción de carreteras y puertos.

Bibliografía

- Arceo, E. (2005), "El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina". Cuadernos del Cendes N° 60, septiembre – diciembre, Venezuela.
- Ceceña, A. E. y Barrera, A. (1995), *Producción estratégica y hegemonía mundial*; Siglo XXI, México.
- Corbalán, M. A. (2002), *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Ferranti, D.; Perry, G. E.; Lederman, D.; Foster, W.; Valdes, A. (2005). *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Mendes Pereira, J. (2009), O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro, (1944-2008); Universidad Federal Fluminense, tesis de posgraduación en historia, Niteroi.
- Portillo, Luisbi (2004), Alca / IIRSA, Plan Colombia y el Eje de Desarrollo Occidental, en Rebelión, 15 de abril de 2004 (http://www.rebelion.org/hemeroteca/venezuela/040415portillo.htm). Savanti, Paula y Sadoulet, Elisabeth (2008). *Agriculture's Special Powers in Reducing Poverty*. Special Report, Banco Mundial.
- Saxe Fernández, J. y Delgado, G. C. (2001), Imperialismo económico en México. Las operaciones del Bando Mundial en nuestro país; RandomHouseMondadori, México.
- Saxe Fernández, J. (2009), "Diseños imperiales sobre México y América Latina", en Temas de Nuestra América, Universidad Nacional de Costa Rica, Vol. 1, N° 47.
- Saxe Fernández, J. y Fal, J. (2011), La especificidad de la etapa actual del capitalismo: los límites materiales del crecimiento y sus consecuencias geopolíticas", en Saxe-Fernández, John y Añorve, Daniel (comp.), *Crisis e Imperialismo*, primer volumen serie Construcción Social Alternativa, México, CEIICH - UNAM (en prensa).
- Viglizzo EF, Jobbágy, EG. (2010). *Expansión de la Frontera Agropecuaria en Argentina y su Impacto Ecológico-Ambiental*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

LAS ENCRUCIJADAS DE LOS BANCOS MULTILATERALES DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

Andrea MOLINARI (UBA-CONICET)
M. Leticia PATRUCCHI (UNM-UBA-UCES)

CEPI **II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016**

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Este trabajo constituye un abordaje inicial para analizar las características actuales de la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) que financia a América Latina. El interés en estudiar este tema se basa en observar que en el pasado reciente se viene dado un conjunto de transformaciones que reconfiguran el rol de estos organismos en cuanto a las directrices de sus mandatos originales y la oferta para los países prestatarios.

Creados a mediados del siglo XX, con el objetivo de promover el desarrollo mediante el financiamiento y la asistencia técnica a los países en desarrollo, la BMD constituyó una de las innovaciones institucionales más relevantes en el campo, y creció desde entonces significativamente en cantidad y tamaño (Prada, 2012; Rodríguez y Rodríguez, 2013; Sagasti y Prada, 2006). Constituyen organizaciones bajo propiedad de los países miembros que otorgan principalmente tanto financiamiento para proyectos como asistencia técnica en países en vías desarrollo bajo condiciones financieras muy ventajosas frente a las que ofrece el mercado[153] y en calidad de acreedor preferente[154].

En relación a las transformaciones recientes observamos tres fenómenos. Primero, muchos de los países de la región han logrado fortalecer su macroeconomía, aumentando tanto sus reservas como su acceso a mercados de capitales, lo cual les permitió ser más selectivos a la hora de gestionar recursos para financiar sus estrategias de desarrollo (Prada, 2012; Rodríguez y Rodríguez, 2013; Humphrey, 2015a). En segundo lugar, desde mediados de la década del '90 comenzó un proceso de proliferación y/o ampliación de bancos o fondos de desarrollo de carácter subregional en el marco de la crisis de los bancos tradicionales tras los fracasos de las políticas neoliberales impulsadas por éstos. Finalmente, como tercer fenómeno, observamos que el debilitamiento de las posiciones de las economías desarrolladas y los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 sobre la institucionalidad financiera internacional, lo cual supuso un nuevo escenario para la BMD que aún se encuentra en proceso de revisión.

El objetivo de este trabajo es caracterizar el mapa de la BMD en la región. Para ello, nuestro análisis incluye como unidades tanto bancos multilaterales (Banco Mundial, mediante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF), como regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y subregionales (Corporación Andina de Fomento, CAF; Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, FONPLATA; y Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE), y finaliza con una breve reflexión final sobre el Banco del Sur en este contexto.

Lo hacemos guiadas por la hipótesis de que asistimos a un creciente agotamiento del modelo tradicional de BMD, generalmente orientado por el poder accionario de los países desarrollados, frente a un fortalecimiento de las iniciativas subregionales. Sin embargo, estas últimas también han enfrentado fuertes limitaciones que las obligaron a revisar sus principios fundacionales, tal como las reformas de los años ´90 de, por ejemplo, la CAF y el BCIE, y, si bien se han consolidado como propuestas atractivas para los países prestatarios, presentan limitantes en torno a su modelo financiero vis-à-vis el financiamiento de los organismos tradicionales.

A su vez, observamos que la BMD tradicional también había iniciado (en paralelo) procesos de revisión que fueron resultando en cambios graduales (Prada, 2012), como por ejemplo las reformas de voz y participación. Estas revisiones no impidieron que hoy enfrenten cada vez más cuestionamientos en torno a su incapacidad de atender su mandato original, debidos principalmente a sus restricciones de capital y compleja gobernanza, que afectan también el equilibrio entre prestatarios y no prestatarios.

153 Lo son tanto en términos de costos financieros, por ejemplo, con una tasa de entre 2 y 4 %, dependiendo del organismo, como en plazos, ya que incluye un período de gracia de entre 3 y 5 años y uno de repago de entre 15 y 25 años dependiendo del organismo y del país prestatario.

154 Refiere a que los prestatarios han cumplido con los servicios de deuda con la BMDs aún ante el incumplimiento de la deuda comercial. Por ello, históricamente han tenido muy bajas tasas de incumplimiento.

En ese marco, y bajo la hipótesis esbozada, buscamos indagar las principales potencialidades y limitaciones que enfrenta la BMD en América Latina en la actualidad. Para ello, principalmente en base a fuentes secundarias, trabajamos entendiendo que las respuestas divergen en función de dos aspectos: a) las características de cada organismo en términos de su modelo de gobernanza y modelo financiero, y b) las características y demandas de los distintos (y muy heterogéneos) países prestatarios.

Para ello, este trabajo se organiza en tres apartados. El primero caracteriza a estas organizaciones en términos generales y el actual contexto que estructura sus acciones, considerando indicadores básicos de gobernanza y financieros. Luego, utilizando fuentes nacionales de datos agregados e información operativa y financiera de los organismos, caracterizamos los tipos de clientes de estos organismos y sus incentivos. En base al desarrollo de ambas secciones, en la tercera articulamos los distintos perfiles de los organismos, de acuerdo a sus restricciones o limitantes (intrínsecas a su propia constitución) con la caracterización de sus dueños-beneficiarios.

El objetivo final es, entonces, construir una tipología de salidas a las encrucijadas mencionadas que combinen al tipo de organismo con los tipos de países, que nos permita pensar en salidas superadoras a las estructuras que los actuales Bancos Multilaterales de Desarrollo que atienden al financiamiento en nuestra región.

La Banca de Desarrollo: una perspectiva desde la oferta

En esta sección se describen las principales características de la banca de desarrollo en Latinoamérica, tanto multilaterales (BIRF), como regionales (BID), y subregionales (CAF, FONPLATA, y BCIE).

Lo hacemos tanto a partir de datos básicos sobre creación, misión y evolución como utilizando dos indicadores que resumen aspectos de gobernanza y financieros. En relación a estos últimos, su análisis en profundidad involucraría un estudio en particular de cada dimensión y organismo, por lo cual sólo nos concretamos aquí en los que consideramos núcleo para su caracterización.

Sobre gobernanza, tomamos la distribución del poder de voto, el poder de veto y hacemos algunas consideraciones sobre las mayorías requeridas para la toma de decisiones. Para ello tomamos información de los últimos informes anuales de cada organismo y de sus Convenios Constitutivos.

En relación a los aspectos financieros, presentamos la estructura de capital según la participación de capital exigible y en efectivo y el nivel de apalancamiento y capital ajustado por riesgo (RAC). Sobre la estructura de capital, cabe destacar que estos organismos se financian con recursos que aportan los países miembros. Estos aportes de capital se realizan con cierta periodicidad (entre dos y diez años, dependiendo del organismo) y se componen de un capital de compromiso (o exigible, que no se hace efectivo sino que tiene carácter de garantía) y de otra parte que sí se aporta en efectivo pero que, en general, tiene muy baja incidencia en el capital total aportado. Fundamentalmente, a partir del capital de compromiso los organismos obtienen recursos de los mercados de capitales como mecanismo de apalancamiento. Para ver en qué medida lo hace cada organismo (garantizando homogeneidad en la medición), tomamos como indicador el nivel de apalancamiento en base al análisis comparado de multilaterales que hace Standard & Poor's (S&P) -que lo calcula como la relación entre la deuda bruta y el patrimonio del organismo-. Asimismo, tomamos la medida de capital ajustado por riego (RAC, por sus siglas en inglés)[155] dado que constituye uno de los factores que, como señalábamos antes, han

155 En 2012, las agencias calificadoras de crédito como S&P modificaron la metodología utilizada para calificar a los bancos multilaterales. Dentro del Perfil de Crédito Individual que estas agencias calculan, la principal novedad fue la introducción de una medida de suficiencia de capital, el Capital Ajustado por Riesgo (CAR o RAC, por sus siglas en inglés), que es un cociente entre el Capital Común Ajustado y los activos ponderados por riesgo (determinados por: (i) saldo desembolsado de préstamos e importes pendientes de desembolso, (ii) calificación del riesgo del prestatario, (iii) coeficiente de deuda multilateral, y (iv) concentración de la cartera). La inclusión de (ii) y (iv) (y, en menor medida, de iii) debilita el mandato original de la banca multilateral acercándola al de la banca comercial.

comenzado a limitar a la BMD en tanto las calificadoras de riesgo los asimilan a la banca comercial. Esto es importante porque termina desvirtuando su objetivo pero a la vez tiene fuertes consecuencias en torno a la capacidad de obtener recursos en el mercado que permitan sostener las condiciones favorables de su financiamiento.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

El BIRF es la principal y más antigua institución de las cinco que componen el Grupo Banco Mundial, y junto con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) forman el Banco Mundial[156], que fue creado en 1944 con el objetivo de colaborar con los países en vías de desarrollo en reducir su pobreza y promover su desarrollo. En la actualidad, está integrado por 189 países, de los cuales más de 130 son beneficiarios del financiamiento. Ofrece préstamos y otro tipo de asistencia principalmente a países de ingreso mediano en condiciones sensiblemente más favorables que las de mercado. En la misma línea, la AIF atiende a países de bajos ingresos con instrumentos financieros concesionales.

En relación a su estructura de gobierno, su distribución accionaria (ver Cuadro 1) muestra que los cinco principales accionistas (países desarrollados) concentran más de un tercio del poder de voto (35,8%, y Estados Unidos (con 16,1%) mantiene poder de veto sobre cambios estratégicos en el Banco[157]. Frente a las presiones por actualizar el mapa de poder al nuevo equilibrio mundial, en 2010 se avanzó en las reformas de voz y participación que dieron un mayor (aunque levemente) peso a los países en desarrollo. Así, China pasó de tener un 2,7% a ser tercer accionista (i.e., casi duplicando su poder de voto). Finalmente, los países de América Latina retienen en conjunto menos de un 10% del poder de voto.

Cuadro 1. Principales accionistas - BIRF

Accionistas	Poder de voto (%)
Estados Unidos	16,1
Japón	7,5
China	4,8
Alemania	4,4
Francia	3,9
Reino Unido	3,9
Subtotal	40,6
América Latina	9,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales y estados financieros 2015.

Anualmente, el BIRF aprueba operaciones por más de US$ 25.000 millones (promedio de los últimos cinco años) y desembolsa un monto levemente menor (US$ 21.000 millones), del cual la región latinoamericana recibe cerca del 27% (US$ 7.000 millones)[158]. Los principales beneficiarios históricos globales se muestran en el Cuadro 2.

156 Las otras tres instituciones del Grupo Banco Mundial son la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA en inglés), y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

157 Como modificaciones al Convenio Constitutivo, que requieren una mayoría especial del 85% de los votos.

158 Notar que este número incluye también al Caribe.

Cuadro 2. Principales destinos del financiamiento otorgado - BIRF

País	Monto (millones US$)	Participación (%)
India	47.499,6	11,3
Brasil	40.162,2	9,6
China	39.710,9	9,4
México	36.095,1	8,6
Indonesia	27.049,1	6,4
Argentina	23.736,0	5,6
Turquía	22.713,8	5,4
Rusia	14.267,1	3,4
Corea	14.143,0	3,3
Colombia	11.689,3	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales y estados financieros 2015.

Los recursos del BIRF se estructuran en función del aporte de los países, y, al ser en su mayoría capital exigible, obtiene la mayor parte de sus fondos a través de los mercados financieros. Actualmente, tiene un capital suscripto de US$ 263.300 millones, de los cuales sólo 6,1% (US$ 15.800 millones) es aportado en efectivo o a efectivizar. Con ese capital en efectivo, más el apalancamiento en el mercado financiero, el BIRF otorgó (en toda su historia) hasta el presente préstamos por US$ 500.000 millones. Con un apalancamiento promedio de cuatro veces y un RAC del 29%, mantiene una calificación crediticia AAA (S&P, 2016).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID fue fundado en 1959 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Junto con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), conforman el Grupo BID. Actualmente tiene 48 países miembros, de los cuales 26 son beneficiarios del financiamiento. El BID es la institución financiera regional más antigua y actualmente una de las mayores fuentes de financiamiento multilateral para la región, ya que, aunque mantiene el liderazgo como grupo, ha ido paulatinamente perdiendo cierto posicionamiento dentro del financiamiento soberano, como veremos más adelante.

En relación a su estructura de gobierno, el principal accionista es Estados Unidos que, con un 30% de las acciones, regularmente ejerce su poder de veto sobre las decisiones estratégicas del organismo. Por su parte los países prestatarios concentran el 50,005% del poder de voto, porcentaje suficiente para aprobar las operaciones crediticias del organismo. El siguiente cuadro muestra los 10 principales accionistas del Banco.

Cuadro 3. Principales accionistas BID

País	Monto (millones US$)	Participación (%)
India	47.499,6	11,3
Brasil	40.162,2	9,6
China	39.710,9	9,4
México	36.095,1	8,6
Indonesia	27.049,1	6,4
Argentina	23.736,0	5,6
Turquía	22.713,8	5,4
Rusia	14.267,1	3,4
Corea	14.143,0	3,3
Colombia	11.689,3	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales y estados financieros 2015.

Anualmente, el BID aprueba poco más de US$ 10.000 millones en operaciones para los países de América Latina y el Caribe; y tiene una cartera activa cercana a los US$ 50.000 millones. Históricamente, los principales beneficiarios del financiamiento han sido cinco países, de los cuales tres concentran más del 50% de los recursos (Cuadro 4).

Cuadro 4. Principales beneficiarios - BID

País	Monto (millones US$)	Participación (%)
Argentina	34.578	15,2
Brasil	48.007	21,2
Colombia	21.329	9,4
México	36.025	15,9
Perú	11.609	5,1
Subtotal	**151.548**	**66,8**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales y estados financieros 2015.

Finalmente, en relación a su estructura de financiamiento tiene -al igual que el Banco Mundial- una mayor porción de capital exigible (96,4%, equivalente a US$ 151.240 millones) y una muy escasa porción de capital en efectivo (3,6%, US$ 5.699 millones). Mantiene una calificación AAA con un apalancamiento promedio de 3,1 y un RAC de 19% (S&P, 2016).

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Creada en 1968 por los países andinos (Bolivia, Colombia,Venezuela, Ecuador y Perú), su objetivo es promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países beneficiarios. En 2005 entró en vigencia la modificación (iniciada a fines de los '90) de su Convenio Constitutivo ampliando la membresía a otros países (así, ingresaron Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay). Además, son accionistas 14 bancos privados de la región.

A diferencia de la mayoría de los bancos multilaterales, el poder de voto en la CAF es un mix cualitativo-cuantitativo es decir, que depende de la calidad de accionista y luego de la cantidad de acciones. Así, de los diecinueve miembros soberanos, diez son accionistas serie "A", cinco de la serie "B" y nueve[159] serie "C", distribuidos en diecisiete sillas, más una correspondiente a la banca privada. Cada Director tiene un voto y todas las resoluciones son adoptadas por mayoría simple. El siguiente cuadro muestra las posiciones de los países en el Directorio y, entre paréntesis, la participación de cada país según la porción de acciones pagadas a la fecha.

Cuadro 5. Miembro según tipo de accionista - CAF

Directores "A"	Directores "B"	Directores "C"*
Argentina (9,2%)	Bolivia	España (4,5%) / R Dominicana (0,7%)
Bolivia (5,3%)	Colombia	México (1,3%) / Chile(0,6%)
Brasil (7,8%)	Ecuador	
Colombia (17,6%)	Perú	
Ecuador (5,3%)	Venezuela	
Panamá (2,4%)	Bca. privada (0,05%)	
Paraguay (2,4%)		
Perú (18,8%)		
Uruguay (2,8%)		
Venezuela (17,7%)		

* *Cada tres años se elige el Directorio y los accionistas C eligen a sus dos representantes titulares y dos suplentes entre los nueve.*

Fuente: Elaboración propia en base a Informe anual y reporte financiero del Organismo 2015.

Todos los miembros de la CAF son a la vez accionistas y prestatarios, donde además más del 95% es propiedad de países de América Latina y Caribe. A su vez, en los últimos 20 años ha tenido un crecimiento exponencial, pasando de representar el 9% del financiamiento multilateral en la región (en 1990) a un 30% en la actualidad, superando la participación del Banco Mundial (BIRF y AIF). Actualmente, sus aprobaciones anuales (soberanas más no soberanas) alcanzan los US$ 12.000 millones, y se distribuyen en promedio en un 70% y 30% respectivamente en los últimos años. Si vemos su cartera, que alcanza poco más de US$ 20.000 millones, más de US$ 15.000 millones son de operaciones soberanas. La cartera activa según países también difiere de la de otros multilaterales, ya que la distribución es proporcional al capital aportado, concentrada en siete socios que tienen más del 85% de la cartera, todos cercanos o superando levemente el 10% cada uno (Cuadro 6).

159 Estos son Barbados, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, República Dominicana, Portugal y Trinidad y Tobago.

Cuadro 6. Cartera activa - CAF

País	Monto (millones US$)	Participación (%)
Argentina	2.748	13,0
Bolivia	2.083	9,8
Brasil	2.371	11,2
Colombia	2.210	10,4
Ecuador	3.199	15,1
Perú	2.468	11,7
Venezuela	3.075	14,5
Subtotal 7 socios principales	**18.154**	**85,7**
Total	**21.179**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia en base a Informe anual y reporte financiero del Organismo 2015-2016.

La CAF también tiene una estructura de capital diferente a los restantes bancos de desarrollo, ya que se sustenta fuertemente en aportes de capital en efectivo, el cual (superior a los US$ 5.000 millones) representa más el 50% del capital ordinario, y capitaliza con una alta frecuencia[160]. Su calificación crediticia actual es de AA-, con un coeficiente de apalancamiento promedio de 2 y un RAC de 17% (S&P, 2016).

Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

FONPLATA fue creado en 1974 para actuar como el órgano financiero del Tratado de la Cuenca del Plata. Lo integran Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su misión es **apoyar técnica y financieramente la realización de estudios, proyectos, programas, obras e iniciativas que tiendan a promover el desarrollo armónico y la integración física de los países miembros de la Cuenca del Plata. Para ello,** concede préstamos, otorga fianzas y avales, gestiona recursos por encargo de sus miembros y apoya financieramente la realización de estudios de preinversión y asistencia técnica. Al igual que la CAF, el poder de voto de FONPLATA no se determina por el capital accionario sino que cada país tiene un voto y las decisiones se toman con una mayoría de 4/5.

Mientras que desde su creación hasta 2012 se aprobaron en total US$ 1.201,5 millones (con un promedio anual de US$ 59 millones), en 2013 se inició un proceso de reforma y fortalecimiento financiero que dinamizó al organismo con más de 14 operaciones en preparación por año y permitió elevar las aprobaciones un promedio de US$ 250 millones anuales que se distribuyen de manera equitativa entre los países miembros. La cartera activa por país en la actualidad se presenta en el Cuadro 7.

160 En los últimos siete años, la CAF aprobó cuatro aportes de capital por un monto total de US$ 6.902 millones: US$ 1.588 millones (en 2007), US$ 2.240 millones (en 2009), US$ 2.074 millones (en 2011) y US$ 4.500 millones (en 2015).

Cuadro 7. Distribución de la cartera - FONPLATA

País	Monto (millones US$)	Participación (%)
Argentina	354,4	23,6
Bolivia	350,3	23,4
Brasil	266,9	17,8
Paraguay	259,5	17,3
Uruguay	268,8	17,9
Total	**1.499,9**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia sobre informe institucional del organismo 2015.

En relación a su estructura, Argentina y Brasil tienen una participación en el capital del 33,3%, mientras que Paraguay, Bolivia y Uruguay cuentan con el 11,1% cada uno. Hasta la mencionada reforma (iniciada en 2012), la mayor parte del capital de FONPLATA estaba integrado en efectivo y el objetivo de la misma fue justamente constituir capital exigible, siguiendo la lógica de otros organismos ya vistos para poder apalancarse. La estructura de capital, incluyendo la capitalización recientemente aprobada, alcanzará (en 2019) los US$ 1.190 millones de capital en efectivo (poco más del 35%) dentro de un total de US$ 3.150 millones.
Dado que FONPLATA recién ha iniciado un proceso para salir a los mercados de capitales, no tiene aún la misma comparabilidad en torno a su estrategia de apalancamiento que los otros organismos analizados. No obstante, recientemente (septiembre de 2016) obtuvo su primera clasificación de riesgo, con una A-.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El BCIE fue creado en 1960. Si bien originalmente se centró sólo en promover la integración económica y el desarrollo económico y social de sus miembros fundadores, a lo largo del tiempo fue ampliando su misión a través de la incorporación de nuevos socios, tanto regionales y como extrarregionales, algunos no solamente como accionistas sino también como beneficiarios. La participación de socios extrarregionales le permitió además de obtener mayores recursos, diversificar el riesgo no sólo en el tipo de sectores y agentes o beneficiarios, sino también en términos geográficos.

Los miembros fundadores del BCIE son Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En 1989 permitieron la participación de países extrarregionales como socios del Banco, permitiendo (en 1992) el ingreso de México y Taiwan, (en 1995) Argentina, (en 1997) Colombia y España (en 2005). Finalmente, Panamá y República Dominicana son países beneficiarios no fundadores y socios extraregionales (desde 2007) y Belice es país beneficiario no fundador (desde 2006). Dado su reciente proceso de apertura efectiva a otros países prestatarios (2015), la cartera aún se aglutina casi en su totalidad (95%) en los cinco países fundadores.

El BCIE concentra, según su normativa, el poder de decisión en los países miembros fundadores, que retienen la mayoría accionaria (mínimo de 51% del poder de voto). En la actualidad esa mayoría alcanza el 64% pero la recientemente aprobada (febrero de 2016) reforma de status de Costa Rica y Panamá alterarán esta proporción. Previo a esto, la estructura de capital de poder de voto actual se expresa en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Principales accionistas - BCIE

Países	Poder de voto (%)
Fundadores	64,4
Taiwán	12,6
España	5,1
México	7,7
Argentina	3,6
Colombia	3,6
Otros accionistas	3,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes anuales y estados financieros 2015.

En relación a sus características financieras, el BCIE tiene una estructura de capital donde predomina el capital exigible, como vimos es común en estos organismos. En el BCIE la relación con el capital integrado en efectivo no es tan baja, ya que ronda el 25% del capital suscripto. Tiene un apalancamiento cercano a 2 y un RAC de 10%, lo que explica que su calificación – de A- se mantenga en niveles bajos comparado con otros multilaterales (S&P, 2016).

Una perspectiva desde la demanda: breve caracterización de los países de América Latina

En esta sección analizamos los tipos de clientes de los organismos regionales y subregionales y sus incentivos. Para ello, seleccionamos primero los 19 países latinoamericanos que son miembros prestatarios en al menos un banco subregional (BCIE, CAF y FONPLATA)[161], con el objeto de comparar entre organismos de Bretton Woods (Banco Mundial y BID)[162]. Luego, los clasificamos en tres grupos, de acuerdo a su: (A) mayor nivel de desarrollo relativo y principales posiciones de cartera (Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela); (B) aquellos países pobres altamente endeudados que fueron incluidos bajo la iniciativa HIPC -por sus siglas en inglés, Heavily Indebted Poor Countries- (Bolivia, Honduras, y Nicaragua); y (C) resto de países considerados de América Latina (Belice, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay).

En esta sección se caracterizan tanto la demanda de estos grupos de países (población, pobreza, Índice de Desarrollo Humano -IDH-[163], y cociente de deuda sobre PIB), como su peso económico (PIB per capita)[164].

Asimismo, se describe el peso accionario de cada país en cada organismo y cómo se manifiesta en su poder de decisión (poder de voto), así como la relación entre los recursos que vuelca en el organismo –a través de su participación en el capital- y aquellos que obtiene del mismo. Sobre este último indicador, es relevante realizar una advertencia importante. La BMD no responde a criterios de asignación proporcionales, dado que por su mandato original de promover el desarrollo pueden (o deberían) tener, y de hecho algunos tienen, criterios relativamente más equitativos de distribución de los recursos

161 Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

162 De acuerdo a CEPAL, la región de América Latina y el Caribe comprende 48 países, de los cuales el BID tiene 26 miembros prestatarios: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

163 El IDH está compuesto mide el promedio de los avances en tres dimensiones del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno.

164 Las fuentes de todos los datos de población, pobreza, cociente de deuda sobre PIB y PIB per capita provienen de la base de datos CEPALSTAT (CEPAL).

entre sus miembros que la banca comercial. Sin embargo, desde el punto de vista del país en su carácter de accionista y frente a la proliferación de ofertas de la BMD, la relación entre la participación en el capital cuánto obtiene de cada país constituye una variable a considerar que en futuros trabajos será complejizada. Otros factores que son relevantes, y que no han sido relevados en este trabajo por cuestiones de extensión, son los operativos, como por ejemplo las políticas de salvaguardas, para las cuales recomendamos ver el análisis de Humphrey (2015b).

Países con mayor nivel de desarrollo relativo y principales posiciones de cartera

Los países con mayor nivel de desarrollo relativo de América Latina, cuentan con tres cuartos de la población, con 454 millones de habitantes en 2015[165] (ver Cuadro A1 en Anexo). Por su parte, durante los últimos años este grupo de países ha experimentado una marcada baja de la tasa de pobreza nacional, aunque sólo en el caso de Argentina y Brasil por debajo de la tasa promedio para la región (ver Gráfico A1), mientras que todos los países superan el IDH promedio de la región (Cuadro A2). Asimismo, Brasil, Argentina y Colombia muestran niveles de deuda pública/PIB que superan el promedio regional, aunque cabe resaltar el fuerte proceso de desendeudamiento argentino desde el año 2002 (Gráfico A2). En cuanto al peso económico, todos los países de este grupo excepto Brasil muestran tendencias crecientes del PIB per cápita en los últimos años, y tanto Venezuela como México y Argentina superan el promedio de la región (Gráfico A3).

En relación a la participación en los organismos multilaterales, y como muestra el Cuadro 9, este grupo de países tiene el mayor peso accionario (superando un tercio del poder de voto) dentro del BID, constituyendo con ello poder de veto de actuar de manera conjunta, mientras que sólo dos países del grupo A son miembros de FONPLATA (Argentina y Brasil), suman un total del 40% del poder de voto, que por su estructura de gobernanza cuentan juntos con poder de veto. Por el contrario, tiene sólo un 5,4% en el Banco Mundial y un 15% en el BCIE, con lo cual su capacidad de incidencia es marginal Finalmente, en el caso de la CAF este grupo de países es un actor relevante, sumando más de las tres cuartas partes del poder de decisión.

Cuadro 9. Peso accionario - grupo A

País	BIRF (% total de votos)	BID (% total de votos)	BCIE (% total)	FONPLATA cantidad de votos (y %)	CAF cantidad de votos (y %)
Argentina	0,81	10,75	3,64	1/5 (20)	1/18 (5,6)
Brasil	1,84	10,75	no es miembro	1/5 (20)	1/18 (5,6)
Colombia	0,45	2,95	3,64	no es miembro	2/18 (11,2)
México	1,44	6,91	7,73	no es miembro	0,5/18 (2,8)
Venezuela	0,91	5,76	no es miembro	no es miembro	2/18 (11,2)
Total grupo A	**5,45**	**37,13**	**15,01**	**2/5 (40)**	**6,5/18 (36,1)**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos. Nota: en el caso de FONPLATA y de CAF, donde el poder de voto no se asigna por la cantidad de acciones, se indicó la cantidad de votos del país sobre el total de votos en el organismo (y entre paréntesis se indica cómo se expresa porcentualmente esa relación como referencia).

Finalmente, presentamos (Cuadro 10) un indicador sintético de la relación entre la participación de cada país en el capital efectivo y en la cartera del organismo, buscando con ello tener una aproximación al nivel de apalancamiento de cada país, con las consideraciones realizadas anteriormente.

165 Fuente: CEPALSTAT, datos estimados a mitad del año.

Cuadro 10. Relación financiamiento sobre capital aportado – grupo A

País	BIRF	BID	BCIE	FONPLATA	CAF
Argentina	244,3	30,4	0,0	3,0	6,7
Brasil	197,8	42,9	no es miembro	2,3	5,8
Colombia	336,6	62,7	0,0	no es miembro	2,5
México	342,9	48,1	0,0	no es miembro	3,2
Venezuela	22,5	13,0	no es miembro	no es miembro	3,9
Total grupo A	**228,8**	**39,4**	**0,0**	**2,7**	**4,4**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos.

Países pobres altamente endeudados

Los países pobres altamente endeudados de América Latina cuentan con un total (en 2015) de 25 millones de habitantes[166] (Cuadro A3). En cuanto a la tasa de pobreza, este grupo muestra guarismos mucho más altos que el resto de la región, destacando Honduras con una tasa en aumento en los últimos años (Gráfico A4), y los tres países muestran IDH por debajo del promedio latinoamericano (Cuadro A4). En cuanto al endeudamiento (Gráfico A5), destaca la fuerte caída de la deuda pública/PIB de Nicaragua y (aunque menos pronunciada) Bolivia, y el aumento en Honduras, con una convergencia de los tres países hacia el promedio regional en los últimos años. En cuanto al PIB per cápita, los tres países muestran una tendencia creciente (con Honduras cayendo en los últimos dos años), y Nicaragua y Honduras muestran valores por encima del promedio regional (Gráfico A6).

Asimismo, este grupo contrasta con el anterior en cuanto al peso accionario (Cuadro 11), ya que sus países tienen un poder de voto muy minoritario en BIRF y BID (menor a 0,3% y 2% respectivamente). El único país (con un quinto del poder de voto) de FONPLATA es Bolivia, pero dado el sistema de decisión del organismo no alcanza a ejercer poder de veto. Finalmente, en el caso del BCIE y, como vimos, dado su carácter regional, estos dos accionistas concentran un 25,7% pudiendo ejercer conjuntamente veto.

Cuadro 11. Peso accionario - grupo B

País	BIRF (% total de votos)	BID (% total de votos)	BCIE (% total)	FONPLATA cantidad de votos (y %)	CAF cantidad de votos (y %)
Bolivia	0,11	0,87	no es miembro	1/5 (20%)	2/18 (11,2)
Honduras	0,06	0,43	12,88	no es miembro	no es miembro
Nicaragua	0,06	0,43	12,88	no es miembro	no es miembro
Total grupo B	**0,23**	**1,73**	**25,76**	**1/5 (20%)**	**2/18 (11,2)**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos.

Finalmente, en el Cuadro 12 presentamos el indicador sintético de recursos sobre capital para este conjunto de países, donde, dada la categoría de países, se trata de receptores plenos del financiamiento, que en su mayoría es concesional. Un caso a resaltar es el de FONPLATA donde Argentina y Brasil financian el apalancamiento de Bolivia, reproduciendo la dinámica de países con mayor y menor nivel de desarrollo de los organismos tradicionales.

166 Fuente: CEPALSTAT, datos estimados a mitad del año.

Cuadro 12. Relación financiamiento sobre capital aportado – grupo B

País	BIRF	BID	BCIE	FONPLATA	CAF
Bolivia	305,6	59,4	no es miembro	9,0	8,6
Honduras	1330,4	88,1	10,4	no es miembro	no es miembro
Nicaragua	677,4	79,2	6,2	no es miembro	no es miembro
Total grupo B	**771,1**	**75,6**	**8,3**	**9,0**	**8,6**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos.

Resto de países de América Latina

Este grupo, que es el más numeroso de los tres analizados, fue creado en la medida en que si bien, como vimos, sus países tienen grandes diferencias en sus niveles de desarrollo, también cuentan con características similares en relación a su dinámica con los organismos multilaterales.

Los países de este grupo cuentan con un 13% de la población latinoamericana, con un total (en 2015) de 118 millones de habitantes[167] (Cuadro A5). En cuanto a la tasa de pobreza de este grupo, destacan Uruguay, Chile, Costa Rica (si bien con menor caída) y Panamá con tasas menores al promedio latinoamericano, a los cuales se sumó Perú en los últimos años (Gráfico A7). Sólo El Salvador, Guatemala y Paraguay cuentan con IDH por debajo del promedio regional (Cuadro A6). Por su parte, El Salvador, Uruguay, Panamá y Costa Rica cuentan con niveles de endeudamiento público por sobre el promedio de Latinoamérica, aunque destaca la fuerte caída en el cociente de deuda/PIB de Uruguay (Gráfico A8). Finalmente, todos los países de este grupo cuentan con un PIB per cápita mayor que el promedio regional y con tendencia creciente en (excepto por Belice y Paraguay, manteniendo los valores de) los últimos años, destacando Ecuador, Costa Rica y Uruguay como los de mayor peso económico (Gráfico A9).

Como vemos, cuenta con un poder accionario relativamente bajo en el BIRF y BID (1,7% y 4% respectivamente), mientras que en los organismos subregionales BCIE (que requiere que al menos dos de los tres países fundadores), FONPLATA (de dos de los miembros) y CAF, aumentan tanto su poder accionario como su poder para determinar decisiones. En el caso de CAF dada la dispersión del poder de voto y su sistema de mayorías menos exigente, aún articulándose estos países no condicionan decisión (Cuadro 13).

167 Fuente: CEPALSTAT, datos estimados a mitad del año.

Cuadro 13. Peso accionario - grupo C

País	BIRF (% total de votos)	BID (% total de votos)	BCIE (% total)	FONPLATA cantidad de votos (y %)	CAF cantidad de votos (y %)
Belice	0,05	0,11	no es miembro	no es miembro	no es miembro
Chile	0,46	2,95	no es miembro	no es miembro	0,5/18 (2,8)
Costa Rica	0,08	0,43	12,88	no es miembro	no es miembro
Ecuador	0,15	0,58	no es miembro	no es miembro	2/18 (11,2)
El Salvador	0,04	0,43	12,88	no es miembro	no es miembro
Guatemala	0,12	0,58	12,88	no es miembro	no es miembro
Panamá	0,05	0,43	1,45	no es miembro	1/18 (5,6)
Paraguay	0,08	0,43	no es miembro	1/5 (20%)	1/18 (5,6)
Perú	0,36	1,44	no es miembro	no es miembro	2/18 (11,2)
R. Dominicana	0,12	0,58	1,45	no es miembro	0,5/18 (2,8)
Uruguay	0,18	1,15	no es miembro	1/5 (20%)	1/18 (5,6)
Total grupo C	**1,69**	**4,04**	**41,54**	**2/5 (40%)**	**8/18 (44,4%)**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos.

Finalmente, en cuanto al indicador del beneficio financiero (Cuadro 14), podemos observar que, si bien con fuertes heterogeneidades, la dinámica del grupo C se acerca a la de los países B, y que la CAF tiende a ser la más homogénea en los beneficios de los tres grupos.

Cuadro 14. Relación financiamiento sobre capital aportado – grupo C

País	BM	BID	CAF	BCIE	FONPLATA
Belice	73,4	13,5	no es miembro	no es miembro	no es miembro
Chile	62,6	21,9	0,7	no es miembro	no es miembro
Costa Rica	269,3	106,3	7,6	11,1	no es miembro
Ecuador	226,9	142,6	13,6	no es miembro	no es miembro
El Salvador	1365,9	115,9	no es miembro	7,5	no es miembro
Guatemala	271,5	79,8	no es miembro	9,9	no es miembro
Panamá	939,1	103,6	12,7	4,6	no es miembro
Paraguay	267,0	75,3	2,7	no es miembro	6,7
Perú	236,9	72,7	2,7	no es miembro	no es miembro
Rep. Dominicana	182,4	90,8	7,0	16,4	no es miembro
Uruguay	176,9	62,0	5,3	no es miembro	6,9
Total grupo C	**370,2**	**80,4**	**4,8**	**9,9**	**6,8**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información informes anuales y estados financieros 2015-2016 de cada uno de los organismos.

Hacia una tipología de las encrucijadas

Como señalábamos al inicio de este trabajo, nuestro objetivo aquí es identificar lo que entendemos como las encrucijadas en la actual dinámica de la BMD. Para ello, construimos una tipología que combina el modelo financiero de cada organismo con su estructura de gobierno, específicamente, en cuanto a la toma de decisiones (ver Cuadro 15). Es importante aclarar que, si bien acá las trabajamos como categorías dicotómicas, ya que identificamos patrones diferenciados claros, los organismos presentan diferencias en términos de gradientes.

Cuadro 15. Tipología de la BMD

		Modelo Financiero	
		Mercado	Capitalización
Estructura de decisión	Concentrado	BID BM	BCIE FONPLATA
	Disperso		CAF

En relación al modelo financiero, identificamos dos categorías: mercado y tipo de capitalización, de acuerdo a la relevancia del capital en efectivo respecto del capital total. Aquellos organismos que tienen una dinámica financiera más centrada en el mercado, como el BIRF y el BID, captan la mayor parte de los recursos apalancándose contra el capital exigible de calificación AAA, es decir hoy, de muy pocos países desarrollados. La pérdida de la calificación AAA por parte de Estados Unidos (y de otros accionistas importantes, como Japón), principal accionista, y las dificultades del mismo y de los países europeos para seguir aportando capital –en un contexto de demanda por mayor voz y participación de países en desarrollo (como China)- restringen las posibilidades de salidas expansivas para estos organismos. El actual contexto de cambio de la metodología de las calificadoras de riesgo termina, entonces, siendo contraproducente para cumplir su mandato original de ayuda contra-cíclica (o, al menos, acíclica) a países en desarrollo.

A su vez, su alta nota crediticia implica que, lógicamente, sus créditos sean muy rentables para los países prestatarios, y de allí que el BIRF o el BID mantengan un valor significativo y atractivo pese al sostenido crecimiento de la banca subregional. Sin embargo, la alta heterogeneidad en el grupo de países prestatarios dificulta también llegar a posicionamientos comunes[168]. Así, cuando priman estas dinámicas de ajustes se tensiona la salida vía reducción en el volumen del financiamiento versus vía incremento de la tasa de interés (o cargos financieros en general). Y es entonces que estos caminos acercan a estos organismos a las condiciones financieras de los bancos subregionales, es decir, diluye los beneficios de tener países no prestatarios como accionistas, pero mantiene la desventaja de una estructura de voto concentrada. Así, potencialmente se incrementa las condicionalidades para los países prestatarios.

Por su parte, los organismos subregionales han tendido a tener una dinámica financiera centrada en una mayor participación del capital en efectivo sobre el total, por lo cual se vuelven más dependientes del aporte de los países prestatarios pero menos de las condiciones del mercado que implica la necesidad de apalancamiento. No obstante, esta lógica de cooperativa deriva, por su parte, en un mayor costo financiero y debilita los flujos netos positivos de los países con la Banca Multilateral. Adicionalmente, y en tanto bajo una lógica de banca de desarrollo (otorgando mejores condiciones a los países de menor desarrollo relativo), los países de mayor desarrollo relativo enfrentan los mayores debilitamientos en el equilibrio de dichos flujos.

168 Por ejemplo, a los países más chicos, con menor capacidad de absorción, les suele preocupar más un mayor costo crediticio que una restricción en los montos de financiamiento.

Yendo ahora al otro eje de nuestra tipología, según la distribución del poder de decisión, diferenciamos entre aquellos organismos que tienen un poder de voto concentrado y aquellos que lo tienen más disperso. En el primer grupo (con poder de voto concentrado), encontramos al BID, BIRF, BCIE y FONPLATA, donde entre uno o dos accionistas, dependiendo cada caso, reúnen poder suficiente para vetar decisiones estructuarles. Estos organismos tienen entonces, en relación a su direccionamiento estratégico, un menor dinamismo que otros con poder de voto disperso, como la CAF y (al menos en el diseño previsto para) el Banco del Sur. Esto es, los organismos con mayor dispersión en el voto tienen una mayor capacidad para adaptarse a variaciones en el entorno, en tanto todos los países accionistas son miembros prestatarios (lo cual sustenta dicha dispersión).

Es posible afirmar entonces que el sostenido crecimiento que ha tenido la CAF tiene en estas características un claro propulsor. Si bien FONPLATA ha comenzado a transitar esa vía, dado que previo a la reforma se requería unanimidad en las decisiones, aún mantiene mayorías especiales que permiten que socios que aportan el 22% del capital puedan bloquear decisiones.

A modo de conclusión, este análisis comparativo preliminar de las potencialidades de la BDM de acuerdo a algunas características básicas (como el modelo financiero y la estructura de decisión) pretende resaltar dónde es necesario e importante profundizar en el desarrollo y rediseño de estas instituciones, que siguen cumpliendo un rol central para la región latinoamericana. En este sentido, un modelo de organismos multilaterales con un poder de voto más disperso que garanticen la soberanía en torno al destino del financiamiento, aparece como una salida que se consolida pese a que ello implique un mayor costo (aunque igual conveniente) en el acceso al financiamiento para los países. En paralelo, se promueve un conjunto de iniciativas que tienden a superar el status quo a partir de una mayor participación e involucramiento del sector privado –por ejemplo a través de cofinanciamiento u otras formas de asociación público-privada–, no sin interrogantes respecto a su rol anticíclico y eficacia en términos de desarrollo integral.

Bibliografía:

- Humphrey, C. (2015a). "The Invisible Hand: Financial Pressure and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks". *The Journal of Development Studies*. DOI: 10.1080/00220388.2015.1075978.
- Humphrey, C. (2015b). "The 'Hassle Factor' of MDB Lending and Borrower Demand in Latin America." In Susan Park and Jonathan Strand (eds) *Global Economic Governance and the Development Practices of the Multilateral Development Banks*, pp. 143-166. New York: Routledge.
- Prada, F. (2012). "World Bank, Inter-American Development Bank, and Subregional Development Banks in Latin America: Dynamics of a System of Multilateral Development Banks". ADBI Working Paper Series No. 380, September.
- Rodríguez Gámez, L. I. y M. C. Rodríguez López (2013). "La banca subregional de desarrollo ante procesos de integración regional en Norteamérica y Suramérica". *International Review of Business Research Papers Vol. 9*, No.2. Febrero, Special Spanish Issue, pp. 138–151.
- Sagasti, F. y F. Prada (2006). "Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa". En J. A. Ocampo (compilador). *Cooperación financiera regional*. Capítulo III. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre.

Fuentes de datos

- BCIE. Convenio Constitutivo y Presentación Institucional- Diciembre 2015. Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/public/informacion_para_inversionistas/presentacion_institucional/PPT_Institucional_-Cierre_Diciembre_2015-Web.pdf
- BID. Convenio Constitutivo, Informe anual 2015 y Estados Financieros Auditados 2015. Disponible en: http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/informe-anual,6293.html y http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40151410.

- BIRF Convenio Constitutivo, Informe anual 2016 y Estados Financieros Auditados 2016. Disponible en: http://www.bancomundial.org/es/about/annual-report
- CAF. Convenio Constitutivo, Informe Anual 2015 y Estados financieros auditados 2015. Disponible en https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/.
- FONPLATA. Convenio Constitutivo e Informe Anual 2015. http://www.fonplata.org/index.php/memoria-anual-2015
- Standard and Poor´s (2016) Supanationals Special Edition 2016, S&P, octubre. Disponible en: https://www.spratings.com/documents/20184/86957/Supranationals+Special+Edition+2016/f4676dd6-0822-4e02-a5ce-e8a6dc2e36f4.

Anexo

Cuadro A1. Población total - grupo A (en millones de habitantes)

País	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Argentina	17,2	18,9	20,6	22,3	24,0	26,1	28,1	30,4	32,7	34,9	37,0	39,0	41,1	43,3
Brasil	54,0	62,6	72,5	83,7	95,7	108,4	122,2	136,8	150,3	162,4	175,0	187,2	198,2	207,7
Colombia	12,3	14,2	16,5	19,1	22,1	24,8	27,7	31,5	34,3	37,4	40,4	43,3	45,9	48,2
México	28,0	32,6	38,2	44,6	52,0	60,9	69,3	77,4	85,4	93,4	100,9	107,4	116,3	124,6
Venezuela	5,5	6,8	8,2	9,8	11,5	13,3	15,3	17,5	19,8	22,0	24,3	26,4	28,6	30,6
Suma	**117,0**	**135,2**	**155,9**	**179,5**	**205,3**	**233,4**	**262,7**	**293,0**	**322,8**	**350,1**	**377,5**	**403,4**	**430,2**	**454,4**
% sobre el total	76	77	77	77	77	77	77	77	77	77	77	76	76	76

Fuente: CEPALSTAT - ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES, datos estimados a mitad del año.

Gráfico A1. Pobreza nacional - grupo A (% de población en situación de pobreza / total)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES. Argentina: datos para total del área urbana.

Cuadro A2. Índice de Desarrollo Humano (IDH) - grupo A

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	0,68	0,68	0,71	0,73	0,76	0,78	0,81	0,82	0,83	0,83	0,84
Brasil	0,55	0,58	0,61	0,65	0,68	0,70	0,74	0,74	0,75	0,75	0,76
Colombia	0,56	0,57	0,60	0,63	0,65	0,68	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72
México	0,60	0,63	0,65	0,67	0,70	0,72	0,75	0,75	0,75	0,76	0,76
Venezuela	0,63	0,63	0,64	0,66	0,67	0,72	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
América Latina	0,46	0,53	0,60	0,63	0,66	0,68	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72

Fuente: Cálculos basados en datos de UNDESA, UNESCO Institute for Statistics, United Nations Statistics Division, World Bank, FMI y Barro and Lee (2014)[169]; http://hdr.undp.org/es/indicators/137506.

169 Barro, R.J., and J.W. Lee. 2014. Dataset of educational attainment, June 2014 revision.

Gráfico A2. Deuda pública (gobierno central) - grupo A (% del PIB)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES ECONÓMICOS.

Gráfico A3. Producto Interno Bruto (PIB) per capita - grupo A (miles de dólares constantes por habitante)

Cuadro A3. Población total - grupo B (en millones de habitantes)

País	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Bolivia	3,1	3,3	3,7	4,0	4,5	5,0	5,5	6,1	6,8	7,5	8,3	9,1	9,9	10,7
Honduras	1,5	1,7	2,0	2,3	2,7	3,1	3,6	4,2	4,9	5,6	6,2	6,9	7,5	8,1
Nicaragua	1,3	1,5	1,8	2,1	2,4	2,8	3,2	3,7	4,1	4,6	5,0	5,4	5,7	6,1
Suma	5,9	6,5	7,8	8,4	9,6	10,9	12,4	14,1	15,8	17,7	19,6	21,4	23,2	25,0
% sobre el total	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

Fuente: CEPALSTAT, datos estimados a mitad del año.

Gráfico A4. Pobreza nacional - grupo B
(% de población en situación de pobreza / total)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES.

Cuadro A4. Índice de Desarrollo Humano (IDH) - grupo B

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Bolivia	nd	nd	0,54	0,57	0,60	0,62	0,64	0,65	0,65	0,66	0,66
Honduras	0,46	0,49	0,51	0,53	0,56	0,58	0,61	0,61	0,61	0,60	0,61
Nicaragua	0,48	0,42	0,50	0,52	0,57	0,60	0,62	0,62	0,63	0,63	0,63
América Latina	0,46	0,53	0,60	0,63	0,66	0,68	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72

Fuente: Cálculos basados en datos de UNDESA, UNESCO Institute for Statistics, United Nations Statistics Division, World Bank, FMI y Barro and Lee (2014)[170]; http://hdr.undp.org/es/indicators/137506.

Gráfico A5. Deuda pública (gobierno central) - grupo B (% del PIB)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES ECONÓMICOS.

170 Barro, R.J., and J.W. Lee. 2014. Dataset of educational attainment, June 2014 revision.

Gráfico A6. Producto Interno Bruto (PIB) per capita - grupo B (miles de dólares constantes por habitante)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES ECONÓMICOS.

Cuadro A5. Población total - grupo C (en millones de habitantes)

País	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Belice	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4
Chile	6,1	6,9	7,7	8,6	9,6	10,4	11,9	12,1	13,2	14,3	15,3	16,2	17,1	18,1
Costa Rica	1,0	1,1	1,3	1,6	1,8	2,1	2,4	2,7	3,1	3,5	3,9	4,3	4,6	4,8
Ecuador	3,5	4,0	4,5	5,3	6,1	7,0	8,0	9,0	10,2	11,4	12,6	13,7	14,9	16,1
El Salvador	2,2	2,4	2,8	3,2	3,7	4,2	4,6	4,9	5,3	5,6	5,9	6,0	6,2	6,3
Guatemala	3,1	3,6	4,1	4,7	5,4	6,2	7,1	8,1	9,2	10,4	11,7	13,2	14,8	16,4
Panamá	0,9	1,0	1,1	1,3	1,5	1,7	2,0	2,2	2,5	2,7	3,0	3,3	3,6	3,9
Paraguay	1,5	1,7	1,9	2,2	2,5	2,8	3,2	3,7	4,2	4,8	5,3	5,8	6,2	6,6
Perú	7,7	8,8	10,1	11,6	13,3	15,2	17,4	19,5	21,8	24,0	25,9	27,6	29,4	31,4
República Dominicana	2,4	2,8	3,3	3,9	4,5	5,1	5,8	6,5	7,2	7,9	8,6	9,2	9,9	10,5
Uruguay	2,2	2,4	2,5	2,7	2,8	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4
Suma	30,2	34,6	39,5	45,1	51,3	57,8	65,4	72,1	79,5	88,1	95,8	103,0	110,4	118,0
% sobre el total	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13

Gráfico A7. Pobreza nacional - grupo C (% de población en situación de pobreza / total)

Fuente: CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES. No hay datos disponibles para Belice.

Cuadro A6. Índice de Desarrollo Humano (IDH) - grupo C

País	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Belice	nd	nd	0,64	0,66	0,68	0,70	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72
Chile	0,64	0,65	0,70	0,72	0,75	0,79	0,81	0,82	0,83	0,83	0,83
Costa Rica	0,61	0,62	0,65	0,68	0,70	0,72	0,75	0,76	0,76	0,76	0,77
Ecuador	0,60	0,63	0,65	0,67	0,67	0,70	0,72	0,72	0,73	0,73	0,73
El Salvador	nd	0,49	0,52	0,57	0,60	0,64	0,65	0,66	0,66	0,66	0,67
Guatemala	0,45	0,46	0,48	0,51	0,55	0,58	0,61	0,62	0,62	0,63	0,63
Panamá	0,63	0,65	0,66	0,68	0,71	0,73	0,76	0,76	0,77	0,78	0,78
Paraguay	0,55	0,56	0,58	0,60	0,62	0,65	0,67	0,67	0,67	0,68	0,68
Perú	0,58	0,60	0,61	0,64	0,68	0,69	0,72	0,72	0,73	0,73	0,73
República Domin	nd	0,57	0,60	0,63	0,66	0,68	0,70	0,70	0,71	0,71	0,72
Uruguay	0,66	0,67	0,69	0,71	0,74	0,76	0,78	0,78	0,79	0,79	0,79
América Latina	0,46	0,53	0,60	0,63	0,66	0,68	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72

Fuente: Cálculos basados en datos de UNDESA, UNESCO Institute for Statistics, United Nations Statistics Division, World Bank, FMI y Barro and Lee (2014)[171]*: http://hdr.undp.org/es/indicators/137506.*

Gráfico A8. Deuda pública (gobierno central) - grupo C (% del PIB)

Fuente: CEPAL - CEPALSTAT, ESTADÍSTICAS E INDICADORES ECONÓMICOS. No hay datos disponibles para Belice.

Gráfico A9. Producto Interno Bruto (PIB) per capita - grupo C (miles de dólares constantes por habitante)

171 Barro, R.J., and J.W. Lee. 2014. Dataset of educational attainment, June 2014 revision.

Eje VI:

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA: EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Mesa O:

ARGENTINA Y EL PERMANENTE DESAFÍO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN

N. Enrique ASCHIERI (UNM-UBA): LAS MULTINACIONALES Y EL DESARROLLO DESIGUAL.

Sebastián BONALS (UBA) y **Juan GRAÑA** (UBA): ÉXITO INICIAL E IMPOSIBILIDAD FINAL. LA ISI EN EL MARCO DE LA NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ARGENTINA Y BRASIL ENTRE PRINCIPIOS DE 1930 Y FINALES DE LOS 2000.

Paula CESANA (UBA): EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ENTRAMADO INDUSTRIAL EN ARGENTINA. IDENTIFICACIÓN DE TENDENCIAS Y DINÁMICAS DISPARES.

Florencia JACCOUD (UBA): EL SECTOR INDUSTRIAL Y SU HETEROGENEIDAD EN EL MARCO DE LA NUEVA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Luiz DE SOUZA (UFMA, Brasil): CRISES ECONÔMICAS E CICLOS POLÍTICOS NA ARGENTINA 2001–2015.

Moderador: **Emiliano J. COLOMBO**

LAS MULTINACIONALES Y EL DESARROLLO DESIGUAL

N. Enrique ASCHIERI (UNM)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Este trabajo, analiza los avatares del ayer y el hoy en el debate sobre las EMN, como elementos del desarrollo desigual, en medio de una economía internacional atravesando una crisis que ya puede calificarse de endémica y que está deviniendo en crecientemente proteccionista, para luego inquirir sobre la experiencia de la implantación de la industria automotriz argentina, examinando las ideas heredadas a fin de extraer lecciones para el presente.

El debate sobre las empresas multinacionales (EMN) abierto desde fines de los '50 tal parece que arribó al despuntar del siglo XXI, algo así como en gran parte saldado. En sus orígenes la controversia se centraba en cómo evitar el arribo de las EMN. Hoy, en cambio, son parte del paisaje global y el objetivo indiscutido, con contadas excepciones, es atraerlas, mientras ciertas miradas ven una retracción. Naturalmente, la caída del Muro no fue ajena a este estado de cosas actual. No obstante, en un mundo que diverge en sus niveles de desarrollo y por su naturaleza no puede converger, vale preguntarse por eso mismo, en qué medida las EMN son parte del problema y en qué medida son parte de la solución o del grado de solución posible. Puesto que, precisamente, el debate se cerró en lo que atañe a las EMN, suponiendo que el desarrollo es una meta alcanzable y para eso resultaban ineludibles. Toda una paradoja. Este trabajo comienza analizando los avatares del ayer y el hoy en el debate sobre las EMN, para luego inquirir sobre la experiencia de la implantación de la industria automotriz argentina y su reflejo en el comportamiento sindical, examinando críticamente las ideas heredadas a fin de extraer lecciones para el presente.

Introducción

Es curioso, pero a derecha e izquierda se supone que las (EMN), vector de las inversiones externas[172], y agentes efectivos de la especialización internacional, dada la movilidad de los capitales, están disponibles más rápido que inmediatamente, allende las fronteras. A la derecha se asume que basta con generar "confianza" y poner énfasis en la inversión, per contra el consumo, y lo que viene es todo positivo. A la izquierda, se asimila a las EMN con un factor de bloqueo de los países subdesarrollados por parte de los desarrollados. Estos últimos, a partir de asociar a las EMN con el capital extranjero; y de identificar la exportación de capital desde los países avanzados con la "fase superior del capitalismo", encuentran en las EMN un elemento que perpetua el subdesarrollo. En rigor de verdad, y por más extendidas que estén estas ideas a un lado y al otro del espectro político, se trata de tres mitos.

Las estadísticas de ninguna manera avalan la idea de que los capitales se dirigen de los países ricos a los pobres. Por el contrario, existe más de una razón para concluir que las cosas suceden en sentido inverso De cualquier forma, sean o no importantes las sumas de capital extranjero, la minoría de analistas refractarios debieran explicar cómo los países pueden desarrollarse sin estos capitales. Porque si comparamos la lista de países que más capitales reciben, ordenada en forma decreciente, con otra que enliste, también por orden decreciente, a los diversos países según su PBN, tendremos oportunidad de ver que, salvo contadas excepciones, ambas listas coinciden[173]. Así, los países que más reciben capitales, son también los más desarrollados. De la jarcia de marras, se desprende otra apuntando que la tecnología necesaria o "apropiada" es aquella que está de acuerdo con la dotación de factores propia del país en vías de desarrollo. Pero si la actual división internacional del trabajo da cuenta de un antagonismo entre naciones en virtud de su diferencial de desarrollo económico, por lo demás caracterizado por una técnica subdesarrollada, propiciar la técnica "autónoma" es propiciar el subdesarrollo. Además, hasta donde llega nuestro conocimiento, no sabemos de la existencia en el rubro que se trate, de una tecnología para el desarrollo y otra para el subdesarrollo.

172 Cuando referimos "inversión extranjera" aludimos exclusivamente a las que engloba la voz inglesa *greenfield*, esto es un fondo a generar un nuevo emprendimiento productivo. Tal el concepto de IBIF en la cuentas nacionales. Vale la aclaración porque las definiciones del tópico de, por ejemplo, el FMI o la UNCTAD, incorporan otros ítems, como fusiones y adquisiciones o inversiones de cartera de más de un año.

173 El último informe de la UNCTAD ilustra muy claramente sobre estos aspectos, con el cuidado de examinar la "inversión extranjera", según lo informado en la nota 1, y descontando además las correspondientes a petróleo y gas, que son a todas luces un tema aparte, y la singularidad de las que van a China e India. Ver: UNCTAD (2016).

De manera que o bien el capital extranjero no tiene nada que ver con el desarrollo, y entonces las EMN no constituyen un elemento de bloqueo; o bien existe correlación entre capital extranjero y desarrollo, y por tanto las EMN constituyen un elemento de bloqueo no por "diseminarse" excesivamente en los países atrasados, sino por ausentarse de los mismos. Aquí cobra absoluta vigencia la distinción analítica entre países en vías de desarrollo y países subdesarrollados. Estos últimos forman un todo dialéctico con los países desarrollados. De hecho, estos últimos no pueden existir sin los primeros.

Por cierto, están los que se preocupan por la remisión de utilidades de las EMN. Pero se olvidan que no es en tanto EMN sino en tanto empresas que eventualmente lo hacen, al igual que sus pares mononacionales. Mientras, ni unos ni otros encuentren oportunidades de reinvertir los beneficios obtenidos, se irán. Si las encuentran se quedan. Ningún misterio. Lo que sí es un misterio, y de lo más recóndito, es que los que esgrimen este tipo de argumentos, se supone implícito que reivindican a la "burguesía nacional". Pero a renglón seguido, maldicen por la inexistencia de la mentada ¡"burguesía nacional"! Pues bien, si se trata de una verónica para postular la planificación, sería deseable que fueran más directos. No obstante, ambages más, ambages menos, también sería deseable que indiquen cómo acelerarían o, tan siquiera, como llevarían adelante la acumulación. Ese silencio tiene mucha acción.

Todo lo anterior no quiere decir que se vea a las EMN como un elemento liberador de los pueblos por sí mismas. Más allá de esto, las EMN han sido, allí donde jugaron un rol relevante un factor acelerador más que uno retardador del desarrollo. Fundamentalmente, en la medida que pusieron a disposición de los países receptores la tecnología "apropiada" en el correcto sentido de la palabra, vale decir, aquella que es intensiva en capital.

¿Ahora vuelven en Lugar de Irse como Antes?

A todo esto, ¿en qué andan las EMN? La revisión del botón de muestra de unas pocas noticias, alerta sobre un par de contradicciones importantes. The New York Times, en la edición del 9 de abril de 2013 (fechado en Camboya el 8 de abril), titula el artículo principal de la sección económica: "Desconfiadas de China, las Empresas Giran sus Cabezas hacia Camboya"[174]. La nota, describe el vuelo a Camboya de fábricas que están abandonando China debido al aumento de los niveles salariales, un previo receptor de tales fábricas deslocalizadas. Sin embargo, continúa el artículo, las compañías multinacionales encuentran que pueden huir de los crecientes salarios de China, pero no pueden, en rigor de verdad, evitarlos. El artículo del New York Times apunta que algunas fábricas se han movido de todas formas, por la petición de los compradores de Occidente que temen depender de un solo país. La conclusión de un consultor de empresas manufactureras es que hay riesgos en mudarse a Camboya, pero también hay un riesgo en quedarse en China. En cualquier caso, ¿hay algún lugar virgen a dónde mudar una fábrica deslocalizada? ¿O es Camboya el final de la línea?

Un par de días después, exactamente en la edición correspondiente al 11 de abril de 2013, esta vez es la revista "Time", nada menos que en su nota de tapa, la que da cuenta de la ceca de la cara de Camboya titulando "¿Cómo está Reapareciendo el <<Hecho en los EE.UU.?>>"[175]. Dice, que si bien la economía de EE.UU., está yendo y viniendo y de acuerdo al indicador del nivel de empleo de marzo, se agregaron apenas 88.000 puestos nuevos de trabajo, lo que es muy débil y preocupó al mercado, "si das un paso atrás, verás un punto brillante, tal vez la mejor noticia económica de la que los EE.UU., han sido testigos desde el surgimiento de Silicon Valley: Hecho en los EE.UU. está haciendo una reaparición. En medio de la recesión global los EE.UU. han visto que su crecimiento manufacturero superó a la de otros países avanzados, con unos 500.000 puestos de trabajo creados en los últimos tres años. Es la primera vez en más de una década que el número de empleos en las fábricas ha aumentado en lugar de disminuir".

174 http://www.nytimes.com/2013/04/09/business/global/wary-of-events-in-china-foreign-investors-head-to-cambodia.html?_r=0.
175 http://business.time.com/2013/04/11/how-made-in-the-usa-is-making-a-comeback/

Según esa nota de tapa, las mejoras de esos últimos tres años no son flor de un día. Configuran la poderosa ecuación de recálculo de la economía global. Las fábricas de Estados Unidos tienen cada vez más acceso a energía barata gracias al petróleo y el gas generado por la recuperación secundaria, el "shale". Para las empresas del resto del mundo es todo lo contrario: los altos precios internacionales del petróleo se traducen en combustible más costoso para los barcos y aviones. Por ejemplo, tal circunstancia implica que lo que se ahorra por mano de obra en las plantas de bajo costo en China se evapore cuando los bienes se venden a miles de kilómetros. Y encima en esas plantas de bajo costo, los trabajadores desde la China hasta la India están demandando y recibiendo salarios más onerosos. Mientras tanto, las empresas en los Estados Unidos han ganado concesiones masivas de los sindicatos en la última década. De repente, las matemáticas sobre la relocalización externa no se ven tan atractivas. Cita en apoyo a su hipótesis a Paul Ashworth, economista para América del Norte de la consultora Capital Economics, quien da un paso más y afirma que: "El auge de la deslocalización, no parece que en gran medida siga su curso". En este cuadro de situación, es de suponer que está ejerciendo su influencia el informe titulado: "Tendencias mundiales 2030: nuevos mundos posibles"[176]. Específicamente, en el informe se sostiene que los EE.UU., ya es autosuficiente en gas, y en 2030 lo será en petróleo, lo cual abarata sus costos de producción manufacturera y exhorta a relocalizar sus industrias extramuros en territorio propio.

En franca contradicción con estas proyecciones, Jeff Immelt, CEO de General Electric (GE), en el discurso que pronuncio en la Escuela de Negocios Stern, el 20 de mayo 2016, advirtió que: "De cara a un entorno global proteccionista, las empresas deben navegar en el mundo por su cuenta. Hay que nivelar el campo de juego, sin comprometer al gobierno. Esto requiere una transformación dramática. Yendo hacia adelante: vamos a relocalizarnos. En el futuro, el crecimiento sostenible requerirá capacidad local, dentro de una huella global". Se comprende, mejor al considerar que cuando Immelt en 1982 ingresó a GE, el 80% de los ingresos corporativos se obtenían en los EE.UU.; en 2015, el 70% de los ingresos del grupo fueron conseguidos en el extranjero. GE ahora opera 420 plantas de producción en todo el mundo y tiene clientes ubicados en 180 países[177].

El conjunto de estas discusiones gira en torno a cuántos puestos de trabajo se pierden en los Estados Unidos a causa de invertir en el exterior; siendo que las posiciones que se adoptan sobre las consecuencias de esta dinámica[178], suelen las positivas aminorarlos y las negativas aumentarlos. Las fluctuaciones sobre las cifras que avalan una y otra posición son amplias, no menos que las proyecciones que se hacen a partir de las mismas[179]. No obstante es perfectamente explicable el origen de tales oscilaciones en los cálculos. Ocurre que la exportación de capital supone el aumento del empleo a causa de producir las exportaciones adicionales que la hacen materialmente posible. Suponiendo que las reservas globales en

176 Cada cuatro años, con el inicio del nuevo mandato presidencial en Estados Unidos, el National Intelligence Council (NIC), la oficina de análisis y de anticipación geopolítica y económica de la CIA, publica un informe que se convierte automáticamente en una referencia para todas las cancillerías del mundo. Obviamente, se trata de una visión muy parcial (la de Washington), elaborada por una agencia, la CIA, cuya principal misión es defender los intereses de Estados Unidos, el informe estratégico del NIC resulta de una puesta en común –revisada por todas las agencias de inteligencia de EE.UU.– de estudios elaborados por expertos independientes de varias universidades y de muchos otros países (Europa, China, la India, Africa, América latina, mundo árabe-musulmán, etc.). http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends

177 La cita y los datos tienen como fuente a "Why General Electric is localising production", de Karan Bhatia, Simon J Evenett, Gary Clyde Hufbauer (junio, 2016). Disponible en: http://www.voxeu.org/article/why-general-electric-localising-production.

178 Un par de precisiones sobre los significados y alcances de los dos conceptos más usados para describir el proceso de relocalización de industrias "viejas" en la periferia: outsourcing y offshoring. Outsourcing, significa que las empresas trasladan el trabajo manual que realizaban internamente a otras empresas. Donde ese trabajo debe ser hecho implica una decisión diferente. Si es fuera del país es offshoring. Al *offshoring*, por abuso de lenguaje normalmente se la invoca como outsourcing.

179 Por ejemplo, para la presente década por cuestiones de "offshorability" y en cifras redondeadas, Farrell et al (2005) proyectan 12 millones de empleos perdidos; Bardhan et al (2004) 15 millones; Van Welsum y Vickery (2005) 18 millones; Blinder. (2006) 21 millones y Jensen et al (2005) 37 millones. Smith et al (2008) examinan el trabajo de Blinder, que había estimado que entre 22 y 29% de todos los puestos de trabajo de los EE.UU. son potencialmente offshorables y según sus cálculos el rango se amplía a entre 21 y 42%. Blinder, observó una ligera caída para los salarios y calidad de los puestos de trabajo *offshorables*. Smith et al dicen que no hay pruebas de la depreciación de los salarios ni caída de calidad en los empleos debido a la deslocalización.

divisas permanecen sin cambios, cuando las utilidades e intereses provenientes de la inversión externa son remitidos, son con dólares conseguidos por los superávits comerciales de los países receptores logrados a causa de la sustitución de importaciones que la implantación del capital exportado posibilitó. Ese superávit en el país receptor implica un déficit comercial en el país emisor que estropea el empleo, aunque la cuenta corriente del emisor devenga positiva por el flujo de intereses y dividendos cobrados. Como estas importaciones que hacen de contrapartida de los dividendos no son necesariamente llevadas a cabo por las mismas EMN, no resulta posible captar la real incidencia sobre el empleo cuando se hace el balance de sus propias operaciones, y de ahí que las estimaciones sobre el mismo fenómeno pasen, sin sonrojarse, de 12 a 40 millones, con varias cifras intermedias de pérdidas de puestos de trabajo.

Si el debate prosigue, seguramente no sea a causa de que no se advierta el mecanismo descripto, sino porque están los que defienden los intereses tras los flujos comerciales y los otros que patrocinan los réditos de los flujos financieros. Pero, además, talla de fondo el perenne tema de cómo preservar y acrecentar el poder conseguido y qué espacio le corresponde a cada elemento que concurre en su detentación. Ya en el siglo XVIII, Farbonnais, expuso con toda claridad las tensiones del caso al expresar que "Es una ley extraída de la naturaleza misma de las colonias que en ellas no debe haber ninguna cultura, ningún arte que pueda ponerse a competir con las artes y las culturas de la metrópoli.", (Farbonnais, 1754: 372;Vol. I). Y luego le reprochaba a los europeos y sobre todo a los ingleses el haber permitido que sean establecidos ingenios azucareros en las colonias, (Ibidem, p. 393).

En la actualidad tales tensiones se observan en el debate entre los neoclásicos Samuelson (2004) y Bhagwati et al (2004), quienes discrepan de medio a medio sobre las consecuencias del *offshoring*. Para Samuelson, fiel a sus ideas de siempre, el *offshoring* al alentar y posibilitar las mejoras en la productividad en el país pobre receptor pueden reducir el precio de las exportaciones del país rico lo suficiente como para afectarlo, a pesar del aumento en la cantidad de mercancías ahora más baratas. Esto puede hacer que no sólo algunos habitantes de los países desarrollados emisores pierdan, sino que empeore las condiciones del país en su conjunto[180]. En cambio, Bhagwati, en el plano teórico, sostiene que del *offshoring* se obtienen las mismas ventajas que prescriben los teoremas neoclásicos sobre el libre comercio de mercancías. Encuadra la evidencia empírica sobre el *offshoring* y en términos de su discutible lógica –pero coherente con ella- demuestra que el proceso del mundo como una sola máquina, con la parte barata en la periferia, es de alcances muy limitados. En todo caso, si es malo, es muy poco malo. Bhagwati, defiende el interés de los corta cupones y Samuelson, el de la balanza comercial. Por definición, entonces, el primero rechaza el esquema de poder del interés nacional de Farbonnais, el segundo no.

A todo esto, en un mundo que por efecto de la crisis endémica se está volviendo marcadamente proteccionista, como muchas voces se alzan para señalarlo, a veces dando la impresión de que estamos a un tris de perder el paraíso librecambista en el que vivíamos, siempre y cuando exista o haya existido tal cosa como ese paraíso, no significa que la batalla por el desarrollo esté perdida de antemano para aquellos muy pocos países que puedan emprenderla. En principio, el desarrollo vía exportaciones es una ilusión, en tanto lo único que suma es el saldo positivo de la cuenta comercial y éste siempre es muy mínimo cuando se consigue, lo cual, encima, no deviene con frecuencia.

180 Con algo de cinismos Samuelson observa que: "Ciertamente, buenos empleos pueden ser perdidos en este país a corto plazo. Pero aún así hay que tener presente el producto nacional neto [...] Las leyes económicas correctas reconocen que algunos grupos de norteamericanos pueden ser dañados por la dinámica del libre comercio. Sin embargo, las leyes económicas correctas reivindican la palabra destrucción "creativa" porque prueban (sic) que las ganancias de los norteamericanos que se benefician son los suficientemente grandes para más que compensar a los que pierden.", (Samuelson, 2004; 135). Luego da vueltas e argumento. Supóngase que el país pobre, aguijoneado por el progreso técnico, mejora la productividad en el sector exportador de bienes del país rico: Considérese al respecto los avances de China en semiconductores o los de la India en servicios financieros. Entonces, dictamina la teoría, el comercio puede llevar toda la ventaja hacia el país pobre. Las mejoras en la productividad en el país pobre pueden reducir el precio de las exportaciones del país rico lo suficiente como para afectarlo, a pesar del aumento en la cantidad de mercancías ahora más baratas. Esto puede hacer que no sólo algunos norteamericanos pierdan sino que empeore las condiciones del país en su conjunto. Pocos economistas de la corriente principal dudan de esta posibilidad, al menos en teoría.

Pero, en tanto que de sintetizar contradicciones vive el proceso histórico, no hay que perder de vista que es la protección la que abre la puerta a las inversiones externas. Al fin y al cabo, el comercio es sustituto del movimiento de capitales y viceversa. Vale la pena, entonces, revisar la experiencia desarrollista de 1958 a 1962 con relación a la implantación de la industria automotriz porque del presente como historia de esa historia se puede extraer preceptos que sirvan para orientarnos en la perspectiva signada, conforme los análisis relacionados, entre otras cosas por la sinuosidad en el comportamiento actual de las EMN. Repasar las "ideas heredadas" sobre la implantación automotriz, tal como se fueron plasmando en la historiografía, revisar sus supuestos explícitos, implícitos o, incluso, mal establecidos, una vez despejado el camino hirsuto de sesgo ideológico, nos debería dar pie para colegir en qué enmendar los errores que hubo, si es que los hubo y en qué grado, a fin de que dicha experiencia *resulte superada a partir de la propia lógica que la animó porque sigue siendo similar la lógica que la anima en la actualidad.*

Automóviles y Desarollistas

Las razones esgrimidas por el gobierno desarrollista para implantar una industria automotriz en 1958, frente a una demanda muy insatisfecha, en consideración a la estrategia adoptada, se basaban en su aspecto catalizador de sustitución de importaciones, sumado a los efectos multiplicadores, la mayor generación de empleo y la adquisición de tecnologías de punta. La experiencia desarrollista con la implantación de la industria automotriz argentina y las críticas que al respecto recibió Frigerio por parte de la CEPAL y las que Frigerio (1967 y 1976) hizo respecto de las posturas de Raúl Presbich[181], son ilustrativas de la atmósfera acremente controvertida que se respiró en esta instancia de implantación. Se puede decir, a guisa de adelanto que perfila la tendencia, que en el cúmulo de las "ideas heredadas", la implantación de la industria automotriz, a derecha y a izquierda, con matices y grados y desde distintos ángulos de enfoque, no sale nada bien parada.

Es menester, para la tarea que nos propusimos, revisar las objeciones de algunos de sus críticos para que sirvan de muestra de lo afirmado. Así, Garzón y Berniel refieren que la "Argentina integra un grupo de países cuya industria automotriz "prometía" en la década de los '60 pero que con el transcurso de los años no logró alcanzar una manufactura de gran escala." Trascartón, subrayan que "Lo contrario sucedió en otros países latinoamericanos [y de] Asia, que si lograron sostener altas tasas de crecimiento en sus industrias.", se preguntan "¿Podría haber sido la historia distinta?", y encuentran que la causa que no lo fuera radicó en que "La industria local estuvo *aislada* de la competencia externa hasta la década de los '90 [...] con algunos años de excepción (por caso, 1980 y 1981)" y que ese proceso decadente comenzó a revertirse "En los '90 [porque], si bien con restricciones, se avanzó significativamente en la liberalización del comercio de vehículos.", lo que la fin de cuentas redundó en que "En la actualidad, el 67% del mercado interno es abastecido con vehículos importados; y por cada unidad importada, el país produce 1,2 unidades.", así es como establecen una "[...] muy clara [...] relación entre la apertura comercial de los '90 [...] y el incremento en la productividad laboral de la industria [la que] se expande a gran ritmo, impulsada por una fuerte incorporación de capital y la adopción de nuevas tecnologías (también las políticas de *outsourcing* han contribuido)." A partir de allí, alientan a "Retomar el sendero de crecimiento de la productividad laboral [que] es clave para el futuro de la industria.", para concluir que "Es la única manera de mejorar los salarios en términos reales sin ver disminuidas las chances de competir en el mercado internacional. (Garzón y Berniel, 2006: 3-4-10) (Cursiva de los autores). Además de que dudamos seriamente que los cálculos de productividad, hechos por los autores, sean perti-

181 << [...] aun admitiendo que la industrialización "hacia adentro" se había convertido en "el principal modo de crecimiento", Prebisch argumentó que la industrialización "excesiva" (a través de la ISI) podía significar una disminución de la productividad. [...] A su vez, en el enfoque de Prebisch la ISI debía ser un proceso planificado y adquirir una dimensión regional sostenida en el "comercio recíproco de bienes manufacturados." [Prebisch, 1986: 481]. En este contexto, Prebisch entendió que existía un trade-off entre la necesidad de aumentar la inversión y la necesidad de elevar el nivel de vida de las poblaciones. La consecución de estos objetivos al mismo tiempo daría lugar a una incapacidad para aumentar la productividad hasta el punto de absorber mayores salarios, y este cambio habría concluido por disminuir aún más la productividad., [Prebisch, 1959: 29]>>, (Amico: 2011: 4-5).

nentes[182], debemos subrayar que los países que Garzón y Berniel invocan como exitosos: Brasil, México, Japón, China y Corea del Sur, hicieron exactamente lo contrario a lo proclamado por el dueto como causa del fracaso nacional. Fueron fuertemente proteccionistas. Semejante ceguera, les impide ver que no fue por el "aislamiento", normal, natural y necesario cuando se trata de implantar una industria antiimportación, que se malogró lo que prometía la política automotriz desarrollista, sino su abandono.

No obstante, "lo que prometía" a largo plazo, Ianni lo acorta al período inicial de la implantación, 1959-1963. Después de reconocer "[…] la rapidez con que esta rama se consolidó dentro de la estructura industrial, de su innegable efecto multiplicador sobre otros sectores y subsectores, y de su contribución a la transformación de la capacidad tecnológica de la sociedad en su conjunto", decreta que a pesar de todo ello "muy tempranamente se revelaron con nitidez las limitaciones que enfrentaba la rama en el país.", para luego, tras fundamentar con datos duros lo afirmado en primer término, y en pos de argumentar lo aseverado en segunda instancia, que es lo central que trata de analizar en su trabajo, pasa advertir que si bien "Los datos […] considerados aisladamente parecerían apuntar a un desempeño altamente exitoso de la industria automotriz […] esto no fue así". Es que, "Las empresas automotrices instaladas localmente no emplearon la tecnología que imperaba en la frontera internacional, tampoco fomentaron la innovación. Por el contrario, la rama operó con un alto grado de obsolescencia." Desconcertante; en un párrafo sí, diez párrafos después, no. Para colmo, a renglón seguido de esto último manifiesta que "[…] el problema que planteamos – cómo dar cuenta del desarrollo de una rama particular, en nuestro caso la automotriz, en una formación social determinada como la Argentina […] carecería de importancia" en tanto y en cuanto "[…] el capital en su internacionalización homogeneizara de un modo inmediato las condiciones de producción." Además "[…] sería comprensible que una conformación tardía de la industria trajera aparejada una distancia inicial respecto de las economías en las que el sector automotriz ya había alcanzado una etapa de madurez.", (Ianni, 2008: 98-100).

Para Ianni, entonces, bastaron los cuatro años primerizos para que el sector automotriz madure y opere la homogenización que se encargo de aclarar que no era instantánea. Este serio desafío al sentido común, al menos hubiera demandado una prueba o referencia teórica, o incluso alguna comparación histórica que de basamento. En lugar de ello, da vueltas y vueltas alrededor de la "lógica contradictoria del capital" para arribar al eclecticismo de "Sin pretender dar una respuesta acabada a la pregunta de por qué las empresas transnacionales se instalaron en Argentina y por qué lo hicieron de ese modo – problema que seguimos investigando", y, entonces, trata de dar con una posible respuesta a través de subrayar que " […] un aspecto fundamental a tomar en consideración es el momento que atravesaba el capitalismo, en particular en los países más industrializados.". Al final, y con la pretensión, ahora sí de dar una "respuesta acabada" el "momento" lo resume la nada novedosa fase superior leninista al inferir que <<La forma específica en que se desarrolló la industria automotriz en la Argentina en los años iniciales de su expansión es el resultado de un proceso en el que, citando a Schvarzer[183], "las políticas locales apenas tendieron a poner un 'toque' propio a un proceso global">>, (Ianni, 2008: 101-110-111).

182 "Es evidente que si los diferenciales de productividad corresponden con los de los salarios respectivos, estos últimos aparecen plenamente justificados y en esas condiciones no hay explotación, ni mercancías subvaluadas u otras sobrevaluadas. Sin embargo estas diferencias son menos frecuentes de lo que se cree comúnmente y sobre todo menos amplias que lo que se cree. Las estimaciones en la materia son el resultado generalmente de comparaciones entre las productividades respectivas calculadas a partir de los valores agregados por trabajador, olvidando, nada menos, que estos últimos, así calculados, incorporan ya los diferenciales de salarios, que son exactamente los que se pretenden justificar. Dicho de otra manera, se procede a la demostración, utilizando como prueba, lo que constituye, justamente, el objeto de la demostración. (Jedlicki, 2007, 2).

183 No parece la mejor elección para sostener con un argumento de autoridad, puesto que "El autor [Schvarzer] explica que las plantas se conformaron como un híbrido que no alcanzaba el óptimo internacional y que existía una alta cantidad de empresas para el tamaño del mercado. Pero luego afirma que en el mercado existía poca competencia. Por otro lado, contradiciéndose, plantea que se invertía un gran esfuerzo en buscar la adaptación de las plantas al mercado interno. Además, señala las empresas que presentaron planes de producción de pocas unidades tenían una escasa actitud fabril y previsiones cortoplacistas. Casualmente, él mismo da el ejemplo de que Ford no habría hecho esto, pero sí General Motors, a la cual acusa de tener una producción ínfima respecto a lo que producía en los Estados Unidos. Por último, acusa a las empresas trasnacionales de instalar plantas cuyo tamaño era muy reducido respecto al de sus matrices. Es decir, el autor mantiene una posición contradictoria: afirma simultáneamente que había demasiadas empresas y poca competencia; que hubo adaptación a la escala chica del mercado local –lo cual fue correcto y a su vez errado- y asimismo que no la hubo." (Harari, 2010: 35).

Otra vez con el infundado relato de que las EMN están agazapadas a las puertas de la nación, esperando tomarlas por asalto[184]. Líneas más arriba dimos cuenta de por qué el problema es el inverso: es por su ausencia y no por su presencia que se bloquea el desarrollo. Traer las EMN demanda un importante esfuerzo en términos de todo tipo de concesiones, tal como lo sabía muy bien el propio Lenin[185]. Lo cierto es que los aranceles prohibitivos para importar autos se pusieron a ese nivel porque las grandes firmas automotrices querían seguir importando y no instalar sus plantas aquí y entraron en el juego las menos eficientes[186]. Ford, General Motors y Fiat, recién vinieron cuando ya era seguro que perdían el mercado. Pero, por caso, otro autor, Remes, achaca que fue la falta de previsión de considerar que existen tamaños óptimos para las automotrices la causa de que de las 26 empresas que intentaban beneficiarse con los altos aranceles y facilidades dadas por el gobierno solo sobrevivieran las más apalancadas desde el exterior. Los costos de las escalas muy pequeñas las dejaron fuera del mercado[187]. En 1964, luego del proceso de crecimiento y cierres de empresas por falta de escala, quedaron solo la mitad de ellas. Según, Remes, para 1958, había 3 automotrices que con fortalecimiento y ampliación hubiesen dado la escala adecuada, con propiciar la continuidad por parte de Mercedes Benz de camiones y colectivos, limitar la cantidad de modelos de automóviles particulares de la IKA, mejorar el control de calidad, estableciendo modelos uniformes, mayor coordinación con fabricantes de autopartes, etc. De esa manera podría haberse evitado destinar entre 1961 y 1962 "unos 300 millones de dólares para importar productos terminados y más partes y accesorios para el sector automotriz" (Remes Lenicov, 1974: 127-9). Difícilmente se hubiera evitado, pues el equipamiento de esas tres empresas no hubiera sido gratis y la producción de automóviles particulares se hubiese visto reducida a su mínima expresión. Además dos eran tan multinacionales como las que les siguieron. Pero en cualquier caso, la implantación tiene esas desprolijidades, y las tuvo porque las grandes corporaciones, como ya dijimos, se negaron de movida a participar, a despecho de lo que dice esta literatura que ha hecho de la "concentración" también aquí, todo un tema, que simplemente se desbarata considerando, lo que usualmente no se hizo, que la morfología del mercado automotriz argentino era similar a la de todos los otros[188].

En este rubro, entre las "ideas heredadas", es un lugar común destacar que la implantación del complejo automotriz estuvo "[…] lejos de permitir superar la restricción externa y la dependencia tecnológica. Por el contrario, impulsó el drenaje de divisas no sólo a través de las importaciones sino que las remesas de utilidades y el pago de regalías pesaron cada vez más en el balance de pagos." (Ianni, 2008: 108), a lo que se agrega para estropear las cuentas externas el "empleo de partes importadas", aunque eso si a "consecuencia más del tamaño reducido del capitalismo argentino y no el producto de un comportamiento mal intencionado de las empresas trasnacionales.", (Harari, 2010: 36)[189]. De esto no parecen

184 "A pesar del interés de los inversores externos, ese proyecto se presentó como "nacional" y se lo caracterizó como industrialización sustitutiva de importaciones; se lo podría haber llamado con más precisión, de "industrialización por desborde de las empresas transnacionales de su mercado local". La repetición de los mismos fenómenos en todas las grandes naciones de América Latina, donde actuaron las mismas transnacionales en las mismas ramas, sugiere que las políticas locales apenas tendieron a poner un "toque" propio a un proceso global" (Schvarzer, 2000: 222)

185 Las muy importantes y necesarias concesiones que Lenin le hizo al capital extranjero, las relata con pelos y señales Juan José Real (1968), que era miembro del Comité Central cuando fue expulsado del partido Comunista en 1953 por pretender acercase a Perón. Con la llegada del frondicismo al gobierno, Real pasó a formar parte de los cuadros dirigentes del desarrollismo aunque nunca se afilió, aduciendo que él era miembro de la clase trabajadora, y la estructura política formal del frondo-frigerismo era de corte burgués.

186 Para un panorama descriptivo de esa cuestión arancelaria ver Altimir et al (1966).

187 "En la primera etapa de su radicación, rápidamente una docena de simples armadores abandonan el mercado frente a la imposibilidad de cumplir los requisitos de integración nacional", (Kosacoff et al, 1991: 4) (nota al pie 3).

188 " […] la instalación de 20 firmas es un número elevado como para hablar de oligopolio. Por añadidura, el número de firmas que funcionaban en el mercado local no es muy diferente al de otros países. Las empresas que concentran entre el 80% y el 90% de la producción son seis en la Argentina. Esta cifra es mayor a la de Brasil donde ese porcentaje lo manejan tres firmas. Es igual que en México y mayor que en Francia, España y Alemania occidental. Es inferior a Japón, pero sólo por dos empresas." (Harari, 2010: 41).

189 Ambas afirmaciones generan todas las dudas acerca de su pertinencia, sobre la base de las mismas fuentes a las que acuden para sostenerlas. Ianni, para el pago de regalías apela a Raddavero,(1972). Ahora bien, Raddavero, en su trabajo que se centra "en el grupo industrial más importante que adquiere tecnología extranjera: la industria automotriz" expresa que "Según estimaciones oficiales de Banco Central de la República Argentina en el año 1970 se giraron al exterior, en concepto de regalías, 70,5 millones de dólares. Aunque algunos analistas consideran subvaluada esta estadística es la única información disponible al presente", y la importancia de la industria automotriz estriba en que "por los menos explica veintiséis millones de dólares,

caber dudas, solo matices, dado que "Es inmediato de la observación de los datos – cualquiera sea su calificación – que el saldo directo en divisas de las operaciones del complejo ha sido, sobre todo en los años iníciales, sustantivamente negativo" (Sourrouille, 1980: 187). En este andarivel, la romana se habría cargado en exceso no solo por el incremento de las importaciones de autopartes sino además porque entre 1958 y 1964 fueron autorizados convenios con las empresas para invertir 113 millones de dólares de los cuales se invirtieron sólo 33.132.000 USD (30 por ciento). En esos mismos años, lo remesado en conceptos de utilidades fue de 52.287.000 USD. (Remes Lemcov, 1974: 131).

Para comprobar que la sustitución que no fue tal y el saldo de divisas "sustantivamente negativo" son simples mitos, aunque tenaces, conviene detenerse en los argumentos de Remes, porque los que le siguieron con o sin conciencia del origen del patrimonio intelectual, con sus más y con sus menos, en lo esencial, los fueron reproduciendo. Dice Remes: "En el período 1965-1970 solo se invirtieron 15.541.000 de dólares. A pesar de representar solamente el 12,8% de la inversión efectuada en el sector Automóviles y Camiones para los años 1959 -1970 el aumento de la capacidad de planta de las empresas [...] fue de un 50%" por lo que infiere que la situación "nos está indicando que a pesar de no haber efectuado inversiones del exterior han ampliado sus plantas ya sea por la reinversión de utilidades, préstamos bancarios y quizás [en menor parte] por ampliación del capital con accionistas nacionales." Este palo porque bogas, palos porque no bogas, sin embargo, habla de un objetivo cumplido fehacientemente de una las metas perseguidas por la política desarrollistas. La palanca movió la piedra inerte[190]. Ahora bien, si como el mismo autor sugiere, relegamos al campo de la insignificancia el aporte de los accionistas nacionales, no perdemos de vista que los préstamos bancarios se pagan con los beneficios, durante la etapa 1959- 1970 a partir del total de donde sale el "12,8% de la inversión efectuada" nos queda un promedio anual de 11 millones 733 mil dólares de utilidades reinvertidas, que entre 1959 y 1964 implican un total de 58 millones 867 mil dólares[191]. Da para sospechar, sin más cálculos, que Remes, ha confundido las utilidades obtenidas con las remitidas, puestas que las primeras van por el devengado y salen directamente del balance de las empresas, sin considerar cuánto de ellas ha sido reinvertido.

o sea más del 37% de lo remesado en todo el año 1970." (Raddavero, 1972: 367) (Cursivas, primeras nuestras, segundas del autor). Ianni, fecha su análisis entre 1959 y 1963, para lo que no hay datos según la fuente a la que recurre. Por su parte, Harari, nos dice diez páginas después de afirmar que la importación de autopartes estropeaba la cuenta corriente que "La radicación de terminales logró incrementar tanto la producción como la productividad de la rama. Se produjo un incremento en más de un 80% de la producción entre 1959 y 1976, a la vez que una disminución de las importaciones [...] Esto implicó un crecimiento del mercado para las autopartistas, que abastecían, en promedio para 1972, más del 87% de las piezas que las terminales adquirían en el país, siendo el resto provisto por sus subsidiarias [...] A diferencia de lo que se creería, la presión política por parte de los autopartistas locales se impuso por sobre los intereses de las terminales. De esta forma, lograron obligarlas a utilizar partes de origen nacional en un porcentaje elevado." (Harari, 2010, 41-47).

190 "Esta expansión de la oferta automotriz comienza con un proceso de inversiones externas que rápidamente van cediendo en importancia frente a las amplias posibilidades de captar recursos en el escenario local. La existencia de altas tasas negativas en términos reales en el mercado financiero, vigentes permanentemente hasta mediados de la década del 70, y la preferente posición de la industria terminal fueron las bases de su financiamiento y acumulación. A su vez fue acompañada por los altos mark-up vigentes en los primeros años de un mercado de demandantes altamente insatisfechos. Por otra parte, en la medida que se ocupaba el mercado y cedían las tasas de crecimiento, los procesos de inversiones tendían a restringirse y se limitaban al mantenimiento de la capacidad instalada."(Kosacoff et al, 1991: 5).

191 Es interesante recalar en el sentido admonitorio con que Di Tella destaca y confirma lo de la reinversión de utilidades; incluso, para tomarle el pulso al clima de época: "Las cifras disponibles subestiman la realidad, ya que sólo registran parte de los dividendos realmente girados y parte de las regalías. La comparación de influjos anuales de capital y servicios sobre un largo período, carecen sin embargo de sentido, ya que, tomando períodos suficientemente largos, las remisiones deben necesariamente exceder el monto de la inversión original. Lo que sí es cierto, y esas comparaciones reflejan, es que el financiamiento del desarrollo con capitales extranjeros sin exportaciones lleva a una inflexibilidad creciente en la balanza de pagos, y a una detención del propio proceso de desarrollo [...] la política de exportaciones no será la óptima [para el] país ya que la empresa multinacional maximiza a nivel global [...] lo que aumenta la discrepancia entre los óptimos privados y social con respecto al caso de empresas nacionales." (Di Tella, 1973: 124) (Cursivas nuestras). Del proceso que correctamente describe en términos de necesidad, la inferencia queda parada en falsa escuadra tras suponer que las exportaciones son endógenas. Y porque no lo son, no hay forma lógica de ligar funcionalmente las inversiones externas sustitutivas de importaciones al aumento de las exportaciones. Si la hubiere, las muy serias dificultades que se deben enfrentar durante el proceso de implantación se atenuarían en gran forma y las preocupaciones que conllevan serían simples melindres.

Pero aún así, demos por buenos los datos de Remes, porque utilidades al fin y al cabo se remiten, aceptemos por un instante el definitivamente erróneo dato de que las autopartes embromaron las cuentas externas de la nación, admitamos que el pago de regalías por la tecnología se debió a su uso y, a su vez, que es posible evitarlo generando una "tecnología autónoma", agreguemos los autos importados, y todo para el lustro 1959-1964 por ser el período que congenia los análisis en danza, para comprobar que al sumar todas esas partidas en el debe, el saldo en divisas fue positivo, y muy positivo, porque en el haber contabilizamos la sustitución de importaciones del conjunto del complejo automotor, cosa que Sourrouille elude hacer amparándose en el "directo" del "saldo directo en divisas de las operaciones del complejo" y Remes, lisa y llanamente se niega a hacer invocando un argumentos curiosamente singular. En efecto, Remes discrimina que "si se monta una fábrica para "sustituir" importaciones solo la de camiones y colectivos tiene justificativo", ¿y esto por qué? Porque reprocha que "no se puede argumentar y aún justificar que todas las fábricas de automóviles permitidas lo eran a los efectos de la tan mentada sustitución *pues el gasto de compra de estos bienes nunca fue muy relevante (que incluso se podría haber prohibido)*"[192] (Remes Lenicov, 1973: 316) (Cursivas nuestras). Sin embargo, el verbo "sustituir" se puede preservar sin mayor problema si se toma en cuenta que lo que se sustituye es una imposibilidad, la de importar autos, por una necesidad, en lugar de una posibilidad, de poseer una producción nacional creciente[193].Y al hacer las cuentas al arrimo de esta última conceptualización, encontramos que para el período comprendido entre los años 1959 y 1964 el saldo favorable fue de 670 millones de dólares[194]. O sea, se produjo por ese monto "sustitución", definida de acuerdo a la enmienda expresada.

No obstante, por más que se acepte nuestro criterio del alcance y significado de "sustitución", y no vemos por qué no, lo cierto es que lo que realmente impacta en la cuenta corriente, vía la cuenta comercial, es el debe sin que el haber se dé ni siquiera por enterado. Pero, la cuenta comercial en 1959 fue positiva, en 1960, 1961 y 1962 negativa y en 1963 y 1964 positiva, siendo el saldo consolidado final positivo de este lustro de 491 millones de dólares. Con todo, los tres años negativos no presentaron mayores problemas porque fue el trienio de la gran implantación, o sea correspondieron a importaciones autofinanciadas, lo que se refleja en el salto positivo que pegó la cuenta capital. Ahora bien, aquí entra a tallar el haber, puesto que ni de casualidad se hubiera alcanzado el tamaño de mercado que se alcanzó si no hubiera habido producción nacional. Los trabajadores y empresarios disputan por salarios monetarios. Estos aumentan se hacen "reales" una vez que si cualitativa y cuantitativamente es materialmente posible, en nuestro caso que haya autos. Para persona tan sensibilizadas con los ingresos populares, por la razón que fuere, resulta un contrasentido oponerse a esta ampliación invocando que "*el gasto de compra de estos bienes nunca fue muy relevante (que incluso se podría haber prohibido)*. Primero que es falso. Resulta que "hasta 1930 se registró un flujo importante de compras en el exterior cuyo punto más alto se alcanzó en 1929, año en que se importaron poco más de 76.000 vehículos, de los cuales 67.000 fueron automóviles" y en llamada al pie del párrafo se da "Como simple referencia [que] hacia 1930, la Argentina era el tercer mercado en tamaño de importación de automóviles en el mundo.", (Kosacoff et al, 1991: 3)[195]. Ese proceso truncado por la crisis mundial, luego la gran guerra, fue confluyendo en

192 Para un panorama de lo acontecido en la evolución del mercado y parque de automóviles en la Argentina entre 1917 y 1989, que desmiente que la compra de esos bienes haya sido "irrelevante", ver cuadro 1 de Kosacoff et al (1991: &).

193 " […] la transferencia desde la agricultura hacia la industria tiene lugar no porque la agricultura es en sí misma atrasada y la industria es en sí misma avanzada, sino simplemente porque el espectro de bienes industriales es mucho más amplio que el de los productos agrícolas, en tanto la proporción que representan en las compras de la canasta familiar es una función creciente del aumento del nivel de vida; que dadas las rigideces del comercio exterior y ciertas dimensiones mínimas del país de que se trate, las salidas para la agricultura son tempranamente saturadas." (Emmanuel: 1985: 56).

194 Para llegar a ese número procedimos así. Tomamos los valores en pesos corrientes de la facturación al público de la producción automotriz de cada año comprendido en el período 1959-1964, (Adefa, 1967: tabla 8, pág 15), lo convertimos al dólar de diciembre de cada año, y al valor sumado lo dividimos por dos, que estimamos es el costo a boca de fábrica. En cuanto a las cifras del debe, al saldo entre lo que se remitió en concepto de utilidades menos lo que se invirtió, conforme las cifras aportadas por Remes, se le sumó los cifras provenientes de los cuadros 19 y 20 en cuanto a importación de autopartes y vehículos, también alegadas por Remes (1973: 325). Pese a su indudable tosquedad, de ambos lados de la cuenta, ciertamente, creemos que son aceptables para poder hacerse una idea adecuada del orden de magnitud.

195 "Hay que recordar […] que ya en 1930 […] el gobierno revolucionario del general Uriburu iniciaba conversaciones con compañías internacionales (de origen norteamericano) destinadas a iniciar la fabricación directa de automóviles en el país.", (Villanueva, 1972: 473)

su cortedad hasta que en 1957 el país tenía un parque automotor similar en volumen al de 1930 (344 mil contra 364 mil), pero con la salvedad de que en el 30' el 57 por ciento del parque tenía menos de 4 años de antigüedad y menos de 10 el 43 por ciento restante y en el '57 el 80 por ciento tenía más de 11 años, y únicamente el 9 por ciento tenía menos de 4 años, (Kosacoff et a, 1991: 5), mientras la población, prácticamente se había casi duplicado (CICRED: 1974: 30).

En segundo lugar, no se sostiene el objetivo de camiones y ómnibus en vez de automóviles porque los bienes de capital son una función creciente de la demanda de bienes de consumo, o sea, también de automóviles. Camiones y ómnibus se van a producir, si los salarios demandan sus servicios. Sucede que el sistema capitalista puede producir, y en consecuencia avanzar y desarrollarse, sólo lo que se puede vender; es decir, sólo cuando existe una capacidad ya disponible para el consumo; sea real o potencial. Acá existía una y la otra. De manera que no es la producción de bienes de capital en ciertas sectores específicos, vg.: camiones y ómnibus, lo que aumenta la productividad, lleva a la formación técnica de los trabajadores y finalmente trae abundancia, sino la utilización de máquinas y técnicos en cualquier sector que sea. Para eso hace falta demanda. Lo contrario, lo que reclama Remes, solo lo puede llevar adelante la planificación socialista: invertir en función inversa del consumo; por lo demás, objetivo que el autor expresa con todas las letras[196]. Por cierto, en términos de cuatro ruedas y bienes de capital una notable omisión se registra generalizada en estos tipos de análisis, el primo cercano del automóvil, el tractor, no figura. No se sentirán obligados a reflejar el salto espectacular que pegó su producción desde 1959 en adelante, porque al fin y al cabo se trata de un pariente algo lejano. Posiblemente. Una Argentina agropecuaria que casi ni de cerca ni de lejos producía tractores y el resto del herramental agrícola en cantidades suficientes para no tener que importarlos, fue una de las tantas contradicciones en sus términos que se enfrentó durante la etapa[197].

Todo lo que venimos hablando de la experiencia desarrollista en la implantación de la industria automotriz nos abre espacio para referir una serie de críticas recurrentes que hemos omitido deliberadamente hasta ahora a los efectos de ser tratadas tras las consideraciones hechas, porque entendemos que posibilita un encuadre más cabal de su real incumbencia, comenzando por la de la supuesta obsolescencia de los equipos instalados. No presumimos de haber leído todo los trabajos que tratan esta temática, pero hasta donde llega nuestro conocimiento nunca se ha aportado una prueba objetiva sobre la supuesta obsolescencia. Simplemente se lo afirma. Hasta que aparezca alguna, si es que la hubiere, y toda vez que en los relatos relacionados se sugiere, explícita o implícitamente, que los equipos obsoletos fueron producto de una muy poco feliz decisión política frente a alternativas existentes que hubiesen permitido seguir otra trayectoria más efectiva, insistimos: sin aportar pruebas al respecto, vale establecer una hipótesis que sirva como parámetro para conseguir un criterio aproximativo primario para examinar si esto fue verdaderamente así y, en tal caso, establecer su real significado.

Esta hipótesis debe recabar que en la razón producto / capital hay un caso en que juega el costo de los factores y arbitra en la elección entre la más moderna máquina y su modelo anterior y es cuando el cambio de equipo debe ser gravado por el costo de la anterior que no se terminó de amortizar. Así, el denominador resulta más oneroso. En dos lugares por los que se atraviese por la misma situación, el cambió ocurrirá más rápido allí donde los salarios son más altos porque el ahorro es mayor. Para la época de la implantación ese lugar eran los EE.UU. Si esto es así, entonces al no haber nada que

196 "Pasados algunos años y contra lo que ellos supusieron [los desarrollistas], esta estrategia dio como resultado el no romper los vínculos de la dependencia económica, (al contrario, los acentuó), no industrializar integral y armónicamente al país y fundamentalmente redistribuir el ingreso contra los sectores asalariados [...] Este resultado es producto de querer encontrar a través del mejor funcionamiento del sistema capitalista un desarrollo independiente, cuando el sistema como tal no es apto para lograr tal objetivo, ya que la esencia del mismo la hace imposible; de allí que entre los resultados más concretos que podemos encontrar al finalizar el período 1958-64 fueran la desnacionalización, la menor participación en el ingreso de los sectores asalariados, la desocupación estructural, el cierre de empresas nacionales, la desarticulación del sector industrial, el estancamiento del agropecuario, la promoción de industrias destinadas a satisfacer solo necesidades de los sectores de más altos ingresos, etc. (Remes, 1973: 297). (Cursivas nuestras).

197 Sobre este proceso del tractor y los avatares histórico de tecnología agropecuaria, en general, en la Argentina, ver: Coscia (1983), Obstchatko, (1988), Bill (2009) y Raccanello y Rougier (2012).

amortizar en la Argentina, los equipos que arribaron, a priori, deberían ser de los más modernos, porque aquí si la elección era independiente del costo de los factores. Pero, por la misma época se estaba implantando la industria automotriz en Japón, donde nadie discute su carácter de *avant garde*. Entonces, lo más factible es que la amortización norteamericana se haya aliviado más aún, tornando menos costoso el denominador enviando el equipamiento reemplazado a la Argentina y a Brasil. Era eso o nada, o sea seguir importando. No obstante, y en cualquier caso, los que critican el grado de obsolescencia del equipamiento de la implantación deberían establecer si eso era a perpetuidad, cómo hubiera sido el camino alternativo, porque si traspasado cierto umbral esa etapa quedaba atrás la amonestación se vacía[198]. Como ya señalamos más arriba, esto tampoco lo han hecho.

En igual sentido, los que propugnan la filosofía de la "inversión humana" u otro tipo de alternativas, sin excepción partidarios de las técnicas mano de obra intensiva, para antes y ahora refutar la experiencia desarrollista por capital intensiva, continúan antes y ahora exhibiendo un mero carácter especulativo, en tanto, no enuncian, al mismo tiempo, que las técnicas alternativas tienen existencia real y operativa o que podrían generarse si se quiere remontar la cuesta. La prueba de cualquiera de estas dos posibilidades incumbe a los partidarios de las técnicas alternativas. Por lo que se observa, esta evidencia no ha sido aportada. Además los intentos de desarrollar este tipo de técnicas hasta el momento se han traducido generalmente en fracasos. Incluso, desde la posibilidad teórica hasta un par de éxitos, no lucen como suficientes para reiniciar una estrategia de industrialización de un país como la Argentina o para tratar de desplumar la que se puso en práctica. Insistimos, la prueba de la solidez de esta estrategia exige que la carga sea de aquellos que la proponen. En vez de eso, hasta ahora, se han abocado a desgarrar la estrategia desarrollista que si funcionó, o quizás porque funcionó. También aquí y allá se pone de manifiesto que las escalas de planta eran sub-óptimas, sin que quede clara la pertinencia del o los parámetros invocados. En esta materia hay que estar advertido que los costos y las productividades de los factores que determinen su proporción óptima no hay forma de correlacionarlos con las economías de escala que determinan la dimensión óptima, tal como una parte de los análisis mentados parecen sugerir de manera, entonces, muy poco atinada.

Lo que Queda del Día

El escorzo a línea gruesa y tosca trazado sobre el comportamiento estratégico de las multinacionales no tiene otra pretensión que hacer aflorar las contradicciones, no menores, que se registran, a fin de completar el panorama de serias dificultades que enfrenta un país que desea ser desarrollado, las que como señalamos más arriba, comienzan por la conceptualización poco feliz de las fuerzas internas en pugna.

Es que como balance, si es por la ideas a derecha e izquierda que andan dando vueltas, y no precisamente como un amor de primavera, las necesarias inversiones multinacionales, muy difíciles de conseguir por fuera de las que deben localizarse en la periferia a raíz de que su objeto de explotación se encuentra localizado allí, se observan de muy dificultoso, si no imposible, arribo. A derecha, porque en nombre de la inversión estropear el consumo, es volver inasible la meta ansiada, puesto que en el capitalismo realmente existente se invierte en función del volumen de ventas. A menos, que se busque un enclave, alternativa interesante y positiva para los que nada o muy poco tienen, pero políticamente indigerible para los que ya han alcanzado cierto grado de desarrollo. A izquierda, porque ese ejercicio de proclamar grandes fines, suponiendo que se los comparte, y al mismo tiempo olvidarse olímpicamente de los medios, es una invitación segura a la crisis inmediata ni bien se pisa el umbral del porvenir real alcanzado, tan distante de la promesa de un paraíso en la tierra nunca encontrado.

198 Y todo lo que se comprueba es que a poco de andar del complejo automotriz el Torino, si el Torino, *un fato in* casa completo, en 1969 le ganó en Nürburgring a BMW, Porsche, Mercedes, Volvo, Lancia, Alfa Romeo, Renault, Peugeot, Opel, Ford Morris, Triumph, y a los japoneses. Ver para detalles de esta historia en particular y las circunstancias de la implantación en general, la autobiografía de James F. McCloud (2015), uno de sus protagonistas, quien fuera el máximo responsable de las operaciones de Kaiser en Argentina.

En lo que respecta a cuál será finalmente el derrotero que seguirán las grandes corporaciones, ahondar el acostumbrado centrífugo –aunque largamente aminorado a la fecha desde la experiencia inglesa de fines del siglo XIX- o el novedoso entrevisto centrípeto, es algo muy vasto y complejo que naturalmente sobrepasa los cortos límites de esta ponencia. Pero sea como fuere, debe quedar claro que nunca hubo una cáfila de corporaciones ávidas esperando que se debiliten o forzando debilitar las fronteras nacionales para tomar el territorio por asalto. Bien al contrario, hay que ir a buscarlas, con todo lo que ello implica como quien dice a verdad sabida y buena fe guardada. En ese andarivel, lo que hicieron los desarrollistas con la implantación de la industria automotriz a partir del '58, a despecho de toda la amplia literatura crítica, tiene muchas lecciones valiosas para vérselas con una economía internacional cuya coyuntura agrava y tensiona a todas las asimetrías de fondo que la caracterizan en términos de flujos comerciales de inversión y financieros. Luce como el camino más factible, fundamentalmente "Porque esta es la lógica del capitalismo: usted puede lograr fácilmente que el resto del mundo pague por los salarios y el consumo de los suyos previamente establecidos, es decir, los *precios* de tus factores de producción, cualesquiera que éstos sean. No se puede, sin problemas y conflictos, hacer pagar al resto del mundo un precio basado en el intercambio de *cantidades* iguales de tales factores." (Emmanuel, 1974: 78) (cursivas del autor). Esto parece ser lo que queda del día.

Bibliografía:

- ADEFA (1967). Industria Automotriz Argentina. Anuario. Buenos Aires.
- Altimir, O.; Santamaría, H. y Sourrouille, J. (1966). Los instrumentos de la promoción industrial en la posguerra. Desarrollo Económico. Buenos Aires: IDES, v. 6, n. 21.
- Amico, F. (2011). Notas sobre la Industrialización por Sustitución de Importaciones en Argentina: Buscando adentro la fuente de la competitividad externa. H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina, (9), 1.
- Bardhan, A. D., Jaffee, D. M., & Kroll, C. A. (2004). *Globalization and a High-tech Economy* (pp. 19-51). Springer US.
- Bhagwati, J., Panagariya, A., & Srinivasan, T. N. (2004). The muddles over outsourcing. *The Journal of Economic Perspectives*, *18*(4), 93-114.
- Bil, D. (2009). *La industria argentina de maquinaria agrícola, 1870-1975: evolución y problemas de su desarrollo*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Blinder, A. S. (2006). Offshoring: the next industrial revolution? *Foreign affairs*, 113-128.
- CICRED (1974). La población de argentina. Z. Recchini de Lattes y A. E. Lattes, comp. Series CICRED.
- Coscia, A. (1983). Segunda revolución agrícola en la región pampeana. Buenos Aires. Cadia.
- Di Tella, G. (1973). La estrategia del desarrollo indirecto. Editorial Paidós.
- Emmanuel, A. (1974). Myths of development versus myths of underdevelopment. New Left Review, 85, 61-82. Reimpreso en: (1985). La dinamique des inégalites. Paris. Anthropos. Pp.: 45-66.
- Farbonnais, F.V. D. de (1754). Eléments du Comerce. Vol. I.
- Farrell, D., Laboissière, M. A., & Rosenfeld, J. (2005). Sizing the emerging global labor market. *The mckinsey quarterly*, *3*(2005), 92-103.
- Frigerio, R. (1967). Estatuto del subdesarrollo. Edit. Jorge Álvarez. Buenos Aires.
- ---(1976). La Integración Regional, Instrumento de los Monopolios. Crisol. Buenos Aires.
- Garzón, J. M., Berniel, I. (2006). Los últimos 40 años de la producción automotriz. ¿Radiografía de una industria argentina? IERAL. Serie Documentos de Trabajo.
- Harari, I. (2010). ¿Vehículos del imperialismo? La industria automotriz y las deficiencias de la teoría del imperialismo/dependentismo. Razón y Revolución, (20).
- Ianni, V. L. (2008). La especificidad del desarrollo de la industria automotriz en la Argentina, 1959-1963. Estudos Ibero-Americanos, 34(2). Pp.:97-113.
- Jedlicki, C. (2007). El intercambio desigual. La Alianza Global Jus Semper.

- Jensen, J. B., Kletzer, L. G., Bernstein, J., & Feenstra, R. C. (2005, January). Tradable services: Understanding the scope and impact of services offshoring [with comments and discussion]. In *Brookings trade forum* (pp. 75-133). Brookings Institution Press.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (1989). El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva. CEPAL.
- Kosacoff, B., Todesca, J., & Vispo, **A.** (1991). La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil: versión preliminar. CEPAL.
- McCloud, J. F. (2015). Del Jeep al Torino la historia de IKA, primera planta automotriz integrada de Sudamérica. Buenos Aires. Lenguaje Claro.
- Obstchatko, E. (1988). La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana. Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas.
- Prebisch, R. (1959); "El mercado común latinoamericano", Comercio Exterior, Tomo XI, nro. 5, mayo.
- Raccanello, M., & Rougier, M. (2012). La mecanización agrícola en la crisis de balance de pagos del peronismo La apuesta trunca de IAME y su tractor Pampa. Estudios Rurales, 2(3).
- Raddavero, B. C. (1972). Análisis de la transferencia de la tecnología externa a la industria argentina: el caso de la industria automotriz. Económica, 18.
- Real, J. J. (1968). Lenin y las concesiones al capital extranjero. Jorge Álvarez edit. Buenos Aires.
- Remes Lenicov, J. (1973). Algunos resultados de la política desarrollista (1958-1964): el caso de la industria automotriz. Económica, 19.
- ---(1974). Algunos resultados de la política desarrollista (1958-1964): el caso de la industria automotriz. En: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Problemas económicos argentinos: diagnóstico y políticas. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Samuelson, P. A. (2004). Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization. *The journal of economic perspectives*, *18* (3), 135-146H.
- Schvarzer, J. (2000) La industria que supimos conseguir. Buenos Aires. Ed. Cooperativas.
- Smith, T. D., & Rivkin, J. W (2008). A Replication Study of Alan Blinder's' How Many US Jobs Might Be Offshorable?'. *Harvard Business School Strategy Unit Working Paper*, (08-104).
- Sourrouille, J.V. (1980). Transnacionales en América Latina. El complejo automotor en Argentina. ILET – Editorial Nueva Imagen. México.
- UNCTAD (2016). World Investment Report 2016.
- Van Welsum, D., & Vickery, G. (2005). Potential off-shoring of ICT-intensive occupations. *Enhancing the performance of the services sector*, 179-204.
- Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo económico*, *12*(47), 451-476.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL ENTRAMADO INDUSTRIAL EN ARGENTINA. IDENTIFICACIÓN DE TENDENCIAS Y DINÁMICAS DISPARES

Paula CESANA

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Luego de la salida de la Convertibilidad, la economía argentina comenzó a atravesar una fase de crecimiento acelerado, motorizada en gran medida por el crecimiento del sector industrial. Esta fase permitió recomponer al menos en parte las condiciones de vida de los trabajadores –a través de la evolución favorable de indicadores como empleo protegido y salarios-, devastadas tras la crisis de 2001. A su vez, se asistió a un proceso de generación de superávit externo.

Sin embargo, hacia 2007 dichas tendencias comenzaron a desacelerarse, e incluso a revertirse: el sector industrial comenzó a mostrar menor dinamismo, y también comenzó a estancarse la creación de empleo y el salario real. El nuevo contexto internacional, atravesado por la crisis financiera internacional, tuvo también impacto en el superávit comercial, todo lo cual redujo la disponibilidad de divisas.

A medida que se desarrolla este proceso, surgen en la literatura diferentes discusiones. Por un lado, las políticas de protección a la industria y los mecanismos de redistribución de la renta de la tierra suscitaron el debate acerca de la comparación de este período con aquellos de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Asimismo, cuando el proceso de industrialización comenzó a mostrar ciertos límites, se renovaron las discusiones acerca de la "restricción externa" al crecimiento. Otro de los debates más difundidos en torno a estas problemáticas refiere a la cuestión del "cambio estructural", es decir, hasta qué punto el proceso de crecimiento durante la posconvertibilidad ha transformado la estructura productiva, el patrón de crecimiento, la inserción internacional de esta economía, las condiciones de vida de los trabajadores, entre otras.

Por otro lado, en este marco general, es importante notar que, a pesar de las tendencias señaladas, el sector industrial ha mostrado dinámicas heterogéneas durante la posconvertibilidad, tanto por rama como por tamaño de las empresas. Esto se evidencia en diferentes planos, como en el ritmo de crecimiento, en la capacidad para generar empleo, o en el impacto en la balanza comercial. Otro factor que generó dinámicas disímiles entre ramas, y que impacta también en los planos mencionados, es la tendencia a la apreciación del peso desde 2007. Identificar estas diferentes dinámicas y perfiles industriales se torna crucial para abordar limitantes específicos del sector industrial de Argentina, abonando hacia repensar las estrategias de desarrollo.

En este marco, el trabajo se propone aportar al debate en los siguientes ejes. En primer lugar, presentar la problemática de manera sucinta, mostrando las tendencias agregadas de la economía y del sector industrial luego de la salida de la Convertibilidad. En segundo lugar, presentar evidencia hacia el interior del entramado industrial, principalmente en torno a: ritmo de crecimiento por rama, evolución de las importaciones y exportaciones por rama, e impactos diferenciales en el mercado de trabajo –en cuanto a volumen de empleo, informalidad y salarios. Dentro de este punto, será importante identificar en qué medida se han registrado transformaciones a lo largo de la década en los planos mencionados, como así también las diferentes dinámicas que se presentan en los subperíodos. Finalmente, cerraremos con algunos comentarios que consideran la evolución de todas las tendencias descriptas en conjunto. El período bajo estudio será el comprendido entre 2003 y 2015, y el análisis predominantemente empírico y descriptivo.[199] [200]

La industria argentina en la postconvertibilidad. Tendencias agregadas.

En este apartado, presentaremos algunos hechos estilizados sobre la economía en la postconvertibilidad, haciendo énfasis en el rol que ha tenido el sector industrial en ese proceso.
Antes de comenzar resulta relevante detenerse brevemente en algunos rasgos generales en que surge y se desarrolla esta fase. En primer lugar, la salida de la Convertibilidad estalla con una brutal devaluación que lleva a los salarios reales a alcanzar su mínimo histórico en 2003 (Graña y Kennedy, 2009). El tipo

199 Paula Cesana es Lic. en Economía (UBA). Becaria de investigación en el Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo (CEPED-IIE), pau.cesana@gmail.com.
200 Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto UBACyT 20620100100010BA y 20020120300010BA y Proyecto PICT-AGENCIA (2012-1923).

de cambio real alto se sostiene durante los primeros años de la posconvertibilidad (ver Gráfico 1.A. en el anexo), por lo que se abre un espacio de valorización para la expansión del capital industrial, que no sufre la competencia tan cruda de las importaciones. En paralelo, se desarrollaron durante los primeros años ciertas políticas económicas de apropiación y distribución de la riqueza cabalmente distintas a las del período anterior. Entre éstas, se destacan los impuestos a la exportación y diversas formas de expansión del gasto público (CENDA, 2010).

En este marco, como ha sido señalado ampliamente por la literatura, una de las primeras características que resalta de este período de la economía argentina es la tasa de crecimiento, que en período 2003-2007 alcanza un 8,5% anual (CENDA, 2010). Si consideramos la evolución del valor agregado (Gráfico N°1), puede observarse también un gran dinamismo inicial: entre 2004 y 2011 se acumula una tasa de crecimiento de 44%. Dentro de este período, se destaca una notoria caída cercana al 6% para el año 2009. Posteriormente, el valor agregado total prácticamente se estanca, para registrar nuevamente una caída importante en el primer trimestre de 2016.

Dentro de este proceso, la evolución del valor agregado industrial es, hasta 2011, muy similar a la del valor agregado total, con lo que la participación de la industria en el valor agregado total se mantiene relativamente constante -en torno a un 22%. Luego, el valor agregado industrial cae sostenidamente: para 2014-2015, éste registra valores cercanos al 2010 y, para 2016, se acerca a los valores promedio de 2009. Con ello, la participación de la industria en el valor agregado total cae también, ubicándose por debajo del 20% a comienzos de 2016.

Gráfico N°1. Valor Agregado Bruto trimestral a precios básicos, en millones de pesos a precios de 2004 (eje izquierdo). Participación de la industria en el VAB total (eje derecho). 2004-2016.

Fuente: INDEC.

En segundo lugar, otro de los aspectos más señalados sobre la postconvertibilidad ha sido la capacidad para generar empleo, proceso en el cual se destacó el rol del sector industrial. Este rasgo es también novedoso en tanto representa un quiebre respecto a la década anterior, en que el empleo en los sectores productores de servicios creció por encima del de los sectores productores de bienes, y la industria fue el sector que mayor pérdida neta de empleos registró (Fernández Bugna y Porta, 2008; Santarcángelo y Perrone, 2012).

En este sentido, en el Gráfico N°2 puede observarse la evolución favorable que ha tenido el empleo asalariado en el período bajo estudio. Respecto a este punto pueden establecerse también dos etapas. Una primera etapa, que abarca el subperíodo 2003-2007, se caracteriza nuevamente por un importante dinamismo, en la que el empleo crece a una tasa anual de 6,7%. En este proceso, además, mientras

que la cantidad de asalariados del conjunto de la economía crece entre puntas un 30%, los asalariados empleados en el sector industrial crecen un 45%. De esta forma, se puede ver hasta qué punto el sector industrial motoriza el crecimiento del empleo. De esta forma, el peso de los asalariados industriales en el total escala casi dos puntos porcentuales –alcanzando valores cercanos al 15%[201]. Durante esta etapa, la capacidad de incorporar fuerza de trabajo a la industria masivamente, estaría fuertemente ligada a la puesta en marcha de una gran capacidad ociosa (Fernández Bugna y Porta, 2008).

En una segunda etapa, abarcando 2008-2015, el ritmo de crecimiento del empleo se desacelera notablemente: la tasa de crecimiento anual promedio es de 1,3%. El empleo industrial de 2008 a 2015 crece apenas un 10% de lo que creció en 2003-2007. A su vez, la tendencia señalada para la industria se revierte, ya que el crecimiento del empleo considerando el conjunto de la economía es más dinámico que el del sector industrial –crecen entre puntas un 9,4% y un 3% respectivamente. Con ello, durante los últimos años vuelve a caer la participación de los asalariados industriales en el total, y gana preponderancia el sector productor de servicios.

Gráfico N°2. Evolución del total de los asalariados y de los asalariados empleados en la industria (2003=100). 2003-2014.

Fuente: EPH y CEPED.

Continuando con el análisis del mercado de trabajo, asociado al dinamismo en la generación de empleo que presentan los períodos de crecimiento industrial, suelen analizarse otros impactos favorables de este sector en el mercado de trabajo, entre los que destacaremos la precariedad y los salarios reales.

Respecto al problema de la precariedad, analizando el período de la postconvertibilidad en su conjunto, pueden destacarse dos puntos. Por un lado, es importante notar que en los comienzos de la postconvertibilidad casi la mitad de los asalariados (48,3%) no percibía descuento jubilatorio, siendo éste el registro más alto de la economía argentina (Jaccoud et al, 2015). A lo largo de todo el período, el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio muestra una tendencia continuamente decreciente. Entre puntas, como muestra el Cuadro N°1, puede observarse que, considerando tanto el conjunto de los asalariados como únicamente los asalariados de la industria, la tasa de informalidad baja más de 15 puntos. Ahora bien, en ambos casos se observa que es en una primera fase (2003-2008) que se concentra la mayor parte de esta reducción.

201 Dentro de los sectores más dinámicos en la generación de empleo en esta etapa, se destaca también la construcción (Santarcángelo y Perrone, 2012).

Por otro lado, y asociado a lo anterior, se observa que la economía ha mostrado un límite en la capacidad de reducir el empleo precario, por lo que las tasas de informalidad son hacia el final del período aún elevadas, alcanzando para el conjunto de la economía casi a un tercio de los asalariados.

Cuadro N°1. Porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio.

	2003	2008	2015	Variación 2003-2008	Variación 2008-2015	Variación total
Total asalariados	48,3	37,1	32,5	-11,2	-4,6	-15,8
Asalariados industriales	44,3	30,9	27,6	-13,4	-3,3	-16,8

Fuente: EPH.

Con respecto al desempeño de los salarios[202], efectivamente se verifica hasta el año 2013 una marcada tendencia al incremento de los salarios reales. Nuevamente, hasta el año 2007 es que se da un crecimiento más acelerado, crecimiento que se hace más lento a partir de 2008 cuando comienza a tomar fuerza el proceso inflacionario. Finalmente, en el año 2014 los salarios reales registran una caída –devaluación mediante-, que se recupera parcialmente en 2015, aunque sin alcanzar los niveles de 2013. Si bien escapa al período analizado, es importante mencionar que, si incorporamos una mirada de largo plazo, se encuentra que a pesar de la importante recuperación en el poder adquisitivo de los trabajadores, los salarios reales están lejos de aquellos alcanzados durante la industrialización por sustitución de importaciones (CENDA, 2010; Santarcángelo y Perrone, 2012). Por ejemplo, para 2013 -máximo valor de la serie-, el salario real representa aproximadamente un 68% del de 1974 (Jaccoud et al, 2015).

En el Gráfico N°3 se puede observar la tendencia señalada anteriormente para los asalariados industriales, además de observar diferentes trayectorias entre la evolución de los salarios reales para protegidos y precarios. En particular, considerando el período 2003-2015 se ve que las remuneraciones de los asalariados precarios han quedado unos 15 puntos porcentuales por detrás del aumento de los protegidos. Por otro lado, se puede observar que las evoluciones se desacoplan hacia los últimos años de la posconvertibilidad: en particular, la caída de 2014 es más fuerte para los precarios registrados, y la suba de 2015 más leve.

Gráfico N°3. Evolución de los salarios reales. Asalariados industriales registrados y no registrados 2003-2015.

Fuente: EPH, OEDE-MTEySS, IPC-INDEC, IPC-CIFRA.

202 Datos de OEDE-MTEySS, EPH, IPC-INDEC, IPC-CIFRA.

Finalmente, otra dimensión que es ampliamente señalada por la literatura, y que será relevante a nuestros fines, es la evolución de la balanza comercial.

A diferencia de lo sucedido durante la Convertibilidad, el período analizado se caracteriza por una sucesión de resultados superavitarios en la balanza comercial –revertido en 2015. El Gráfico N°4 muestra el proceso de expansión en el comercio exterior, tanto en las exportaciones como en las importaciones. En particular, el sector industrial presenta un resultado superavitario hasta 2010, año en que se revierte la tendencia. El deterioro creciente de la balanza comercial coincide con la tendencia hacia la apreciación del peso desde 2007. El proceso de apreciación de la moneda es tal que desde 2011 el tipo de cambio real muestra valores cercanos a los de la década de los noventa (ver Gráfico 1.A. en el Anexo), con lo que se torna una variable de peso para analizar la tendencia creciente a los déficit de balanza comercial.

Gráfico N°4. Exportaciones e importaciones totales, en millones de dólares corrientes (eje izquierdo). Evolución del saldo comercial total y saldo comercial industrial, 2003=100 (eje derecho). 2003-2015.

Fuente: COMTRADE.

Por otro lado, una característica que sin dudas define este período es el importante aumento de los precios de los *commodities,* en gran medida vinculado al crecimiento de China, que motorizó un gran incremento de las exportaciones –principalmente vinculadas a la soja y productos derivados. Dicho ciclo sufre una contracción en 2009, principalmente como consecuencia de la crisis desencadenada el año anterior con epicentro en el sistema financiero de Estados Unidos. Sin embargo, en los años subsiguientes, los precios de los *commodities* vuelven a despegar. A su vez, a lo largo de todo el período las economías de la región también evidenciaron procesos de crecimiento, lo cual fue importante para el dinamismo del comercio intraindustrial.

Dentro de estas tendencias, algunos autores advierten que este proceso de expansión fue acompañado por un aumento y consolidación de la concentración y extranjerización del capital. En efecto, Manzanelli y Schorr (2012) señalan que las principales 50 empresas en cuanto a facturación explican entre el 50 y el 60% de las exportaciones para el período 2002-2010. A su vez, señalan que, durante el mismo período, aumentó el peso de la las empresas transnacionales en la facturación total, mientras sostienen una importante participación en las exportaciones y aumentan su incidencia en las importaciones. Los socios comerciales, además, siguen estando concentrados en un pequeño número de países, aunque se destaca el mayor protagonismo de China y Brasil (Bekerman y Dulcich, 2013). En el caso de las ex-

portaciones manufactureras, el rol de las empresas transnacionales también es preponderante, y explican gran parte del aumento de las exportaciones hasta 2008 (Herrera y Tavosnanska, 2011).

En conjunto, este rápido panorama del período de la posconvertibilidad permite distinguir con claridad dos subperíodos: uno inicial, marcado por el dinamismo de la industria e impactos muy favorables en el mercado de trabajo; y otro, en que las tendencias comienzan a estancarse o revertirse. Es importante notar que no todas las variables se "frenan" en el mismo momento. Una de las que más rápidamente encuentra un límite es el empleo –hacia 2007- , mientras que la tendencia creciente del salario real se verifica hasta 2013. Por otro lado, el valor agregado industrial alcanza su máximo en 2011, año en el cual comienzan también a acrecentarse los resultados deficitarios del sector industrial. Este es el marco general en el cual se asientan diferentes trayectorias industriales cuyos comportamientos pasaremos a identificar.

Identificación de características y dinámicas dispares al interior de la industria

En este apartado, partiendo de la base de la existencia de heterogeneidades entre los sectores industriales, que tienen lugar en diversos planos –técnico, productivo, tipo de fuerza de trabajo que contratan, regímenes de protección, etc.-, buscaremos identificar diferentes dinámicas entre ellos durante la posconvertibilidad. Para ello, analizaremos las distintas tendencias en función de grupos de sectores, utilizando el clasificador de actividades industriales de Katz y Stumpo (2001)[203]. Dentro de estas ramas, a su vez, nos referiremos a casos particulares en la medida que sea relevante. Por otro lado, además de identificar dinámicas dispares entre ramas, será relevante referirnos a los cambios en las tendencias entre los subperíodos identificados anteriormente.

En primer lugar, consideremos la evolución del valor agregado al interior de la industria, respecto a la participación y dinámica de crecimiento por ramas. Esta información se encuentra consolidada en el Cuadro N°2.

Cuadro N°2. Tasa de crecimiento del Valor Agregado Bruto por sector y participación en el VAB total. 2003-2011 y 2011-2015.

	2003-2011		2011-2015	
	Tasa de crecimiento	Participación	Tasa de crecimiento	Participación
Alimentos, bebidas y tabaco	37,02	25,2%	1,51	24,7%
Textiles, indumentaria y cueros	52,44	9,3%	-15,67	9,0%
Automotriz y equipo de transporte	91,03	5,3%	-29,59	5,4%
Productos químicos	39,11	12,2%	6,59	13,4%
Metales básicos	20,86	8,0%	-11,11	7,5%
Refinación de petróleo y combustibles	2,94	3,5%	9,35	3,2%
Maquinaria, equipo y aparatos eléctricos	86,98	7,3%	-14,34	7,7%
Productos de metal	36,33	5,1%	-19,92	4,4%
Total industrial	**44,69**	**-**	**-6,22**	**-**

Fuente: INDEC.

Por un lado, puede observarse que la estructura de participaciones en el valor agregado es relativamente estable. A lo largo de todo el período se verifica que el valor agregado industrial está notablemente concentrado en dos grupos de sectores: alimentos, bebidas y tabaco -que representan para todo el período un cuarto del valor agregado- y químicos -con una participación entre 10 y 15%.

203 Para ver cómo está compuesto cada grupo, ver el Cuadro 1.A. en el Anexo.

Por otro lado, si bien la estructura del valor agregado industrial no cambia sustancialmente si consideramos el período en su totalidad, lo que se observa es un cambio en las ramas más dinámicas entre 2004-2011 –fase de crecimiento del valor agregado industrial- y 2011-2015 –fase de estancamiento y retroceso. En el primer subperíodo, el sector que más se expande es el automotriz, prácticamente duplicando su valor agregado. Lo siguen maquinaria, equipo y aparatos eléctricos y el sector textil e indumentaria. En particular, las ramas que más rápido se recuperaron en este período habrían sido aquellas cuya producción cayó más fuertemente durante la crisis (Fernández Bugna y Porta, 2008). Y, si bien al comienzo se asentaron sobre la capacidad ociosa, se verificó luego una ampliación de la capacidad instalada, encabezada por las ramas químicas y automotriz (Santarcángelo, 2013). Durante esta fase se verificó además una importante creación de nuevas empresas industriales, en particular, pequeñas y medianas empresas del sector de confecciones, industria editorial, caucho y plástico (Kulfas et al, 2014).

En el segundo período, los sectores más dinámicos son alimentos, bebidas y tabaco, químicos y refinación de petróleo y combustibles. Mientras que automotriz, que antes lideraba, es el sector que más se contrae.

Consideremos ahora los impactos diferenciales en el mercado de trabajo. En primer lugar, si analizamos la composición de los asalariados, el empleo industrial está liderado por las ramas intensivas en trabajo, alimentos bebidas y tabaco e intensivas en ingeniería. En conjunto, las dos primeras superan el 50% del empleo asalariado industrial.

A lo largo de todo el período bajo estudio, tampoco se verifica en este caso un cambio sustantivo en la composición sectorial, pero nuevamente es interesante notar algunas tendencias disímiles entre subperíodos. En este sentido, como muestra el Gráfico N°5, las tasas de crecimiento del empleo por rama en el primer subperíodo 2003-2007 dan cuenta del dinamismo del empleo industrial al que referimos anteriormente. En particular, se destaca el sector automotriz (79%), intensivas en trabajo (57%) e intensivas en ingeniería (56%). Si bien registran una tasa de crecimiento menor, por la magnitud del empleo que generan, las intensivas en trabajo dan cuenta del 40% del crecimiento del empleo asalariado industrial. En este caso, también existe un vínculo entre las ramas que más expandieron el empleo y aquellas que más lo expulsaron hacia fines de la Convertibilidad, por lo que se destacan particularmente las intensivas en trabajo y, en general, las orientadas al mercado interno (Fernández Bugna y Porta, 2008).

En el segundo subperíodo, vemos que, por un lado, las ramas que crecen lo hacen muy por debajo del período anterior, mientras que otras ramas son expulsoras de empleo. Es el caso de las intensivas en trabajo, químicos y metales básicos, y automotriz, que en conjunto representan la expulsión de alrededor de 90.000 asalariados. Sobresale en particular el caso de la rama automotriz que anteriormente lideraba el proceso y ahora muestra la caída más fuerte (-34%).

Gráfico N°5. Tasa de crecimiento del empleo por grupos de sectores. 2003-2007 y 2008-2015.

Fuente: EPH y CEPED.

Otro punto en que las ramas de la industria presentan importantes heterogeneidades es en la informalidad. A lo largo de todo el período, las ramas que presentan mayores tasas de informalidad son alimentos, bebidas y tabaco e intensivas en trabajo. Siendo dos de los sectores de mayor volumen de empleo, más de la mitad de los asalariados precarios de la industria está empleada en ellos[204].

Por otro lado, como fue mencionado, a pesar de que durante la posconvertibilidad se van reduciendo progresivamente las tasas de informalidad, proceso que tiene lugar en la generalidad de las ramas industriales, siguen siendo estructuralmente elevadas, incluso dentro del sector industrial. En este sentido, el Gráfico N°6, que muestra las tasas de asalariados precarios en ciertas ramas seleccionadas para el año 2014 permite dar cuenta, tanto de los elevados niveles de informalidad que persisten hacia fines de la posconvertibilidad, como también de las heterogeneidades por sector. En este punto, la dinámica de productividad sería un factor relevante para explicar las diferentes tasas de informalidad (Porta et al 2014).

Gráfico N°6. Porcentaje de asalariados que no percibe descuento jubilatorio. Ramas seleccionadas. Año 2014.

Fuente: EPH.

204 Datos de EPH y CEPED.

Puede observarse también, que las ramas que más puestos de trabajo generan son aquellas que registran mayores niveles de informalidad –principalmente las intensivas en trabajo y alimentos. Mientras que las que presentan menores tasas, como químicos y automotriz, son aquellas que no han tenido la capacidad de mantener el ritmo de generación de empleo –antes bien, como mostramos anteriormente, mostraron una caída neta en los asalariados para los últimos años de la posconvertibilidad.

Por otro lado, también se han verificado heterogeneidades por rama en las trayectorias de los salarios reales. Considerando las remuneraciones de los asalariados protegidos[205], las ramas en las que más se ha expandido el poder adquisitivo del salario son alimentos, bebidas y tabaco, automotriz, y aquellas intensivas en recursos naturales. Contrariamente, aquellas en que el incremento del salario real ha quedado más rezagado son la industria química y las ramas intensivas en trabajo. Resta hacer un estudio de la evolución diferencial de los salarios para los asalariados precarios para determinar en conjunto cuáles han sido las ramas más dinámicas y cuáles lo han sido menos.

Consideremos finalmente la participación diferenciada de la industria en el desempeño comercial.
En primer lugar, analizando el comportamiento de las exportaciones industriales, éstas crecen fuertemente hasta 2011 –aunque registran una caída importante en 2009- y luego decrecen sostenidamente hasta alcanzar en 2015 valores cercanos a los de 2009. A nivel de rama, el único sector que permanece prácticamente inafectado por la crisis de 2009 es alimentos, bebidas y tabaco.

Con respecto a la composición de las exportaciones, el Gráfico N°7 muestra la participación de las distintas ramas en las exportaciones, para distintos momentos de la posconvertibilidad. Los sectores que lideran las exportaciones son alimentos, bebidas y tabaco, químicos y metales básicos, y el automotriz. En conjunto, explican más del 70% de las exportaciones de todo el período 2003-2015, y en los últimos años su participación es mayor al 80%. Dentro de éstos, el sector de alimentos, bebidas y tabaco es el más importante, con una participación en torno al 40% de las exportaciones totales y, para los últimos años, cercana al 50%. Esta rama es además, el único exportador neto.
Si consideramos la evolución de las participaciones, no se observan cambios muy marcados. Se destaca, por un lado, el crecimiento de la participación de automotriz –entre puntas, las exportaciones se multiplican por cuatro-, secundando por productos químicos. Por otro lado, también se observa que hacia el final del período, crece la participación de alimentos bebidas y tabaco –esto, en un contexto en que el resto de las exportaciones cae más que las de este sector. Por último, también se verifica una participación menor de las ramas intensivas en recursos naturales.

205 Datos de OEDE-MTEySS.

Gráfico N°7. Composición de las exportaciones por grupos de sectores industriales. Años seleccionados.

Fuente: COMTRADE.

Por el lado de las importaciones, sus movimientos cíclicos se asemejan a los de las exportaciones, pero crecen a una tasa más rápida durante el período 2003-2011 (acumulando un incremento de 534% contra 291% de las exportaciones), y no caen tanto de 2011 a 2015 (-22% contra la caída de 20% de las exportaciones) –de ahí la tendencia al déficit y su persistencia en los últimos años.

Considerando las importaciones de bienes[206], los rubros más deficitarios son intensivas en ingeniería, automotriz y productos químicos -representan cerca del 80% de las importaciones para todo el período. De esta forma, si bien las últimas dos han tenido un comportamiento dinámico en las exportaciones, son demandantes netas de divisas.

En conjunto, solamente el sector de alimentos bebidas y tabaco registra un resultado superavitario. La mayor parte del déficit es explicado por el comportamiento de las ramas intensivas en ingeniería, tanto por el volumen de sus importaciones como por su escasa dinámica de exportaciones. Sin embargo, a lo largo del período bajo análisis, el conjunto de las ramas –exceptuando alimentos bebidas y tabaco- muestra déficit cada vez mayores.

En conjunto, se verifica que el coeficiente de importación de la economía es mayor en este período que en la década anterior industriales (Fernández Bugna y Porta, 2008). Al interior de la industria, con la excepción de alimentos, bebidas y tabaco, crece el cociente de importaciones sobre consumo aparente, es decir, crece la utilización de componente importado (Santarcángelo 2013). En este sentido, algunos autores argumentan que a lo largo del período no se ha logrado incurrir en un proceso de sustitución de importaciones –antes bien, en casos incluso retrocedió la producción local-, y que la economía argentina no ha logrado modificar su inserción internacional (Manzanelli y Schorr, 2012; Herrera y Tavosnanska, 2011).

Análisis conjunto de las tendencias y puntos a desarrollar

Analizando el período en su unidad, la posconvertibilidad comienza en un contexto de completo deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores, y ello es una condición fundamental sobre la que

206 Datos de COMTRADE. Los datos son para importaciones por rubro -no las importaciones de los sectores-, por lo que se refieren a insumos o bienes finales por grupos, sin distinguir por importador.

se asienta la fase de crecimiento económico (Jaccoud et al, 2015). A medida que el capital industrial se expande, y se desarrollan mecanismos de apropiación de ingresos por parte del Estado -que se basan fundamentalmente en la apropiación de renta agraria-, la clase trabajadora ve significativas mejoras en sus condiciones de vida. Hacia mediados de la década, mientas se expande brutalmente el volumen de las exportaciones agrarias, se dificulta la capacidad de apropiar directamente una porción de esta riqueza –hito central de esto es el fracaso de la Resolución 125 en 2008. Esta dimensión no fue incluida en el análisis pero resultan clave para dar cuenta del quiebre entre los subperíodos. Es en este punto que comienzan a evidenciarse cambios en las tendencias de las variables. A partir de aquí, la monetización del déficit público acompaña un proceso inflacionario cuya consecuencia es una creciente apreciación del tipo de cambio, que se torna la vía fundamental de apropiación de renta de la tierra (Jaccoud et al, 2015; Iñigo Carrera, 2007[207]). Con ello, se incrementa la presión competitiva de los capitales industriales extranjeros. En este sentido, y si bien se implementaron medidas para mitigar estos efectos, la apreciación del tipo de cambio parece haber inducido a, por un lado, el reemplazo de producción local por extranjera, y por otro, una mayor incorporación de maquinaria en detrimento de la creación de empleo. Este es otro eje desde el cual se debate acerca de la persistencia de los límites estructurales de la acumulación de capital en Argentina, dado que a lo largo del período no se ha logrado reducir las brechas productivas respecto a los capitales que operan internacionalmente (Jaccoud et al, 2015; Porta et al, 2014). Finalmente, hacia finales de la posconvertibilidad, la situación se agudiza, y con la contracción del volumen de las exportaciones, las variables que aún no habían retrocedido comienzan a hacerlo.

En este marco, las virtudes y los límites del proceso pueden también pensarse hacia el interior de la industria. Con todo, el perfil sectorial de producción y empleo no muestra mayores transformaciones, ni la industria avanza sustancialmente en su participación en estas dimensiones. Es desde este punto que la literatura argumenta que la posconvertibilidad no mostraría indicios de cambio estructural (Bugna y Porta, 2008). Por otro lado, el perfil exportador del país es también relativamente similar. El patrón de especialización continúa fuertemente vinculado a sectores primarios y a procesos industriales estandarizados, que en muchos casos requieren para su funcionamiento de bienes de capital e insumos importados (Bekerman y Dulcich, 2013). En particular, como destacamos las ramas superavitarias son únicamente aquellas que justamente se vinculan a procesos vinculados a la renta de la tierra –alimentos bebidas y tabaco. Además de ello, son las que menos volatilidad presentan en períodos de crisis, cuestión que se ve con claridad en 2009. Por otro lado, dentro de las ramas que más han contribuido a la "restricción externa" son aquellas en las cuales existen importantes brechas productivas o ausencia de producción local –en particular, intensivas en ingeniería. Las ramas que presentan fuertes vínculos comerciales –automotriz y químicos- también son deficitarias y a su vez muy volátiles, ya que dependen inequívocamente de la situación de los mercados regionales, en particular Brasil.

Finalmente, dentro de grandes tendencias a resaltar, las ramas que han mostrado más capacidad para generar empleo son aquellas fuertemente orientadas al mercado interno, que a su vez presentan mayores tasas de precariedad y suelen más vulnerables a la competencia externa.
En este marco, resulta necesario profundizar acerca de las razones de estos comportamientos disímiles y el impacto diferenciado que ha tenido sobre ellas la tendencia a la apreciación del tipo de cambio, en estrecha vinculación con la dinámica de productividad y regímenes particulares de protección. Indagar acerca de las características estructurales de diferentes sectores, sus condiciones técnicas, su impacto diferencial en el mercado de trabajo y la demanda de divisas, entre otras, es fundamental para evaluar tanto los procesos de industrialización argentinos como los regionales, y preguntarnos acerca de la potencialidad de diferentes tipos de actividades de cara a repensar las estrategias de desarrollo industrial.

207 Datos actualizados por el autor.

Bibliografía:

- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2013), "La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora?, Revista CEPAL, No.11, agosto 2013, pp. 157-182.
- CENDA (2010), La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. Cara o ceca, Buenos Aires.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", Realidad Económica, No. 233, enero-febrero de 2008, pp. 17-48.
- Graña, J. M. y Kennedy, D. (2009), Salarios y productividad en la industria argentina. Perspectivas a partir de una mirada histórica, 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.
- Jaccoud, F., Arakaki, A., Monteforte, E., Pacífico, L., Graña, J. M. y Kennedy, D. (2015), "Estructura productiva y reproducción de la fuerza de trabajo: la vigencia de los limitantes estructurales de la economía argentina", Cuadernos de Economía Crítica, Sociedad de Economía Crítica, Buenos Aires, Año 1, No.2, pp.79-112.
- Herrera, G. y Tavosnanska, A. (2011), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", Revista CEPAL, No. 104, agosto 2011, pp. 103-122.
- Iñigo Carrera (2007), La Formación Económica de la Sociedad Argentina Volumen I - Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Katz, J. y Stumpo, G. (2001), "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", Serie Desarrollo Productivo N° 103, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kulfas, M., Goldstein, E. y Burgos, M. (2014), Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013", Documento de Trabajo N°64, CEFIDAR.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2012), "Argentina: perfil de especialización e inserción internacional", Ensayos de Economía, No. 41, julio-diciembre de 2012, pp. 129-151.
- Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2014), Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos, Documento de Trabajo N°59, CEFIDAR.
- Santarcángelo, J. (2013), "Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones", Realidad Económica, No. 279, octubre-noviembre de 2012, pp. 26-46.
- Santarcángelo, J. y Perrone, G. (2012), "El desempeño del mercado de trabajo argentino durante la postconvertibilidad", Ensayos de Economía, No. 43, julio-diciembre de 2012, pp. 45-61.

Anexo

Gráfico 1.A. Evolución del tipo de cambio real (2007=100). 1992-2015.

Fuente: BCRA, IPC-INDEC, IPC-SL, CPI-BLS

Cuadro 1.A. Clasificador de actividades industriales

Rama	Descripción	Código CIIU
Alimentos, bebidas y tabaco	Carne, pescado, frutas, legumbres, hortalizas y grasas; lácteos; productos de molinería y almidones; alimentos n.c.p.; bebidas; tabaco.	15 16
Intensivas en trabajo	Hilados y tejidos; productos textiles; confección de prendas de vestir; cueros, marroquinería y talabartería; calzado; edición, impresión y reproducción de grabaciones; plástico; muebles y colchones; industrias manufactureras n.c.p.	17 18 19 22 252 36
Intensivas en recursos naturales	Madera; papel; refinación de petróleo; caucho; vidrio; minerales no metálicos.	20 21 232 252 26
Químicos y metales básicos	Sustancias químicas básicas; productos químicos n.c.p; fibras manufacturadas; hierro y acero; productos de metales preciosos y metales no ferrosos; fundición de metales.	24 27
Complejo automotriz	Vehículos automotores; carrocerías para vehículos automotores, remolques y semiremolques; partes y piezas para vehículos automotores y sus motores	34
Intensivas en ingeniería	Productos metálicos; maquinaria de uso general y especial, aparatos de uso doméstico; maquinaria de oficina; motores, generadores y transformadores eléctricos; hilos y cables aislados; acumuladores, pilas y baterías primarias; equipo de iluminación; equipo eléctrico n.c.p; componentes electrónicos; receptores y transmisores de radio y televisión; aparatos de grabación y reproducción de sonido y video; instrumentos médicos, instrumentos de óptica y fotográficos; relojes; buques y embarcaciones.	28 29 30 31 32 33 351 359

Fuente: Katz y Stumpo (2001), Porta et al (2014).

Eje IV:

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA: EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Mesa P:

EL CAPITAL EXTRANJERO Y EL PÁTRON DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Diego BASTOURRE (UNLP) y **Nicolás ZEOLLA** (UBA-UNSaM-CONICET): REGULACIÓN DE LA CUENTA CAPITAL EN UN MUNDO FINANCIERAMENTE COMPLEJO: PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA.

Marta BEKERMAN (UBA) y **Darío VÁZQUEZ** (UNSaM): INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA POSCONVERTIBILIDAD: SIGNOS DE CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ESTRATEGIAS DEL CAPITAL TRANSNACIONAL EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA.

Guido PERRONE (UNQui): CARACTERÍSTICAS DEL PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN COMERCIAL ARGENTINO EN LA POSTCONVERTIBILIDAD.

Martín SCHORR (UNSaM-CONICET) y **Andrés WAINER** (FLACSO-CONICET): EL PERFIL DE INSERCIÓN INTERNACIONAL DEL GRAN CAPITAL EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA.

Moderador: **Roberto A. PEREYRA BERBEJILLO**

CRISIS CAMBIARIAS NO RECESIVAS Y LOS DETERMINANTES DEL TIPO DE CAMBIO. UNA VISIÓN DESDE LA HETERODOXIA

Diego BASTOURRE (UNLP)
Nicolás ZEOLLA (UBA-UNSaM-CONICET)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Las crisis del sector externo son situaciones que afectan gravemente el funcionamiento de las economías, repercutiendo sobre la estabilidad cambiaria y financiera. Sin embargo, la evidencia preliminar demuestra la existencia de episodios que se pueden llamar crisis cambiarias no recesivas en donde la alta presión cambiaria donde los efectos sobre el PBI. Haciendo uso de dieciséis indicadores para detectar eventos de crisis cambiarias, se puede afirmar que entre un 80% y 50% fueron no recesivas. Desde el enfoque mainstream la compatibilidad de esta categoría no es posible, debido a la naturaleza que las crisis del sector externo tienen como corrector de desajustes en los fundamentales. Desde el enfoque heterodoxo, considerando una teoría monetaria de la producción y la endogeneidad del ciclo económico en el estructuralismo, existen espacios de política económica como puede ser la política distributiva o fiscal para moderar los efectos negativos sobre la actividad cuando la presión cambiaria no alcanza valores extremos.

Introducción

Sin lugar a dudas, las crisis de balance de pagos eventos que afectan gravemente el funcionamiento de las economías periféricas. Tanto en la visión maestrean, como en el enfoque heterodoxo, suele asociarse a las crisis del sector externo con fuertes caídas en los niveles de actividad.

En este sentido, la teoría económica considera múltiples canales de transmisión que dan cuenta de ello. Por ejemplo, en ausencia del cumplimiento la condición de Marshall-Lerner, un alza brusca en el tipo de cambio genera a un proceso de inflación cambiaria que afecta el poder adquisitivo del salario, deprime el consumo y contrae los niveles de actividad (Diaz Alejandro 1963; Krugman y Taylor, 1978).

Lo mismo sucedería en países con portafolios altamente dolarizados, donde una fuerte devaluación afecta el circuito financiero desatando problemas de solvencia, crisis bancarias, de deuda o efectos riqueza negativos, que luego serán transmitidos hacia la actividad real mediante interrupciones en el financiamiento para la inversión y el consumo (Calvo, 1998; Krugman, 1999; Reinhart, Rogoff & Savastano, 2003).

Sucesos como las crisis de balance de pagos durante la Industrial Sustitutiva de Importaciones (ISI) en América Latina, o más recientemente, la crisis del tequila en 1994, la crisis asiática en 1997 e incluso la crisis Argentina de 2002, son eventos que tienden a reforzar esta vinculación entre episodios de fuerte turbulencia cambiaria y contracción de la actividad económica.

En este sentido, el hecho de que una crisis cambiaría tenga o no impactos reales generará consecuencias sobre el funcionamiento de la economía mayores a las del ciclo económico. Por ejemplo, si la crisis resulta recesiva, el evento disruptivo del mercado de cambios afectaría el nivel de empleo y partir de allí tendría efectos sobre la distribución del ingreso, la performance exportadora e incluso el producto potencial de largo plazo (Kaldor, 1981; Setterfield, 2007).

No obstante, a pesar de esta asociación generalizada entre crisis del sector externo y recesiones, la evidencia empírica muestra que no todos los eventos que podríamos clasificar empíricamente como de *stress cambiario*, tienen efectos directos y significativos sobre el crecimiento (Hong & Tornell, 2005; Gupta, Mishra & Sahay, 2007).

Estos episodios son las llamados crisis cambiarias no recesivas: situaciones en los cuales se produce una crisis del sector externo manifestada como una fuerte suba de la presión cambiaria pero que los impactos sobre los niveles de actividad pudieron ser amortiguados.

Estos eventos resultan de suma importancia ya que esto da lugar a la posibilidad a que existan ciertas variables sujetas a decisiones de política económica logren amortiguar los impactos reales de las crisis.

Pero a pesar de esta relevancia, la literatura convencional de crisis de balance de pagos no permite realizar una distinción entre ambos tipos de crisis.

El objetivo general de este trabajo será compatibilizar la noción de crisis cambiarias no recesiva desde un enfoque heterodoxo compatible con la teoría keynesiano-estructuralista de las crisis de balance de pagos. En particular, será de especial importancia comprender la naturaleza de las las crisis del sector externo y los determinantes del tipo de cambio, las diferencias con el enfoque mainstream y que evidencia empírica existe para dar sustento a la categoría de crisis cambiaria no recesiva.

La hipótesis principal será que al considerar una teoría monetaria de la producción donde el tipo de cambio real no viene determinado por la "Paridad Descubierta de Tasas de Interés" (UIP) y la "Ley del Único precio" (PPP), es posible dar cuenta de la heterogeneidad del proceso de ajuste en las crisis de balance de pagos, revalorizando el rol que puede tener la política monetaria y fiscal para contrarrestar sus principales efectos adversos.

Esta investigación estará dividida en seis secciones incluida introducción. En primer lugar se hará una revisión de la literatura sobre los determinantes del tipo de cambio tanto en el mainstream como la visión heterodoxa. Luego, se presentará la naturaleza de la crisis del sector externo en uno y otro enfoque, poniendo especial énfasis en la literatura mainstream de las crisis cambiarias. En la cuarta sección se presentaran las distintas teorías sobre el ciclo económico en ambos enfoques. En la quinta sección se hará una revisión de la literatura empírica sobre los impactos reales de las crisis cambiarias y se presentará alguna evidencia sobre empírica sobre la existencia de crisis cambiarias no recesivas . Por último, en la sexta sección, aparecerán las conclusiones.

Teorías sobre los determinantes del tipo de cambio

En la teórica económica no existe una única explicación sobre los orígenes de las crisis cambiarias. Las distintas variantes sobre el tema tienen como punto de partida una explicación más general sobre los determinantes tipo de cambio y la dinámica del sector externo.

Esto se debe a que, una vez identificado el estado de reposo de los niveles de precios relativos, la crisis cambiaria se desataría como consecuencia de desajustes entre el tipo de cambio observado y esa relación de equilibrio.

Por ello, y a riesgo de ser esquemático, antes de analizar la literatura sobre crisis del sector externo es necesario revisar algunos aspectos teóricos sobre los determinantes del tipo de cambio.

La teoría mainstream se acepta el cumplimiento de la teoría de paridad no cubierta de tasas de interés (UIP) y de paridad de poder adquisitivo (PPA, o 'Ley de precio único') (Sarno & Taylor, 2003) [208].

La UIP postula que en un mundo de libre movimiento de capitales, una vez descontado el riesgo soberano y el tipo de cambio, el retorno para los activos que pagan una tasa de interés debe ser la misma para todos los países. Si esto no es así, la teoría considera que existen fuerzas de mercado que, mediante cambios en la composición internacional de los portafolios, restaurarían el equilibrio [209, 210].

208 En sí misma la validez o no de la UIP no es una condición suficiente para la distinción del enfoque ortodoxo y heterodoxo. Dentro del mainstream existen modelos sobre determinantes del tipo de cambio donde no se cumple la libre movilidad de capitales (no vale la UIP), aunque si vale la PPA, como por ejemplo el modelo de Dornbusch (1988).

209 Siendo r$ la tasa de interés local, $/U$S los pesos pagados por cada dólar y rU$S la tasa de interés internacional y una medida de riesgo soberano, la ecuación de la UIP viene dada por:

$$\text{UIP: } (1+r_{\$})=\frac{(\$/U\$S)}{(\$/U\$S)^{*}}(1+r_{U\$})+$$

210 Por ejemplo, si la tasa de interés en la Argentina es mayor que la tasa de interés internacional, existirían incentivos para que capitales del resto del mundo ingresaran a la economía local, esto haría disminuir la tasa de interés en pesos a la vez que la mayor oferta de divisas generaría una tendencia apreciatoria de la moneda local, hasta tanto vuelva a cumplirse la igualdad de tasas que postula la UIP.

Por otro lado, la PPA considera un arbitraje similar pero en el mercado de bienes. En ausencia de costos de transacción, una canasta de bienes intercambiables internacionalmente y expresados en la misma moneda debe tener el mismo precio en cualquier país. De lo contrario cualquiera podría verse incentivado a obtener beneficios transportando este bien de un lugar donde el precio es alto a otro donde el precio es bajo. De existir fricciones tales como costos de transacción, bienes no transables o rigideces nominales, por mencionar algunas, el supuesto sobre igualdad de precios se relaja y se acepta que es la evolución temporal de los precios de esta canasta (inflación doméstica e inflación internacional) la que tiende a igualarse en el tiempo[211].

Así, a partir de la UIP y la PPA, en la teoría convencional el tipo de cambio nominal es una variable que ajusta los precios relativos, cuyos niveles de equilibrio vienen determinados por fuerzas reales (los fundamentales) que vinculan la competitividad de la economía nacional con el resto del mundo.
Bajo esta interpretación, los movimientos en el tipo de cambio siempre son desatados por fuerzas reales que tienden a equilibrar los superávit (déficit) de cuenta corriente.

Por lo tanto, cualquier desequilibrio persistente en los fundamentales (como podría ser un crecimiento de la economía más allá del producto potencial de largo plazo) dará lugar a una depreciación del tipo de cambio y proceso de ajuste más o menos mecánico del nivel de precios a los valores predichos por la teoría de los determinantes del tipo de cambio[212].

Asimismo, este proceso de convergencia hacia los niveles de equilibrio se ve reforzado por el cumplimiento de las condiciones de Marshall-Lerner (u 'optimismo de las elasticidades') que garantiza que las devaluaciones siempre tendrán efectos expansivos sobre el nivel de actividad.

El cumplimiento de la condición de Marshall-Lerner supone cualquier alza del tipo de cambio generará un efecto positivo en los flujos comerciales a partir del incentivo sobre las exportaciones tras la mejora de los términos de intercambio medidos en moneda local.

La condición analítica para que Marshall-Lerner se cumpla es que la suma de las elasticidades precio (en moneda local) de las exportaciones e importaciones sean mayores a la unidad. Es decir, que las cantidades importadas y exportadas respondan "más que proporcionalmente" ante cambios en los precios relativos (en moneda local) [213].

Por otro lado, desde el enfoque heterodoxo, debido a la pluralidad de perspectivas que conviven bajo esta misma categoría, no existe una única explicación sobre los determinantes del tipo de cambio. Sin perjuicio de ello, es posible señalar algunos aspectos comunes muy relevantes, que son aceptados desde el enfoque keynesiano-estructuralista.

En primer lugar, dentro de la tradición heterodoxa existe una teoría monetaria de la producción que relaciona la esfera monetaria, financiera y real.

La teoría monetaria de la producción keynesiana considera que el dinero no es un simple velo entre transacciones reales sino que es un elemento básico en el funcionamiento y la organización del sistema económico.

211 Siendo $/U$S los pesos pagados por cada dólar, P$ el precio promedio una canasta representativa en la economía local y PU$S el precio promedio de esta canasta en el mercado internacional, la ecuación de la PPA (en niveles) viene dada por:

$$PPA: \frac{\$}{U\$S} = \frac{P_{\$}}{P_{U\$S}}$$

212 Un desarrollo más detallado sobre este tema puede consultarse en Sarno & Taylor (2003: cap.4) o Taylor (1995). En particular, el modelo de Dornbusch (1976) es uno de los trabajos pioneros en formalizar este tipo de razonamiento de ajuste por precios. Relajando algunos supuestos del modelo convencional (existencia de sticky pricesy cumplimiento de la PPA en tasas) aunque llegando a las mismas conclusiones sobre los fundamentos que determinan el tipo de cambio.
213 Para una derivación analítica de esta condición véase Gandolfo (2002), cap.7.

En una economía monetaria no está garantizado que el flujo de ahorro separado del circuito de ingresos vuelva a ser gastado de ninguna forma en el fututo. Esto rompe con la igualdad ex-ante entre ahorro e inversión y, como consecuencia, los mecanismos automáticos de mercado que ajustan los desequilibrios de ningún modo garantizan que en el equilibrio exista pleno empleo (Keynes, 1936).

Por lo tanto, como el sistema económico funciona en condiciones de incertidumbre (mundo no-ergódico), no se cumple el supuesto de sustitución bruta y la emisión monetaria es no neutral (Davidson, 1994).

Producto de ello, y en general, desde la perspectiva heterodoxa se desestima el cumplimiento de la UIP (a pesar de haber sido formalizada por Keynes en 1923) de la PPA y la condición de Marshall-Lerner.

Respecto al cumplimiento de la UIP, los críticos suelen considerar que la existencia de *sesgo doméstico* en la demanda por algún activo anula cualquier tendencia a igualación en los rendimientos, de modo que las desviaciones de la UIP pueden ser permanentes[214]. La evidencia empírica da cuenta de ello, ya que las diferencias de rendimientos en los activos locales e internacionales resultan ser estadísticamente significativas y volátiles a lo largo del tiempo, aún cuando se incluyan variables que aproximen distintas medidas de riesgo (Harvey, 2004).

En cuanto al cumplimiento de la PPA, por un lado, se encuentran las críticas empíricas, que incluso tienen lugar al interior del mainstream (Kholdy & Sohrabian, 1990; Rogoff, 1996; Harvey, 1996). Por otro lado, se encuentran las críticas teóricas. Dentro de ellas, el enfoque heterodoxo considera que la persistencia observada en los déficits o superávits del balance comercial no permite afirmar que exista una tendencia subyacente a permanecer equilibrado (Shaikh, 1999). Asimismo, en el caso de que ello sea así, esto no implica que el mismo venga dado por los mecanismos de precio que postula la teoría (Harvey, 2007). De modo que no se cumple que haya un ajuste del tipo de cambio tal que exista una fuerza que tienda a igualar las tasas de inflación local e internacional.

También se cuestiona la validez de las condiciones de Marshall-Lerner o el efecto positivo que tiene la devaluación sobre las exportaciones. La literatura sobre el "pesimismo de las elasticidades" destaca que la baja elasticidad precio de las exportaciones, de modo que la magnitud de la caída de la demanda interna que resulta del efecto distributivo negativo de produce la devaluación, anula cualquier efecto expansivo que pueda tener una devaluación sobre los niveles de actividad (Diaz Alejandro, 1963; Alonso & Garcimartín, 1998; Blecker, 2009).

Las crisis del sector externo

La visión keynesiano-estructuralista

Siguiendo el esquema propuesto, se puede afirmar que existen dos explicaciones sobre el origen de las crisis del sector externo: la heterodoxa y la ortodoxa.

Si bien en uno y otro grupo se encuentran trabajos que enfatizan tanto aspectos reales (los fundamentales) como aspectos monetarios y financieros, la diferencia clave entre ambas tradiciones es si la crisis del sector externo pueden explicarse o no como un fenómeno motivado por desajustes en los fundamentales.

En la interpretación del mainstream los desalineamientos del tipo de cambio de equilibrio de largo plazo (dado por la PPA y la UIP) es la causa que origina la crisis devaluatoria a partir de la cual, y como casos particulares, se agregan aspectos financieros, monetarios y de expectativas que, en cualquier caso, siempre tienden a reforzar el desajuste iníciales.

214 El desarrollo de modelos que aceptan la existencia de "home bias" (sesgo doméstico) no es un patrimonio exclusivo de la teoría heterodoxa. Muchos trabajos de orientación nuevo- keynesianos analizan modelos de determinación del tipo de cambio incluyendo "decisiones de portafolio" donde no se cumple la perfecta movilidad de capitales (Tobin, 1969)

Desde la visión heterodoxa las crisis cambiarias se analizan a la luz de la interacción entre fenómenos reales, estructurales, monetarios y de expectativas relacionados entre sí a partir de la vinculación que existe entre la dinámica del sector externo, el tipo de cambio y los ciclos económicos.

Comenzando por la tradición heterodoxa, será conveniente diferenciar dos momentos. Por un lado aquellas teorías asociadas a economías que funcionaban con controles de capital y que en su explicación destacaban los aspectos reales de las crisis del sector externo. Por otro lado, se encuentran las visiones más modernas surgidas tras el fuerte crecimiento de las finanzas a nivel global, que destacan más bien aspectos monetarios y de expectativas.

En este sentido, aquellos que en su explicación enfatizan aspectos reales se encuentran los *modelos estructuralistas de crisis de balance de pagos*. El estructuralismo toma muchos elementos keynesianos a los que agrega un enfoque analítico propio tras incorporar determinantes histórico-estructurales de las economías latinoamericanas (Bielschowsky, 1998).

Para los estructuralistas el vínculo entre crisis cambiaras y ciclo económico es visto como un mismo proceso endógeno en el cual, el límite al crecimiento viene dado por la escases de divisas para financiar las importaciones del sector industrial, deuda externa o, a menudo, consumos suntuarios de los sectores receptores de rentas que replicaban patrones de demanda propios de las economías centrales (Keynes, 1929, Harrod, 1933; Furtado, 1967; Diamand, 1972; Thirwall, 1979; Bacha, 1986).

En el modelo estructuralista típico, la capacidad de financiar los desequilibrios externos persistentes mediante ahorro externo se encuentra relativamente limitada debido a la existencia de controles de capital.

La dinámica de ajuste comienza cuando la demanda de dólares del sector manufacturero (o de cualquiera de las otras fuentes) aumenta en mayor proporción que la capacidad que tiene el sector exportador de proveer de divisas adicionales. A medida que la economía crece aumenta la presión sobre el mercado de cambios hasta agotar las reservas. Llegado a cierto umbral mínimo de reservas se desata una crisis devaluatoria, que hace aumentar los costos iniciando un proceso de inflación cambiaria. El aumento de los precios internos redistribuye ingresos desde los trabajadores a los capitalistas (o hacia el sector agropecuario) afectando el poder de compra del salario. Esta caída del salario real genera una disminución de la demanda agregada, lo que redunda en una disminución del producto. Finalmente, el equilibrio del balance de pagos se reestablece vía un menor nivel de actividad que, para un mismo nivel de exportaciones, una menor demanda de dólares por menores importaciones (Olivera, 1962; Diaz Alejandro, 1963; Ferrer, 1963; Braun & Joy, 1968; Krugman & Taylor, 1978).

En el caso de que la demanda de divisas continúe presionada por el peso de la deuda externa, el proceso de ajuste tradicional tipo de cambio-precios podría verse exacerbado dando lugar a una hiperinflación, default de deuda, etc., generando una crisis de balance de pagos aún más grave (Cardoso, 1989; Bresser-Pereira, 1990; Nicolini, 2008).

En segundo lugar dentro de la explicación heterodoxa sobre crisis del sector externo se encuentran aquellos trabajos que destacan los aspectos financieros y de expectativas. Retomando el análisis keynesiano sobre la determinación del precio de los activos financieros, los autores post-keynesianos consideran a las expectativas o presunciones sobre el futuro que realizan todos los agentes económicos como un elemento central en la determinación del tipo de cambio (Blecker, 2005).

Esto esta en línea con el análisis que Keynes le otrogaba a las convenciones dentro del funcionamiento de los mercados financieros. En estos mercados, para que las transacciones tengan lugar debe existir una diferencia de opiniones entre compradores y vendedores respecto al precio corriente de un activo: los compradores (bulls) son los que piensan que el precio subirá y los vendedores (bears) son los que piensan que bajará. Cada individuo siempre se clasifica en uno de los grupos. Sin embargo estas opiniones no están enteramente fundadas en las expectativas individuales, sino que se basan (al igual que en el

"*beauty contest*") en lo que ellos creen que será la opinión promedio del mercado sobre el desenvolvimiento futuro (Dequech, 2011).

Por ende, la crisis del sector externo estan motivadas por opiniones que se retroalimentan más allá del estado de los fundamentales. De este modo, las corrida contra la moneda doméstica siempre puede ser contenida si existe capacidad del gobierno de revertir las expectivas. Caso contrario aparecería una crisis por "profesías autocumplidas".

Desde esta perspectiva, los especuladores no son una anomalía de los mercados de capitales sino un elemento constitutivo y su accionar hace a las condiciones normales en las que los mercados funcionan (Alves Jr, Ferrari Jr & De Paula, 1999)[215].

La visión mainstream de las "crisis cambiarias"

Por el lado de la explicación ortodoxa sobre las crisis del sector externo, desde comienzos de la década del '70 fue ganando importancia una visión contrapuesta al keynesianismo: el enfoque monetario del balance de pagos (Frenkel & Johnson, 1976).

Este enfoque acepta la validez de las teorías de la UIP y la PPA. Por ende, las crisis del sector externo siempre son la manifestación de un desequilibrio en los fundamentales donde la crisis de devaluación están motivadas y ocurren para corregir los desvíos corrientes del valor del tipo de cambio de equilibrio.

Los modelos modernos de crisis cambiarias son herederos de esta tradición conceptual y forman parte del enfoque mainstream.

Los modelos de crisis cambiarias suelen ordenarse por "generaciones" que consideran distintos momentos del debate. El cambio de una generación a otra se da cuando ciertos aspectos de la realidad parecerían no ajustarse al modelo vigente, desatando la polémica entre los autores y originando nuevas "oleadas" o "generaciones" de modelos.

Los *modelos de crisis cambiarias de primera generación* surgieron asociados al estudio de las crisis de balance de pagos los 70's y 80's (México 1982). La explicación de las crisis del sector externo en estos casos parte de identificar una inconsistencia entre la regla de política que sigue el banco central y el resultado de las cuentas públicas, generalmente deficitarias por la carga que ejerce el pago de la deuda externa. Por un lado, el banco central intenta defender la paridad cambiara para en un tipo de cambio fijo pero, por el otro lado, el gobierno financia el déficit fiscal con emisión monetaria. Este desajuste de política torna ambos objetivos de política incompatibles[216].

El elemento novedoso que introducen los modelos de crisis cambiarias son las expectativas de devaluación. La dinámica del modelo postula que existe un nivel crítico de reservas a partir del cual se produce un ataque especulativo, en donde los capitales liquidan sus posiciones en moneda local buscando anticiparse a las pérdidas de una devaluación, generando una corrida y adelantando el abandono futuro de la paridad cambiaria. Por ende, las expectativas generan que la crisis cambiaria se produzca anticipadamente, incluso antes de que las reservas sean cero y efectivamente no pueda abastecerse la demanda de divisas (Salant & Handerson, 1978; Krugman, 1979; Flood y Garber, 1984).

215 De hecho, el especulador es el agente que "hace" al funcionamiento de los mercados financieros. Su principal motivación es comprar a precios bajos para venderlos a un mayor precio en el futuro, por ello busca anticiparse a movimientos de precio futuros yendo en contra de la tendencia del mercado. De este modo, y en ausencia de riesgo dado por una crisis sistémica, las compras y las ventas de los especuladores absorben el riesgo del precio para los oferentes de los activos individuales que buscan cubrirse en el futuro (Alves Jr, Ferrari Jr, & De Paula, 1999). Un ejemplo típico de esto es el rol que tienen los especuladores en brindar liquidez y resguardo para los productores en los mercados de precios futuros de materias primas.

216 Si bien en la formulación típica del modelo el Banco Central financia el déficit público, podría obtenerse el mismo resultado si el Banco Central financiase crédito privado con emisión. El aspecto central es la inconsistencia en la hoja del balance consolidada del sector financiero.

Sin embargo, a pesar del rol que tenía el esquema de expectativas, en los modelos de primera generación existe cierto mecanicismo entre la corrida especulativa y las decisiones del banco central de abandonar o no la paridad cambiaria. Este problema se hizo visible a partir de las crisis cambiarias ocurridas en los países desarrollados en los 90's (Reino Unido 1992).

Por ello, surgen los modelos de *crisis cambiarias de segunda generación* los cuales proponen dar forma al esquema de toma de decisiones del banco central. En estos casos, la disposición final del gobierno de defender o no la paridad cambiaria dependerá de "las pérdidas" que evalúa tendrá que afrontar en términos distributivos si convalida una devaluación o, caso contrario, en términos de empleo si intentase contener la corrida con la suba de la tasa de interés.

Asimismo, como los agentes privados conocen el esquema de toma de decisiones de la autoridad monetaria (o la función de pérdida del Banco Central), operarán en consecuencia.

Por lo tanto la novedad de los modelos de segunda generación es la inclusión de una función de pérdidas en las decisiones del gobierno que rompe con el mecanicismo trivial entre la corrida y la devaluación. Como resultado, la crisis cambiaria podría desatarse a partir de un ataque especulativo basado en el deterioro en los fundamentales (o no) dependiendo de si el gobierno *optó* por no defender la paridad cambiaria, pudiendo hacerlo (Obstfeld, 1994; Krugman, 1996).

Cuando ocurrieron las crisis asiáticas (Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas y Tailandia 1997-98) si bien fue visible el rol de las expectativas como mecanismo conductor de la crisis, no existió ningún elemento que señalara que el abandono de la paridad cambiaria haya sido el resultado de la evaluación racional respecto a los objetivos de política del gobierno.

Esto generó una nueva revisión en los modelos de crisis cambiarias dando lugar de al surgimiento de los *modelos de crisis cambiarias de tercera generación*[217] (Kaminsky, 2003).

El aporte novedoso de este grupo de trabajos reside en enfatizar aún más el rol de las expectativas como vehículo conductor de los eventos disruptivos en el mercado de cambios.

Sin embargo, ello no implicó abandonar el esquema fundamental del mainstream por el cual los determinantes del tipo de cambio en el largo plazo (el valor de equilibrio) vienen dados por fuerzas reales, dada la vigencia de la UIP y la PPA.

En general suele hacerse referencia a un conjunto de fallas de mercado (comportamientos en manada, agentes heterogéneos, información localizada, contagio, estrategias de trading, etc.) que permite incluir explicaciones ad-hoc dentro del esquema convencional[218].

Tomemos por ejemplo una de estas fallas de marcado como puede ser la existencia de información localizada (Shiller, Fischer & Friedman 1984; Devenow & Welch, 1996).
Suponiendo que los mercados de capital funcionan dentro de un esquema de racionalidad limitada o información localizada, existen "inversores líderes" que cuentan con información privilegiada e influyen sobre la formación de expectativas del resto de los inversores.
El cambio de posición en algún activo por parte de los inversores líderes genera un efecto imitación por el resto de los inversores pequeños para cubrirse de "futuras pérdidas esperadas y no tenidas en cuenta". Esta venta de activos domésticos da lugar a una corrida masiva contra la moneda local más allá del estado de los fundamentales macroeconómicos, generando una crisis cambiaria por expectativas auto-cumplidas.

217 Muchos autores simplemente consideran los modelos de tercera generación como una extensión de los de segunda, sin ser estos nuevos modelos merecedores sub-categoría especial. Sin desconocer esto, en este trabajo se considerará la distinción entre segunda y tercera generación como relevante.
218 Una taxonomía sobre los modelos de crisis cambiarias de este tipo es la que hace Krugman (1999).

Cuadro 1: División analítica de la literatura sobre crisis del sector externo

Los "efectos reales" y la teoría del ciclo económico

La visión heterodoxa y "el ciclo económico endógeno"

En la literatura heterodoxa sobre crisis del sector externo existe una estrecha relación entre los desajustes cambiarios, las crisis, sus efectos sobre la economía real y el patrón de recuperación.
Sin embargo, en la literatura mainstream la relación entre las crisis del sector externo y los efectos reales de estos eventos no son tan claros. Esto se debe a que los trabajos que estudian las crisis cambiarias surgieron desarrollos aparentemente diferentes de aquellos que estudian las fluctuaciones en la actividad económica o la teoría del ciclo económico. Por ello, resulta necesario vincular con mayor claridad la relación entre uno y otro.

Antes de ello, una aclaración. Si bien este análisis sobre los efectos reales de las crisis cambiarias considera básicamente el mediano plazo, es decir, analiza un problema de impacto financiero sobre el ciclo económico, esquemáticamente se podría estudiar la literatura sobre efectos reales de las crisis del sector externo haciendo uso de la tradicional distinción presente en la literatura sobre crecimiento económico, y dividir los trabajos entre aquellos que consideran al crecimiento tirado por demanda y los otros que lo consideran tirado por la oferta.

Los modelos de crecimiento tirados por demanda, pertenecen al enfoque heterodoxo. En ellos, confluyen distintas tradiciones teóricas. Sin embargo, todos aceptan el equilibrio de largo plazo es una situación de reposo de las variables reales, donde el pleno empleo no es condición de cierre del modelo (Bortis, 1997).

De este modo, ya sea que el crecimiento de la economía en el largo plazo sea tirado por *salarios, beneficios, exportaciones* o *deuda* (Kaldor, 1970; Dixon & Thirlwall, 1970; Bhaduri & Marglin, 1990; Dutt, 2006), dentro del enfoque heterodoxo las variables que explican el ciclo económico siempre son endógenas al sistema económico.

En este sentido, para una economía cerrada, el ciclo económico podría explicarse por la variación en la utilización de la capacidad instalada derivado de la sobrerreacción de la inversión para ciertos niveles de ingreso (Kaldor, 1940) o, alternativamente, mediante desfasajes temporales en los pedidos, entrega y fabricación de la inversión y los ciclos de la tasa de ganancia, derivado del carácter de la inversión como demanda y capacidad productiva (Kalecki, 1970).

En una economía abierta, siguiendo a la escuela estructuralista, los ciclos se desatan a partir del desequilibrio en el sector externo en donde el crecimiento está limitado por la disponibilidad de financiar importaciones (Braun & Joy, 1968).

Asimismo, este análisis sobre los ciclos económicos podría enriquecerse considerando diferentes aspectos. En el caso de una economía con mercados financieros muy desarrollados, la exposición a actitudes especulativas da lugar a ciclos de endeudamiento que conducen a posiciones de fragilidad financiera que interrumpen el ciclo de crecimiento, desatando una crisis recesiva (Minsky, 1977; Kregel, 1998; Bellofiore, Halevi, & Passarella, 2009).

Al mismo tiempo, el ciclo económico podría tener efectos permanentes sobre la tasa de crecimiento futuro debido a la existencia de fuertes dependencias de sendero asociadas a la relación ingreso-productividad en el mercado de trabajo (Kaldor , 1981; Setterfield, 2007).

La teoría mainstream y "el ciclo económico exógeno"

Por otro lado, están los modelos de crecimiento tirados por oferta. Estos son la explicación mainstream al desenvolvimiento de la economía en el largo plazo.

En estos modelos las decisiones de inversión son el resultado del proceso de optimización dinámica del empresario a partir de una función de producción neoclásica que cumple con los supuestos habituales (sustitución factorial, productividad marginal decreciente, mercados competitivos, etc.). De modo que si los precios son perfectamente flexibles precios, el pleno empleo es una condición de equilibrio (Cass, 1965; Koopmans, 1967; King, Plosser, & Rebelo, 1988).

Respecto a la explicación del ciclo, el modelo mainstream considera que estos se generan por shocks exógenos, los cuales siempre revierten a la tasa natural de crecimiento dada exclusivamente por determinantes de oferta (Lucas Jr, 1977; Kydland & Prescott, 1990).

En cuanto a la forma del ciclo, el tipo de recuperación del nivel de actividad dependerá de la naturaleza del shock. En el caso de los shocks sean de demanda, efectos sobre el nivel de actividad serán transitorios. Una vez ocurrido el shock negativo (positivo) se desatará una recesión (boom de crecimiento) que una vez internalizado el efecto negativo (positivo) la economía crecerá (se contraerá) a tasas más rápidas para converger al mismo nivel y la tasa de crecimiento que antes de la crisis (expansión) (Friedman, 1993). En este caso se dice que el patrón de ajuste tendrá forma de "V" ("V" invertida).

Si en cambio los shocks sobre el nivel de actividad afectan a oferta, existirán efectos permanentes sobre el nivel de producto. Una vez ocurrido el shock negativo (positivo) disminuirá (aumentará) la tasa de crecimiento hasta que, internalizado el cambio estructural, la economía crecerá más rápidamente (más lentamente) hasta revertir a la tasa natural de crecimiento pero con un nivel de producto permanentemente menor (mayor). Gráficamente el patrón de ajuste mostrará un patrón tipo "U" ("U invertida") (Hamilton, 1989).

En el cuadro 2 a continuación se presenta a modo de resumen un esquema que sintetiza los principales elementos sobre la teoría del ciclo económico y los impactos reales de las crisis cambiarias que comentados.

Cuadro 2: División analítica de la literatura sobre ciclos económicos

En resumen, el hecho de que en el enfoque mainstream las crisis del sector externo se expliquen por desajustes en los fundamentales y los ciclos económicos vengan dados por shocks exógenos, condiciona una explicación acabada sobre los efectos reales de las crisis cambiarias ya que, en cualquier caso, si se cumplen los supuestos del modelo en el largo plazo la economía tendería a revertir automáticamente a la tasa de crecimiento dada por los determinantes de oferta.

Las crisis cambiarias no recesivas: evidencia empírica

Estudios empiricos sobre "los impactos reales" de las crisis del sector externo

Al considerar los trabajos empíricos sobre las crisis del sector externo, nos encontramos con numerosos estudios empíricos que suelen estudiar distintos grupos de problemas. Si bien en muchos de ellos la motivación se encuentra en torno a problemas surgidos desde la teoría mainstream, la metodología implementada y un conjunto de regularidades empíricas asociada a los ciclos económicos son puntos importantes a tener en cuenta.

Por un lado, están los trabajos relacionados al testeo de las condiciones de Marshall-Lerner. Estos buscan determinar si las devaluaciones logran recomponer los niveles de balance comercial e impulsar la actividad. En general, la condición de Marshall-Lerner solo resulta parcialmente satisfecha en menos de un 50% de los trabajos, con un sesgo a aquellos que toman a las economías industriales más avanzadas. (Edwards, 1985; Rose, 1991; Bahmani, Harvey, & Hegerty, 2013)

Por otro, existen trabajos asociados a la literatura sobre crisis cambiarias que analizan la relación entre los eventos de alta presión cambiaria y la caída en el nivel de actividad.

En general, en esta literatura las recesiones son vistas como un elemento de vulnerabilidad adicional frente al ataque especulativo. Esto se debería a que, en periodos recesivos, existe una menor predisposición la política de suba de tasas de interés para contener la corrida defender y el tipo de cambio, debido a que esto tendería a agravar aún más la caída en los niveles de actividad (Eichengreen, Rose, Wyplosz, Dumas, & Weber, 1995; Masson, 1999; Calvo y Reinhart, 2000; Dtragiache y Spilimbergo, 2001).

En particular, existe un grupo de trabajos cuyo principal interés es investigar la relación entre eventos de alta presión cambiaria y desempeño de la economía real. Este recorte específico de trabajos, es el antecedente más directo al estudio de los determinantes de las crisis cambiarias recesivas y la heterogeneidad en el proceso de ajuste.

Ciertos trabajos investigan la profundidad, el tiempo y la forma o patrón de recuperación de la fase recesiva una vez ocurrida la crisis cambiaria (Park & Lee, 2003; Deb, 2005; Hong & Tornell, 2005; Cerra & Saxena, 2007; Bussiere, Saxena & Tovar, 2010).

Otros analizan el comportamiento diferencial de los países industriales y los en desarrollo frente a episodios de crisis cambiarias que tuvieron (o no) impactos reales (Gupta, Mishra & Sahay, 2007; Hegerty, 2013).

En el cuadro 3 a continuación se resumen estos distintos grupos de trabajos antes comentados.

Cuadro 3: ***Literatura empírica sobre crisis cambiarias que estudia las recesiones.***

Antecedentes directos problema de investigación *analisis empirico de los efectos reales de las crisis cambiarias*			
Referencia	¿Calcula indicador de presión en el mercado de cambios?	Metodologia econometrica	Problema de estudio
Edwards, 1985; Rose, 1991; Bahmani, Harvey, & Hegerty, 2013	No.	ANOVA, OLS, Analisis no condicionado.	Indagar sobre la validez de la condición de Marshall-Lerner
Bordo & Schartz, 2000	Si. (TC, Reservas y Tasa de interés)	Tobit	La finalización de los acuerdos de Bretton Woods aumentó la fragilidad financiera y la ocurrencia de crisis cambiarias recesivas
Kaminsky & Reinhart, 1999	Si. (TC y Reservas)	Analisis no condicionado	PBI, cambiarias y bancarias
Hutchison & Noy, 2002	Si. (TC y Reservas)	OLS	PBI, crisis cambiarias y integracion financiera
Lane & Milessi-Ferreti, 2010	No.	OLS	
Park & Lee, 2003	No.	Analisis no condiconado	Profundidad, velocidad o patron de recuperación de una crisis cambiaria recesiva
Deb, 2005	Si. (TC y Reservas)	Estima un modelo con funciones de supervivencia	
Hong & Tomell, 2005	Si. (TC y Reservas)	OLS y efectos fijos	
Cerra & Saxena, 2007	No.	GLS	
Busslere, Saxena & Tovar, 2010	Si. (TC)	Analisis no condicionado	
Gutpa, Mishra & Sahay, 2007	No.	Analisis de medias	Respuesta de los paises en desarrollo y desarrollados frente a crisis cambiarias que tuvieron impactos sobre el producto
Hegerty, 2013	Si. (TC y Reservas)	VAR	

En ninguno de ellos se ha estudiado el efecto diferencial de las variables macroeconómicas sujetas a política durante episodios de crisis cambiarías recesivas, de modo de considerar la heterogeneidad en el proceso de ajuste.

Evidencia empírica para los países en desarrollo

El criterio de identificación de crisis cambiarias recesivas que se considerará en este trabajo será una combinación dos metodologías provenientes de la literatura convencional sobre crisis cambiarias, por un lado, y la literatura de ciclos económicos, por otro.

Respecto a las crisis cambiarias, la estimación considerará ocho diferentes índices de presión cambiaria agrupados en tres grandes familias indicadores según si estos incluyen (o no) tipo de cambio, reservas o tasas de interés.

El tipo de cambio, la tasa de interés, las reservas son las variables que comúnmente considera la literatura para dar cuenta del grado de presión cambiaria que existe en una economía (Girton & Roper, 1977).

En todos los casos, las crisis cambiarias se queda definida como un evento discreto en donde la presión en el mercado de cambios es lo suficientemente elevada como para superar un umbral de crisis previamente considerado.

De manera muy esquemática las tres familias que agrupan ocho indicadores quedan definidas como:

- Los índices (A), (B), (C) y (D) pertenecen a la primer familia de índices llamada de "Presión en el mercado de cambios" (EMPI), la cual incluye la variación porcentual del diferencial de tasa de interés, reservas y tipo de cambio. Las diferencias al interior de este grupo vienen dadas por distintas ponderaciones de las variables dentro del índice y los criterios a partir de los cuales se construye el umbral de crisis (número de desvíos de la media, umbral fijo o de ventana móvil) (Eichegreen et al, 1995; Eichengreen, Rose, & Wyplosz, 1997).

- Los índices (E) y (F) pertenecen a la segunda familia de indicadores llamada de "Turbulencia en el mercado de cambios" (TMC), la cual incluye la variación porcentual en los niveles de reserva y tipo de cambio. Las diferencias entre los distintos índices esta dada por la consideración de umbrales fijos o móviles en la identificación de los eventos de crisis (Kaminsky & Reinhart, 1999)
- Los índices (G) y (H) de "Colapso del mercado de cambios" (CMC) y "Devaluación del mercado de cambios" (DMC) pertenecen a la tercer familia de indicadores. Estos incluyen en su construcción solo la devaluación del tipo de cambio. La diferencia entre uno y otro índice va a venir dada por el periodo en el cual se considera la depreciación (mensual o anual) y si se excluyen o incluyen los eventos de alta inflación.

Por otro lado aparecen los índices de los impactos reales. Para ello, en la estimación se utilizaran dos tipos de indicadores seleccionados de la literatura empírica sobre ciclos económicos con el objetivo de medir las caídas en el nivel de PBI o las recesiones.

Estos indicadores presentan las recesiones como un desajuste de la tasa de crecimiento del PBI del periodo corriente respecto un criterio sobre el crecimiento promedio o, alternativamente, un cambio en los niveles de actividad dependiendo de la etapa del ciclo económico.

De modo que los dos tipos de indicadores son:
- El indicador "promedio en ventanas" o "tipo 1" considera que hubo un impacto negativo sobre la actividad económica si la tasa de crecimiento del PBI en "t" es menor que la tasa de crecimiento promedio para una ventana tres años antes y dos años después.
- El indicador "picos y valles" o "tipo 2" considera un impacto negativo sobre la actividad económica a partir de la identificación de picos y valles del ciclo económico. Para este criterio, la recesión implica una caída de los niveles de PBI en la parte más alta del ciclo económico. En la práctica esto va a coincidir con caídas en la tasa de crecimiento del PBI en el periodo "t" respecto al año anterior.

Por lo tanto, las crisis cambiarias recesivas quedaran definidas como eventos en donde coincide temporalmente algún criterio de los ocho índices de presión cambiaria en combinación con dos diferentes indicadores sobre impactos reales. Como resultado existirán dieciséis criterios de clasificación para los eventos de interés[219].

La muestra seleccionada estará compuesta por veintinueve países que son *Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Rep. Checa, Ecuador, Egipto, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, México, Marruecos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filippinas, Polonia, Rusia, Sudafrica, Tailandia, Turquía, Uruguay y Venezuela.*

En el cuadro 5 a continuación se presentan los resultados de aplicar los dieciséis criterios de clasificación de crisis cambiarias recesivas a la muestra en frecuencia anual.

219 La única diferencia de este trabajo con la metodología convencional sobre crisis cambiarias es que no se incluye el criterio de "ventanas de exclusión" en la determinación de las crisis. Esto se debe a que para nuestro problema de investigación no interesará tanto la identificación del "comienzo" de la crisis cambiaria sino más bien la coincidencia temporal del evento de alta presión cambiaria con impactos negativos sobre el nivel de actividad.

Cuadro 1: ***Resumen de crisis cambiarias recesivas y no recesivas en países emergentes. Casos y porcentajes. Eventos anualizados. Años 1960-2012.***

	Tipo de cambio, reservas y tasa de interés				Tipo de cambio y reservas		Tipo de cambio	
Indicador de Crisis cambiaria recesiva	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**
Inidicador de Crisis Cambiaria	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Indicador de Recesión	Tipo 1							
	Casos							
Tranquilo	617	601	631	597	1223	1134	1189	1329
Crisis Cambiaria no recesiva	100	115	81	97	51	89	100	45
Crisis cambiaria recesiva	93	103	83	110	74	126	141	62
subtotal crisis cambiarias	*193*	*218*	*164*	*207*	*125*	*215*	*241*	*107*
Total	810	819	795	804	1348	1349	1430	1436
	%							
Tranquilo	76,2	73,4	79,4	74,3	90,7	84,1	83,1	92,5
Crisis Cambiaria no recesiva	12,3	14,0	10,2	12,1	3,8	6,6	7,0	3,1
Crisis cambiaria recesiva	11,5	12,6	10,4	13,7	5,5	9,3	9,9	4,3
% de crisis cambiarias no recesivas/crisis cambiarias recesivas	*48,2*	*47,2*	*50,6*	*53,1*	*59,2*	*58,6*	*58,5*	*57,9*

	Tipo de cambio, reservas y tasa de interés				Tipo de cambio y reservas		Tipo de cambio	
Indicador de Crisis cambiaria recesiva	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**	**16**
Inidicador de Crisis Cambiaria	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
Indicador de Recesión	Tipo 2							
	Casos							
Tranquilo	617	601	631	597	1223	1134	1189	1329
Crisis Cambiaria no recesiva	148	173	121	159	81	159	170	67
Crisis cambiaria recesiva	45	45	43	48	44	56	71	40
subtotal crisis cambiarias	*193*	*218*	*164*	*207*	*125*	*215*	*241*	*107*
Total	810	819	795	804	1348	1349	1430	1436
	%							
Tranquilo	76,2	73,4	79,4	74,3	90,7	84,1	83,1	92,5
Crisis Cambiaria no recesiva	18,3	21,1	15,2	19,8	6,0	11,8	11,9	4,7
Crisis cambiaria recesiva	5,6	5,5	5,4	6,0	3,3	4,2	5,0	2,8
% de crisis cambiarias no recesivas/crisis cambiarias recesivas	*23,3*	*20,6*	*26,2*	*23,2*	*35,2*	*26,0*	*29,5*	*37,4*

Haciendo uso de dieciséis indicadores sobre crisis cambiarias recesivas en frecuencia anual es posible afirmar que no todos los eventos de alta presión cambiaria tuvieron impactos reales significativos, es decir, fueron recesivos.

Dependiendo del indicador que se tome solo entre un 20% y 60% de las crisis cambiarias resultaron ser crisis cambiarias recesivas. O dicho de otro modo, entre un 40% y un 80% de las crisis cambiarias fueron no recesivas.

Considerando los resultados del cuadro 5, si se toma el indicador de impactos reales "tipo 1" en combinación con los ocho índices de crisis cambiarias alrededor de un 45% de las crisis cambiarias se clasificaron como crisis cambiarias no recesivas. A su vez, si se toma el indicador de impactos reales "tipo 2"

(que tiene un criterio sobre impactos más restrictivos) en combinación con los ocho índices de crisis cambiarias alrededor de un 75% de las crisis cambiarias fueron crisis cambiarias no recesivas.

Esta evidencia está en línea con trabajos otros trabajos en la literatura que estudian los efectos reales de las crisis cambiarias (Hong & Tornell, 2005; Gupta, Mishra & Sahay, 2007)

Conclusiones

A pesar de que la evidencia empírica logra dar cuenta de episodios en los cuales los impactos reales de episodios fuerte stress cambiario pudieron ser contenidos, en la literatura existe un vacío conceptual para explicar las crisis cambiarias no recesivas, ya que se le da un tratamiento homogéneo a categorías de crisis son de naturaleza bien distinta.

Desde el mainstream este problema no es capaz de ser abordable. Como el tipo de cambio es una variable que viene determinada por fuerzas reales, las crisis de balance de pagos siempre son conducidas por desajustes en los fundamentales macroeconómicos. En el caso de que se incluyan aspectos financieros en la explicación de la crisis, estos son abordados como casos particulares (fallas de mercado) sin afectar el planteo conceptual básico: los fenómenos reales y monetarios están desvinculados, y el ciclo económico es exógeno (shocks de demanda transitorios, oferta permanentes).

Por el lado del enfoque heterodoxo, existen mayores contactos entre el sector externo y la dinámica del los nivel de actividad que permiten reconstruir una visión integradora.

En enfoque heterodoxo se postula la existencia de una teoría monetaria de la producción a partir de la cual las variables de política (fundamentalmente la fiscal) son efectiva para determinar los niveles de actividad, incluso en el largo plazo.

Pero, la naturaleza periférica y subordinada de nuestros países en el mercado de capitales mundial hace que exista dominancia de balance de pagos, y el proceso de acumulación se vea interrumpido mucho antes de alcanzar el pleno empleo.

Con una cuenta capital abierta, el efecto disruptivo de que tienen las reversiones repentinas y las salidas de capitales, dan lugar a crisis financieras motivadas desde el sector externo. Para una economía con la cuenta capital cerrada, el ajuste viene dado por la dinámica sobreexpansiva que las importacones establecen sobre la oferta de dólares del sector exportador. En cualquiera de los dos casos, la solo puede ser reestablecido mediante el efecto equilibrador que la caída en la actividad tiene sobre el saldo del balance comercial.

Sin embargo, en ausencia de graves crisis, aún aparecen espacios para la política económica que moderen los efectos reales de las crisis cambiarias. La existencia de una política fiscal, monetaria o distributiva que modere los efectos contractivos sobre la demanda agregada serviría para amortiguar la caída de la demanda y los impactos reales En este caso, prevenir una recesión puede que no sea lo mismo que curar, dando lugar a un nuevo espacio de administración del ciclo por parte de la política fiscal.

Al estudiar la evidencia empírica, las crisis cambiarias no recesivas son eventos bastante recurrentes. Haciendo uso de dieciséis indicadores sobre crisis cambiarias recesivas en frecuencia anual es posible afirmar que entre un 40% y un 80% de las crisis cambiarias fueron eventos de alta presión cambiaria pero sin impactos reales significativos, es decir, pudieron ser clasificados como crisis cambiarias no recesivas.

Esto esta en línea con algunos paperas empíricos que emplean la categoría crisis cambiaria recesiva como objeto de estudio.

Haca adelante, sería interesante estudiar los determinantes de este tipo especifico de eventos. En este sentido, considerar que rol tiene la presencia o no de una política fiscal expansiva, el impulso exportador, los niveles de endeudamiento, el grado de integración financiera, la existencia de una crisis bancaria, la tasa de inflación, los niveles de reserva, la dinámica importadora anterior, y otro conjunto de variables de política económica, como determinantes de las crisis cambiarias no recesivas.

Bibliografía:

- Abiad, M. A. (2003). Early Warning Systems: A Survey and a Regime-Switching Approach. International Monetary Fund , 3-32.
- Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (1998). A new approach to balance-of-payments constraint: some empirical evidence. Journal of Post Keynesian Economics , 259-282.
- Alves Jr, A. J., Ferrari Jr, F., & De Paula, L. F. (1999). The post Keynesian critique of conventional currency crisis models and Davidson's proposal to reform the international monetary system. Journal of Post Keynesian Economics , 207-225.
- Bacha, E. (1986). Crecimiento con Oferta Limitada de Divisas: Una Revaluación del Modelo de Dos Brechas. En E. Bacha, El milagro y la crisis. México: Fondo de Cultura Economica.
- Bahmani, M., Harvey, H., & Hegerty, S.W (2013). Empirical tests of the Marshall-Lerner condition: a literature review. Journal of Economic Studies, 40(3) , 411-443.
- Bellofiore, R., Halevi, J., & Passarella, M. (2009). If anything goes wrong. Re-reading Minsky after the Great Recession. In 7th Storep Conference, Trento, Italy .
- Bhaduri, A. (2008). On the dynamics of profit-led and wage-led growth. Cambridge Journal of Economics 32.1 , 147-160.
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados. Fondo de Cultura Económica/CEPAL.Vol. I, introducción.
- Blecker, R. A. (1989). International competition, income distribution and economic growth. Cambridge Journal of Economics , 395-412.
- Blecker, R. A. (2009). Long-run growth in open economies: export-led cumulative causation or a balance-of-payments constraint. 2nd summer school on Keynesian macroeconomics and European economic policies, Berlin, , 2-9.
- Blecker, R. (2005). Financial globalization, exchange rates and international trade. En G. Epstein, Financialization and the World Economy (págs. 183-209). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bortis, H. (1997). Institutions, behaviour and economic theory: a contribution to classical-Keynesian political economy. Cambridge University Press.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). A Model of Economics Stagnation: A Case of Study of the Argentina Economy. The Economic Journal , 78 (312), 868-887.
- Bresser-Pereira, L. C. (1990). Brazil's inflation and the Cruzado Plan, 1985-1988. En P. S. Falk, Inflation: Are we Next (págs. 57-74.).
- Bussière, M., Saxena, S. C., & Tovar, C. (2010). Chronicle of Currency Collapses: Re-Examining the Effects on Output. BIS Working Papers .
- Calvo, G. A. (1998). Capital flows and capital-market crises: the simple economics of sudden stops. Journal of Applied Economics , 35-54.
- Calvo, G. A., & Reinhart, C. (2000). Fixing for Your Life. En Susan Collins and Dani Rodrik, eds., Brookings Trade Forum 2000: Policy Challenges in the Next Millennium. Washington, D.C.: Brookings Institution .
- Cardoso, E. A. (1989). Hyperinflation in Latin America . Challenge , 11-19.
- Cass, D. (1965). Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation. The Review of economic studies , 233-240.
- Cerra, V., & Saxena, S. (2007). Growth dynamics: the myth of economic recovery. BIS Working Papers 226, Bank for International Settlements.
- Davidson, P. (1994). Post Keynesian Macroeconomic Theory. Aldershot:Edward Elgar.
- Dequech, D. (2011). Financial conventions in Keynes's theory: the stock exchange. Journal of Post Keynesian Economics , 469-490.

- Devenow, A., & Welch, I. (1996). Rational herding in financial economics. . European Economic Review, 40(3). , 603-615.
- Diamand, M. (1972). La Estructura Productiva Desequilibrada y el Tipo de Cambio. Desarrollo Económico, 12 (45).
- Diaz Alejandro, C. (1963). A note on the impact of Devaluation and the Redistributive Effect. Journal of Political Economy, 71 (6), 577-580.
- Dixon, R., & Thirlwall, A. P. (1970). A model of regional growth-rate differences on Kaldorian lines. Oxford Economic Papers, 201-214.
- Dornbusch, R. (1976). Expectations and Exchange Rate Dynamics. Journal of Political Economy, 84, 1161–76.
- Dornbusch, R. (1988). Real Exchange Rates and Macroeconomics: a Selective Survey. NBER Working Paper, (w2775) .
- Dutt, A. K. (2006). Maturity, stagnation and consumer debt: a Steindlian approach. Metroeconomica, 57, 339-364.
- Edwards, S. (1985). Are Devaluations Contractionary? National Bureau of Economic Research.
- Eichengreen, B., Rose, A. K., Wyplosz, C., Dumas, B., & Weber, A. (1995). Exchange market mayhem: the antecedents and aftermath of speculative attacks. Economic policy, 249-312.
- Eichengreen, B., Rose, A., & Wyplosz, C. (1997). Contagious Currency Crises. Scandinavian Economic Review 98 , 463-84.
- Ferrer, A. (1963). Devaluación, Redistribución de Ingresos y el Proceso de Desarticulación Industrial en la Argentina. Desarrollo Económico, 5-18.
- Flood, R. P., & Garber, P. M. (1984). Collapsing Exchange Rate Regimes: Some Lineal Examples. Journal of International Economics, 17, 1-13.
- Friedman, M. (1993). The 'Plucking Model' of business fluctuations revisited. Economic Inquiry , 171-177.
- Furtado, C. (1967). Teoría y política del desarrollo económico. Mexico: F.C.E.
- Girton, L., & Roper, D. (1977). A monetary model of exchange market pressure applied to the postwar Canadian experience. The American Economic Review, 537-548.
- Hamilton, J. D. (1989). A new approach to the economic analysis of nonstationary times series and the business cycle. Econometrica, 357-84.
- Harrod, R. (1933). International Economics. Cambridge Economic Handbooks.
- Harvey, J. T. (1996). Orthodox approaches to exchange rate determination: a survey. Journal of Post Keynesian Economics, 567-583.
- Harvey, J. T. (2007). Teaching Post Keynesian exchange rate theory. Journal of Post Keynesian Economics, 147-168.
- Hegerty, S. (2013). Exchange market pressure, output drops, and domestic credit: do emergin markets behave differently? Economics bulletin, 2585-2595.
- Hong, K., & Tornell, A. (2005). Recovery from a currency crisis: some stylized facts. Journal of Development Economics, 71-96.
- Kaldor, N. (1970). The Case for Regional Policies. Scottish Journal of Political Economy , 337-48.
- Kaldor, N. (1981). The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth. Economie appliquée tomo 34, nro. 6.
- Kalecki, M. (1970). Essay on the business cycle theory. En Selected essays on the dynamics of the capitalist economy 1933-1970. CUP.
- Kaminsky, G. L. (2003). Varieties of currency crises. NBER, national bureau of economic research. working paper No. w10193.
- Kaminsky, G. L., & Reinhart., C. M. (1999). The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems. American economic review , 473-500.
- Kaminsky, G., Lizondo, S., & Reinhart, C. (1998). Leading Indicators of Currency Crises. IMF Staff Papers, Palgrave Macmillan, vol. 45(1). , 1-48.
- Keynes, J. M. (1936). Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Mexico: Fondo de cultura económica, 2003.

- Keynes, J. M. (1929). The German transfer problem. The Economic Journal , 1-7.
- Kholdy, S., & Sohrabian, A. (1990). Exchange rates and prices: evidence from Granger causality tests. Journal of Post Keynesian Economics , 71-78.
- King, R. G., Plosser, C. I., & Rebelo, S. T. (1988). Production, growth and business cycles: I. The basic neoclassical model. Journal of monetary Economics , 195-232.
- Koopmans, T. C. (1967). Intertemporal distribution and "optimal" aggregate economic growth. Cowles Foundation for Research in Economics, Yale University. , 95-126.
- Kregel, J. A. (1998). Yes," it" did happen again: A Minsky crisis happened in Asia. Jerome Levy Economics Institute.
- Krugman, P. (1979). A model of balance of payments crises. Journal of Money, Credit, and Banking , 311-325.
- Krugman, P. (1996). Are Currency Crises Self-Fulfilling? NBER Chapters, National Bureau of Economic Research , 345-407 .
- Krugman, P. (1999). Currency Crises. Recuperado el 31 de julio de 2014, de MIT: http://web.mit.edu/krugman/www/crises.html
- Krugman, P. y. (1978). Contractionary effects of devaluation. Journal of Interna-tional Economics , 445-456.
- Kydland, F. E., & Prescott, E. C. (1990). Business cycles: Real facts and a monetary myth. Real business cycles: a reader .
- Lane, P. R., & Milesi-Ferretti, G. M. (2012). External adjustment and the global crisis. Journal of International Economics , 252-265.
- Lavoie, M. (1984). The endogenous flow of credit and the post Keynesian theory of money. Journal of Economic Issues , 771-797.
- Long, J. S., & Freese, J. (2006). Regression models for categorical dependent variables using Stata. Stata press.
- Lucas Jr, R. E. (1977). Understanding business cycles. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy , 7-29.
- Maarek, P., & Orgiazzi, E. (2013). Currency Crises and the Labour Share. Economica , 566-588.
- Masson, P. (1999). Contagion:: macroeconomic models with multiple equilibria. Journal of International Money and Finance , 587-602.
- Mendoza, R. U. (2004). International reserve-holding in the developing world: self insurance in a crisis-prone era? Emerging Markets Review 5.1 , 61-82.
- Milesi-Ferretti, G. M., & Razin, A. (1998). Current Account Reversals and Currency Crises: Empirical Regularities. CEPR Discussion Papers 1921, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Minsky, H. (1977). The financial instability hypothesis. An interpretation of Keynes and an alternative to 'standard' theory. Nebraska Journal of Economics and Business , 59-70.
- Obstfeld, M. (1994). The Logic of Currency Crises. NBER Working Papers 4640, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Olivera, J. (1962). Equilibrio monetario y ajuste internacional. Desarrollo Económico .
- Park, Y. C., & Lee, J. W (2003). Recovery and sustainability in East Asia. Managing currency crises in emerging markets. University of Chicago Press , 275-320.
- Rodrik, D. (1998). Who needs capital-account convertibility? Essays in international finance , 55-65.
- Rogoff, R. (1996). The Purchasing Power Parity Puzzle. Journal of Economic Literature , 34, 647-668.
- Rose, A. K. (1991). The role of exchange rates in a popular model of international trade: Does the 'Marshall–Lerner' condition hold? Journal of international economics , 301-316.
- alant, S. a. (1978). Market anticipation of government policy and the price of gold. Journal of Political Economy , 627-648.
- Sarno, L., & Taylor, M. P. (2002). Purchasing Power Parity and the Real Exchange Rate. IMF Staff Papers , 65-105.
- Sarno, L., & Taylor, M. P. (2003). The economics of exchange rates. Cambridge University Press.

- Serrano, F. (1995). Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier. Contributions to Political Economy , 67-90.
- Setterfield, M. (2007). Oferta y demanda en la teoría del crecimiento de Largo Plazo: introducción a un simposio sobre crecimiento orientado por la demanda. Revista Circus, nro.1 .
- Setterfield, M. (1993). Towards a long-run theory of effective demand: modeling macroeconomic systems with hysteresis. Journal of Post Keynesian Economics , 347-364.
- Shaikh, A. (1999). Real Exchange Rates and the International Mobility of Capital. Working Paper Nro. 265. New School for Social Research .
- Shiller, R. J., Fischer, S., & Friedman, B. M. (1984). Stock prices and social dynamics. Brookings Papers on Economic Activity , 457-510.
- Taylor, A. M., & Taylor, M. P. (2004). The purchasing power parity debate (No. w10607). National Bureau of Economic Research .
- Taylor, M. P. (1995). The economics of exchange rates. Journal of Economic literature , 13-47.
- Thirlwall, A. P. (1979). The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences. Banca Nazionale del Lavoro (128), 45-53.
- Tobin, J. (1969). A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. Journal of money, credit and banking , 15-29.

INVERSIÓN EXTRANJERA EN LA POSCONVERTIBILIDAD: SIGNOS DE CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LAS ESTRATEGIAS DEL CAPITAL TRANSNACIONAL EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA.

Marta BEKERMAN (UBA)
Darío VÁZQUEZ (UNSaM)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Durante la década del noventa, en el contexto de la convertibilidad cambiaria, los influjos de IED representaron un *boom* en términos tanto de los valores ingresados como de los cambios por ellos provocados. La Argentina mostró en esa etapa una apertura indiscriminada hacia el capital extranjero y muchos sectores de la economía registraron un importante incremento de la participación del mismo en la producción, lo que en general vino acompañado de fuertes procesos de concentración. Si bien cambiaron algunas de sus principales facetas, este proceso de extranjerización se mantuvo durante la posconvertibilidad, período en el que hubo continuidades y rupturas respecto a la etapa previa.

Este trabajo se plantea como objetivo el análisis de los impactos de la IED en diversos niveles (macroeconómico, sectorial, microeconómico), en función del estudio de las estrategias del capital transnacional sobre la base de la taxonomía de Dunning (1988). Asimismo, se intenta verificar la evolución del proceso de extranjerización con respecto a los años noventa, en relación a la estructura Introducción.

El crecimiento de los flujos de IED hacia América Latina durante la primera década y media de los 2000' fue, si bien con altibajos, considerable y relativamente diversificado. Como destaca la CEPAL (2016), luego de alcanzar el punto más alto en 2011, el peso de la IED en el promedio de las economías de la región se mantuvo alrededor del 3,5% del PBI. En general, el mayor dinamismo de la IED estuvo concentrado en los sectores de telecomunicaciones, el ensamblaje automotriz y la minería extractiva. Si bien la Argentina no está entre los mayores receptores de flujos (se ubica detrás de Brasil, México, Chile y Colombia), la IED ha generado importantes impactos tanto a nivel macroeconómico como sobre la estructura productiva.

Ya desde la etapa de convertibilidad la Argentina había mostrado una gran apertura hacia el capital extranjero. Muchos sectores de la economía registraron en ese momento un importante incremento de la participación del mismo en la producción, lo que en general vino acompañado de fuertes procesos de concentración. Si bien cambiaron algunas de sus principales facetas, este proceso de extranjerización se mantuvo durante la posconvertibilidad, lo que en sí mismo acarrea inconvenientes macroeconómicos relacionados al flujo acumulado de egresos de divisas en concepto de remisión de utilidades y dividendos. En este sentido, se verifica claramente en muchos conceptos que la IED no es un flujo unidireccional de recursos y que sus estrategias de negocios son heterogéneas según los sectores receptores. Por eso resulta importante evaluar el impacto de la IED tanto en sus aspectos financieros como en aquéllos cualitativos, es decir, en su capacidad para desarrollar o no sectores estratégicos y para transformar la estructura productiva.

En esa línea, este trabajo se propone analizar la evolución de la IED en la etapa de la posconvertibilidad, en relación a su impacto sobre el balance de pagos y sobre la estructura productiva, en particular sobre el sector manufacturero. El objetivo es dimensionar el grado de avance o retroceso en el proceso de extranjerización que la economía presentaba desde los años noventa y, en función del mismo, observar sus efectos sobre las cuentas externas y sobre el entramado productivo nacional.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera sección, se presentan los enfoques teóricos que analizan posibles ventajas y desventajas del ingreso de capital extranjero a los países subdesarrollados. En la segunda, se presentará la evolución de la IED en Argentina durante la posconvertibilidad a nivel general y su impacto en la cuenta corriente. En la tercera, se analizarán las estrategias sectoriales de la IED, con énfasis en las conductas de las empresas extranjeras de la elite empresarial, así como sus consecuencias sobre la matriz productiva y sobre el *policy space* para realizar intervenciones sectoriales desde la política pública. Por último, se presentarán las conclusiones.

Las estrategias del capital transnacional en los países receptores de IED

La postura tradicional sobre la IED en relación a los países en desarrollo es la que surge de los analistas de las "trampas de pobreza": ante una generación escasa de ahorro interno en estos países, la IED

contribuiría a resolver la insuficiencia de capital (Rosenstein-Rodan, 1943; Nurkse, 1955). Esta idea, a grandes rasgos, se podía ver en otras escuelas de pensamiento de las décadas de 1940 y 1950 (vgr. Prebisch, 1986 [1949]; Solow, 1956). Sin embargo, como destaca Diamand (1973), esta visión ignora que los países en desarrollo se interesan en el capital extranjero principalmente por su aporte en concepto de divisas ante su característico problema de restricción externa. Este aporte, no obstante, puede ser clave en un primer momento para salir del asedio de la escasez de divisas pero tiende a generar a largo plazo una dinámica negativa sobre el balance de pagos, asociada no sólo a la elevada remisión de utilidades hacia las casas matrices, sino también al crecimiento de importaciones y de los pagos en concepto de regalías y patentes (Arceo y De Lucchi, 2012; Chang, 2008). Todos estos factores generan, cuando se extienden y consolidan en el tiempo, ciclos estructurales de fuga de divisas que pueden contribuir al recrudecimiento de la restricción externa, como síntoma de los desequilibrios de la estructura productiva (Diamand, 1973; Amico *et al.*, 2012)[220].

Otras posturas colocan el énfasis sobre el rol del capital extranjero como difusor de tecnologías y generador de externalidades positivas a nivel local (Teece, 1977; Romer, 1993). Sin embargo, esa difusión tiene una estrecha relación con el sector específico y la estrategia particular de la empresa que se instala. Para el caso de los países en desarrollo, muchas empresas extranjeras pueden trabajar con niveles de productividad diferentes en sus filiales, además de importar gran parte de los avances tecnológicos desde sus casas matrices. El grado en que la transferencia tecnológica es efectiva y se transmite al conjunto de la economía depende de las ligazones que se establecen con el entramado productivo local, lo que no necesariamente culmina en un proceso social de aprendizaje (Arceo y De Lucchi, 2012). En este contexto, resulta necesario poder disponer de un marco institucional adecuado que regule, supervise y establezca instrumentos de sanción creíbles en el ámbito de objetivos macro, micro y meso-económicos claros, sobre los cuales la IED no puede estar ajena (Chang, 1993).

Pero estos autores analizan la IED situados desde la óptica del país receptor, lo que los lleva a generalizar conductas del capital transnacional en torno a las inversiones y flujos de comercio. En este sentido, el enfoque de estrategias de Dunning pretende mirar el fenómeno desde otro lado, y explora las diferentes ventajas (de propiedad, de localización o de internalización) [221] que motivan estrategias claras de las empresas transnacionales: i) la búsqueda de eficiencia en la cadena global de valor; ii) el acceso al mercado; y iii) la explotación de recursos naturales (Dunning, 1988; 2001)[222].
La búsqueda de eficiencia en la cadena global aparece asociada a la explotación de economías de especialización, lo que suele involucrar la exportación de la producción por parte de la filial local a partir del aprovechamiento de menores costos. Es decir, como parte de una estrategia global de la empresa transnacional, prima la decisión de deslocalizar la producción en relación con las respectivas ventajas de los distintos países. En líneas generales, cada parte o etapa del producto final tendrá su consecución en una filial específica, pudiendo encontrar actividades sumamente diferentes según la filial sobre la que pongamos la atención. De esta manera, si bien pueden descentralizarse los procesos productivos tanto de alto como de medio o bajo valor agregado, en muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo suele tener preponderancia la inversión en plantas que se dedican a las tareas de bajo valor agregado, como ensamblaje o maquila, y en economías de enclave, con escasas vinculaciones y fomento de externalidades (tanto verticales como horizontales) con los agentes locales.

La estrategia de acceso al mercado pone el énfasis en la inversión como forma de ingresar a un mercado nacional o regional, ya sea por las características atractivas del mismo, por la necesidad de evadir mecanismos que impiden el ingreso de los productos por medio del comercio exterior (búsqueda de mercados protegidos), o por otras razones. En el caso de muchos países en desarrollo, Durand (2005)

220 De allí que muchos autores condenen a la IED como forma de financiar el crecimiento: "… para un país en desarrollo, la inversión extranjera directa es el más costoso de los métodos de préstamos de capital" (Kregel, 1996).
221 Las ventajas de propiedad refieren a la posesión de determinados activos tangibles y/o intangibles, mientras que las de localización constan específicamente de características propias del mercado o de algún factor productivo que llevan a invertir en ese territorio. Por su parte, las ventajas de internalización (inspiradas en los trabajos de Coase y Williamson) son aquéllas por las cuales una firma ve conveniente realizar una inversión vis a vis una compra-venta (Dinenzon et al., 2011; Dunning, 1980).
222 El enfoque OLI de Dunning (2001) establece también una cuarta estrategia, relacionada con la búsqueda de determinados activos estratégicos, pero se considera que este tipo de inversión es aún limitada tanto en Argentina como en el resto de América Latina (CEPAL, 2009; Dinenzon et al., 2011), por lo que no será analizada en este trabajo.

destaca que el esfuerzo de las multinacionales *market-seekers* es más pronunciado sobre los aspectos de *marketing*, publicidad y comercialización, otorgando menor importancia al desarrollo de nuevos o mejores productos. Esta situación limita las posibilidades de los competidores locales si las inversiones vienen acompañadas de un proceso de concentración del mercado a favor de agentes extranjeros.

Por último, la búsqueda de recursos naturales refiere al aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas de los países receptores, especialmente aquellas vinculadas con una conducta extractiva-exportadora. Este tipo de inversión exporta la producción local prácticamente sin agregar valor a la misma: sin generar una cantidad considerable de efectos multiplicadores hacia atrás debido a las escasas relaciones con proveedores locales, ni hacia adelante por la predominancia del mercado externo como destino de lo producido. Las mayores ventajas podrían provenir de la captación de divisas o de la recaudación fiscal asociada al pago de regalías de explotación, sin embargo, en muchos casos la debilidad de los marcos regulatorios y de los organismos de control deriva en que dichas ventajas sean menores a las potencialmente alcanzables.

Estas estrategias generales asumen, en el marco del enfoque OLI de Dunning, que el Estado tienen un rol en el otorgamiento o modificación de las ventajas para la IED y que, por lo tanto, su intervención puede influir sobre las estrategias de las firmas. Dunning (1988) afirma que los bienes públicos y las políticas gubernamentales son factores dinámicos que pueden ser en sí mismos ventajas de localización o estimular la generación de ventajas de propiedad, lo que atribuye un rol primordial a la estrategia estatal hacia los sectores económicos. Pero ésta, cuando se enfoca en la consecución de un programa de desarrollo, no solo debe basarse en medidas de política industrial, sino también en la regulación de la IED (Chang, 2008)[223] para evitar las maniobras perjudiciales de las empresas transnacionales sobre el desarrollo productivo, así como el incremento de su poder de veto sobre las políticas públicas (Manzanelli y Schorr, 2013).

La IED en la posconvertibilidad

Flujos y estrategias

A principios de la década de los noventa, el stock de IED aumentó notoriamente por la predominancia de la estrategia de búsqueda de mercados, en el contexto de las privatizaciones de empresas públicas de servicios (distribución de energía eléctrica, gas y agua, comunicaciones, entre otros –DNCI, 2003). Esta estrategia se extendió a otros sectores donde también predominaron las fusiones y adquisiciones (F&A), como el automotriz (con un objetivo orientado al mercado regional), el de alimentos y el cementero. En el caso automotriz (y, en parte, también en el metalúrgico), se hizo foco en la búsqueda de eficiencia como complemento a la búsqueda del mercado regional (Arza y López, 2007; DNCI, 2003). A finales de la década, sin embargo, la adquisición de YPF y algunas mineras marcó cierto viraje hacia estrategias centradas en los recursos naturales (Kulfas *et al.*, 2002; Abeles *et al.*, 2013).

Durante 2003-2013, pese a que el crecimiento de la IED se sostuvo (llegando casi a duplicar sus niveles de principios de la etapa, pero con algunas contramarchas en 2009 y en 2013, como se observa en el Gráfico I) y a que su orientación se mantuvo relativamente pareja en relación a los grandes sectores[224], hubo algunos cambios en cuanto a los mecanismos de financiamiento de la IED (Gráfico II). La reinversión de utilidades, poco significativa hasta 2004, adquirió mayor importancia en el período 2005-2007. Luego, como consecuencia de la crisis internacional, el proceso de reinversión de utilidades

223 Aunque actualmente una variedad de compromisos (como los firmados en la OMC o los Tratados Bilaterales de Inversión) restringen las posibilidades de los Estados receptores de plantear requisitos a la IED o de aplicar políticas que fueron exitosas para muchos países hoy desarrollados (Chang, 2002; Abeles et al., 2013), hay autores que consideran todavía amplio el *policy space* para los países en desarrollo (Tussie y Lengyel, 1999; Chudnovsky y López, 2001).

224 No todas las inversiones foráneas son registradas por el relevamiento del Banco Central de la República Argentina: "El relevamiento es obligatorio sólo cuando el valor de las tenencias del inversionista directo alcanza o supera el equivalente a US$ 500.000, teniendo la declaración carácter optativo si no alcanzan dicho valor" (BCRA, 2007). Esto puede generar distorsiones en el análisis sectorial, como las presentes en las estimaciones para el sector de minería (BCRA, 2007) o el déficit de registro de inversiones en el sector agropecuario, sobre todo en aquéllas asociadas con establecimientos y bienes inmuebles (DNCI, 1996). Por lo tanto, los datos de participación de algunos sectores en el stock podrían verse subestimados.

menguó porque las filiales argentinas aumentaron la remisión de utilidades y dividendos hacia las casas matrices como parte de una estrategia global, lo que se mantuvo hasta finales de 2009.

Gráfico I: Stock de IED total y distribución por grandes sectores durante 2003-2013 (en millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y de INDEC.

Gráfico II: Flujos de IED hacia la Argentina (total y por concepto) durante 2003-2013 (en millones de U$S).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA e INDEC.

La reinversión de utilidades volvió a tomar fuerza durante 2010-2012, alentada primero por la recuperación del mercado interno y luego por la imposición de trabas regulatorias para remitir dividendos al exterior. Esto generó, al mismo tiempo, un aumento en la deuda registrada con empresas vinculadas, tanto en concepto de dividendos generados pero no remitidos como de financiación de importaciones[225]. Finalmente, cabe observar durante los últimos años un signo negativo en las transferencias accionarias que se corresponde con cambios de manos a favor del capital nacional (el más destacable es la estatización del 51% de YPF).

En relación con las estrategias de las transnacionales, a grandes rasgos no hubo una transformación de las mismas en las diferentes ramas industriales. Se profundizaron algunas que habían proliferado en la década previa, como la predominancia de la búsqueda de mercados (de manera exclusiva en el caso de los servicios tradicionales, y combinado con exportaciones en químicos, siderurgia y otros -López y Ramos, 2009), las de explotación de recursos naturales (sobre todo, en el sector minero) y las de eficiencia regional en el sector automotriz. A su vez, se vieron nuevas estrategias de eficiencia en la industria frigorífica y los "nuevos" servicios transables, mientras que en el *software*, la eficiencia no se basó en la racionalización sino en la relocalización de negocios, lo que la hizo compatible con mayores niveles de contratación local (Dinenzon *et al.*, 2011).

Si bien no hubo un gran cambio de estrategias, el tipo de inversión predominante se modificó considerablemente, adquiriendo mayor importancia las inversiones de formación de capital por sobre las F&A. Durante la posconvertibilidad empezaron a crecer las inversiones *greenfield* y para ampliación (que representaron conjuntamente el 81% de las inversiones en 2003-2014, versus el 55% que significaban en 1990-1998, según datos del CEP -1998, 2015), puesto que una gran parte de las empresas públicas ya había sido privatizada en los noventa (sumado a que en los dos mil primó una lógica no privatizadora en el Estado junto a la reestatización de algunas de esas empresas) y que muchos sectores beneficiados por el crecimiento del mercado interno invirtieron para satisfacer los incrementos de demanda (muchos capitales *market seekers*, entre ellos). Esto tuvo mayor impacto sobre la acumulación doméstica de capital[226], así como en los niveles de empleo industrial, que también se incrementaron en ramas y sub-ramas con fuerte inserción exportadora (como la automotriz, químicos o maquinaria agrícola).

Incidencia sobre la cuenta corriente

Las modificaciones que tuvieron lugar en la cuenta corriente a partir de los años dos mil, ponen de manifiesto un cambio significativo en las relaciones de la economía argentina con el resto del mundo: el fuerte déficit en cuenta corriente de la década del noventa dio paso a un significativo superávit en el período 2001-2009 y a un déficit posterior mucho menos pronunciado (Gráfico III). Estos resultados se explican, en el balance de bienes y servicios, por el superávit comercial generado desde la salida de la crisis consolidado por la mejora de los términos de intercambio, el impulso a las exportaciones no tradicionales y el salto productivo y tecnológico ocurrido en la actividad agropecuaria (Heyn y Moldován, 2010). Sin embargo, desde 2011 el balance en cuenta corriente entró en déficit por el progresivo aumento de las importaciones (sobre todo, de bienes de capital e intermedios) ligado al proceso de crecimiento. Esto llevó a la implementación de controles a las importaciones, lo que fue acompañado por una reducción en las tasas de crecimiento del PBI. En cuanto al balance de renta, resultó clave el proceso de desendeudamiento, que disminuyó el saldo negativo de la renta de inversión de cartera (por menores pagos de intereses). No obstante, la mejora no fue tan grande debido al fuerte aumento del déficit en utilidades y dividendos, como consecuencia de la fuerte entrada de IED registrada durante las últimas dos décadas (Gráfico III).

225 Del stock de deuda total de las empresas vinculadas con sus casas matrices, la deuda en concepto de utilidades y dividendos pasó, de representar el 7% promedio en 2004-2007 (previo a la crisis), a casi el 13% en 2008-2013. En lo referente a la financiación de importaciones, el aumento fue del 23% al 32% respectivamente (BCRA, 2014).

226 En lo que refiere a la acumulación y el crecimiento, lo más deseable es una inversión *greenfield*, dado que su efecto es directo pero además propicia inversiones complementarias. Les siguen las inversiones para ampliación, mientras que las fusiones y adquisiciones (F&A) pueden desplazar las inversiones locales (por un mayor control de mercados o por la desintegración de cadenas de valor locales) –Abeles et al., 2013.

Gráfico III: Balance en cuenta corriente y sus principales componentes durante 1993-2013 (en millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

El aumento de las remisiones no es resultado únicamente de un aumento en los ingresos de las empresas extranjeras en Argentina, sino también de una mayor tasa de remisión, que se percibe tanto en relación a las utilidades totales, como al stock de IED y al PBI (Belloni y Wainer, 2012).

Extranjerización a nivel sectorial y estrategias del capital transnacional

El capital extranjero en la estructura productiva

Durante la posconvertibilidad los flujos de IED recibidos por la Argentina afectaron a todos los sectores de la economía, pero no de manera homogénea. El crecimiento en el stock de IED fue liderado por el sector minero, lo que le otorgó una nueva jerarquía sectorial entre las preferencias del capital extranjero. Otros sectores que también experimentaron aumentos importantes son el de maquinaria y equipo y la industria automotriz. En cambio, se observa un menor crecimiento relativo en petróleo y en la cadena agroindustrial, si bien se mantienen ambos como los sectores de mayor peso dentro del stock de capital extranjero (Cuadro I).

Cuadro I: Participación en el stock de IED de las ramas, en relación al total de los sectores productores de bienes (años 2003 y 2012; en porcentajes).

SECTOR	2003	2012
Petróleo	41%	24%
Industria Agroalimentaria y Cereales	21%	17%
Minería	1%	15%
Química, Caucho y Plástico	15%	15%
Automotriz (Terminales y Autopartistas)	7%	9%
Metales Comunes y Elaboración	6%	7%
Maquinarias y Equipos	2%	5%
Otros Industria Manufacturera	8%	7%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA e INDEC.

La clasificación del BCRA subdivide a los flujos en reinversión de utilidades, aportes de capital, transferencias accionarias y deuda con empresas vinculadas. Los sectores que han reinvertido más utilidades en relación a la renta generada fueron los sectores de maquinaria, automotriz, químicos y la cadena agroindustrial. Por el contrario, petróleo y minería (cuyo crecimiento del stock de IED se basó en cuantiosos aportes de capital) son los que menos reinvirtieron.

En cuanto a la deuda con empresas vinculadas, si bien la mayor parte se ubica en el sector petrolero, su crecimiento en los últimos años se debió fundamentalmente a tres sectores: químicos-caucho-plástico, industria automotriz y minería. Durante 2011-2012, la mayor parte de los sectores tuvo que disminuir o suspender la remisión de utilidades y dividendos al exterior, registrándolos como deuda con sus firmas vinculadas (ver Gráfico II). Los que más incrementaron su deuda en concepto de utilidades no remitidas fueron los sectores petrolero, metalúrgico, minero y la industria alimentaria. Asimismo, el sector de maquinaria acumuló mayor deuda con sus vinculadas en concepto de financiación de importaciones, también en un contexto de controles cambiarios y de divisas.

Por otro lado, en relación a las principales fusiones y adquisiciones que se produjeron durante el período en las ramas productoras de bienes, hay dos que se destacan por su importancia estratégica a nivel sectorial. En primer lugar, la adquisición de Acindar en 2004 por la brasileña Belgo Mineira (luego absorbida por Arcelor-Mittal). En segundo lugar, la venta de Loma Negra, empresa líder del sector de minerales no metálicos, al grupo brasileño Camargo Correa. Ambos casos se vinculan con la búsqueda de mercados por parte de los capitales adquirentes, en un contexto donde se hicieron cargo de las deudas que dichas firmas arrastraban desde la crisis de 2001-2002. A partir de la adquisición de estas empresas, las transnacionales pasaron a ser jugadores clave dentro de esos mercados, y líderes en nichos específicos (Arcelor-Mittal en aceros planos y hierro redondo, y Camargo Correa en cemento). Si bien ambos se vieron beneficiados en los primeros años por el crecimiento del mercado interno, el contexto de protección arancelaria y el tipo de cambio competitivo, luego la caída de la actividad las afectó. Acindar perdió el dinamismo exportador de los primeros años, debido a la erosión de la ventaja competitiva que había adquirido por la devaluación respecto de Brasil, el principal destino de sus exportaciones (Acindar, 2007). Además, la proliferación de mayores productos sustitutos, como el plástico, y el exceso de oferta de acero a nivel mundial por la presencia de China también conspiraron contra la expansión del sector siderúrgico nacional, que en los últimos años se vio sumido en la recesión.

Otro sector que tuvo un importante ingreso de capitales extranjeros fue la industria cárnica, aunque en este caso con una estrategia mixta vinculada al mercado interno y a las exportaciones. En lo que

refiere al ganado bovino, los planes de eficiencia a los que apuntaron JBS en los termoprocesados para la exportación y Marfrig en las carnes refrigeradas, que los llevaron a liderar las exportaciones argentinas de carne (IPCVA, 2012), se vieron afectados por el contexto local desfavorable (modificación de los cupos, progresivo desplazamiento de las tierras en favor de la agricultura, paulatino reemplazo del consumo interno de carne bovina por porcina o avícola, entre otras).

Extranjerización en términos de ventas

A continuación, se analizarán los cambios en los niveles de extranjerización de los sectores productores de bienes entre 2003 y 2012, a partir de la participación en las ventas sobre el total facturado por las doscientas empresas más grandes del país.[227]

El Cuadro II muestra un incremento en la cantidad de empresas extranjeras dentro de la élite empresarial[228], que pasaron de ser 99 en el año 2003 a ser 105 en el 2012. Este aumento se dio especialmente en los sectores agroindustrial y de minería, así como en otros sectores no especificados (penúltima fila del cuadro II) que comprenden principalmente actividades comerciales y de servicios. Por el contrario, petróleo, químicos y maquinaria experimentaron una caída en la cantidad de empresas extranjeras.

Sin embargo, como puede verse en el Gráfico IV, la participación de las empresas extranjeras en los montos totales facturados por la cúpula empresarial disminuyó del 65% en el año 2003 al 52% en 2012. Esta reducción obedeció fundamentalmente al comportamiento de dos sectores: petróleo y maquinaria (el resto de los sectores incrementó sus niveles de extranjerización).

En el caso del sector petrolero, en el trienio 2010-2012 hubo un importante avance del capital nacional, debido al alejamiento de la empresa española Repsol del control de YPF. Mucho tuvo que ver en dicha expropiación la estrategia cortoplacista llevada a cabo por Repsol durante sus años de mando (basada en la sobreexplotación de los yacimientos combinada con una subexploración de la superficie sedimentada –Barrera, 2013), así como el enorme potencial de los yacimientos de *shale oil* de Vaca Muerta, cuyo hallazgo fue a fines de 2011. Contrariamente a este interés estratégico del Estado Argentino, otras inversiones nacionales se volcaron más hacia el segmento del *downstream*, como es el caso de la adquisición, por parte de Oil Combustibles, de algunos activos de Petrobras Argentina relacionados con la refinación y distribución. Además, el Grupo Bridas (*joint-venture* de origen chino-argentino) adquirió Pan American Energy y la filial local de ExxonMobil, en operaciones donde se combinaron dos estrategias diferentes: por un lado, la intención de la parte argentina de Bridas de competir en el segmento *downstream* y de expandir sus negocios en Oriente por el acuerdo con la empresa china; por otro, la estrategia de la china CNOOC de acceder a recursos naturales para la exportación a partir de la explotación de Cerro Dragón, el mayor yacimiento hidrocarburífero argentino en actividad. Esto se corresponde con la estrategia de todas las multinacionales petroleras chinas, basada principalmente en asegurar el acceso de China a recursos energéticos para su proceso de crecimiento, ya que carece de autonomía energética desde 1993 (Xu, 2007; López y Ramos, 2014). Por ello, sus inversiones suelen ser F&A en activos ya existentes del segmento *upstream* (y no tanto en nuevos proyectos), como ha sido el caso de la adquisición de OXY Argentina por parte de Sinopec, que incrementó las exportaciones hacia China de petróleo crudo.

En el caso del sector de maquinaria, hubo un paulatino crecimiento del complejo ensamblador de artículos electrónicos de Tierra del Fuego, que se encuentra anclado en empresas nacionales (Newsan, Iatec y BGH son algunos de los casos que aparecen en el *top200*).

227 La facturación de las doscientas firmas más grandes representaba el 45,9% y el 43,5% del PBI argentino en 2003 y 2012, respectivamente (Fuente: INDEC).
228 En adelante, los términos "cúpula empresarial", "élite empresarial" y "top200" harán referencia a las doscientas empresas con mayor facturación del país.

Cuadro II: Presencia extranjera en las ventas de la élite empresarial por sector de actividad (años 2003 y 2012; en número de empresas).

SECTOR	2003			2012		
	Total por sector	Extranjeras	Ext. / Total	Total por sector	Extranjeras	Ext. / Total
Cadena Agroindustrial (Primarios + Moa)	39	16	41 %	39	24	62 %
Minería	1	1	100%	6	6	100%
Petróleo y Gas	13	10	77%	15	7	47%
Textiles y Calzado	2	1	50%	0	0	---
Curtidos y Marroquinería	4	0	0%	0	0	---
Madera, Papel, Edición e impresiónQuímicos,	8	3	38%	5	3	60%
Caucho y Plástico	26	20	77%	16	14	88%
Metales comunes y Elaboración	4	0	0%	4	1	25%
Minerales no metálicos	4	1	25%	2	2	100%
Maquinaria y Equipo	5	4	80%	7	3	43%
Industria Automotríz (Terminales + Autopartes)	11	11	100%	12	11	92%
Otros	83	32	39%	94	34	36%
TOTAL	100	99	50%	200	105	53%

Fuente: Elaboración propia con datos de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

El predominio en la cantidad de firmas foráneas (y en el volumen vendido por las mismas) se mantuvo tanto en minería como en automotores, sectores que ya eran los que mayor presencia de empresas extranjeras mostraban en 2003 (en el caso de la minería, la cantidad de empresas se incrementó notoriamente durante el período, debido a un ciclo favorable sobre las materias primas). En el caso de químicos, el aumento de la participación se dio, en un contexto de un menor número de empresas, por una reducción mayor de las empresas nacionales: desaparecieron del *top200* varias farmacéuticas y petroquímicas nacionales, mientras que escalaron posiciones las empresas semilleras y de agroquímicos, lo que estuvo ligado al proceso de *upgrading* tecnológico en la producción agropecuaria (mejora de los rendimientos por la instauración de semillas genéticamente modificadas), en un contexto de aumento de los precios internacionales de los productos primarios de exportación. Pese a la disminución en la cantidad de empresas, hubo un aumento de la participación extranjera en las ventas del sector.

Gráfico IV: Participación de las empresas extranjeras en los montos de ventas de la cúpula empresarial, por sector. Años 2003 y 2012; en porcentaje).

Fuente: Elaboración propia con datos de las Revistas Mercado y Prensa Económica.
Nota: Las letras "s/d" indican la ausencia de datos debida a la falta de empresas de los sectores indicados en la muestra tomada.

Por otra parte, el aumento de la extranjerización en metales comunes y minerales no metálicos se vincula, como ya fue dicho previamente, a la adquisición de Acindar y Loma Negra, mientras que la desaparición dentro del *top200* de empresas pertenecientes a los sectores textil y de curtidos se debió fundamentalmente a su exposición a una mayor competencia de productos chinos (PROTEJER, 2012).

Extranjerización a nivel de las exportaciones

En base al Cuadro III y al Gráfico V, podemos ver que en la mayoría de los sectores la extranjerización de las exportaciones se redujo, tanto en lo correspondiente a la cantidad de empresas extranjeras (107 en 2012 versus 115 en 2003) como al volumen exportado por las mismas (entre 2003 y 2012 se observa una caída del 70% al 65% en la participación de las exportaciones de la "cúpula exportadora"[229]). Sin

229 Estos valores equivalen al 63% y 49% de las exportaciones nacionales en 2003 y 2012 respectivamente (Fuente: INDEC).

embargo, la importancia de las empresas extranjeras dentro de la élite exportadora es igualmente muy elevada, y notoriamente superior a su participación en las ventas.

En 2003, había ocho sectores donde la cantidad de empresas extranjeras respecto del total de empresas pertenecientes al *top200exportador* superaba el 50%, mientras que en 2012 esa cantidad se redujo a cinco (minería, madera, químicos, maquinaria, automotriz). Esto se asocia a la reducción total en la cantidad de empresas extranjeras entre 2003 y 2012, pero dicha merma obedece a diferentes causas según los sectores.

Únicamente los sectores automotriz y de productos de madera, papel y edición consiguieron incrementar su presencia extranjera a nivel relativo. A su vez, este último sector incrementó su nivel de extranjerización en todos los subsectores que lo conforman, en general bajo claras estrategias de búsqueda del mercado interno y regional. En envases, al predominio extranjero de Tetra Pak se sumó la adquisición de Vitopel (previamente una empresa del grupo Arcor) y Zucamor por parte del fondo de inversión DLJ Merchant Banking Partners. Este último fue también un actor destacado en los subsectores de papel y edición, donde adquirió las firmas Papel Misionero (controlada de Zucamor) y Papelera Andina; mientras que Alto Paraná y Papelera del Plata fueron compradas, respectivamente, por los *holdings* chilenos Arauco y CMPC. En cuanto al subsector de madera, la estrategia de Masisa (también chilena) desde la década de los noventa ha sido la de expandir su presencia alrededor del continente americano en la búsqueda de mercados para tableros y aglomerados de madera. En Argentina, posee un establecimiento industrial dedicado principalmente a la fabricación de tableros de fibra de madera (MDF) y molduras, pero también una de sus plantaciones y redes de distribución más grandes del continente (ergo, notorias ventajas de propiedad). De hecho, de los tres productos de madera que presentaron saldo comercial positivo en 2013, los MDF son los que lideran el ranking de exportación, siendo comercializados principalmente a Brasil y Uruguay. Les siguen las maderas perfiladas (a Estados Unidos) y las maderas aserradas (a Brasil y Estados Unidos, sobre todo exportadas por Alto Paraná)[230].

Cuadro III: Presencia extranjera en las exportaciones de la cúpula exportadora por sector de actividad (años 2003 y 2012; en número de empresas).

SECTOR	2003			2012		
	Total por sector	Extranjeras	Ext. / Total	Total por sector	Extranjeras	Ext. / Total
Cadena Agroindustrial	84	37	44 %	94	38	40 %
Minería	3	3	100%	5	5	100%
Petróleo y Gas	19	13	68%	15	7	47%
Textiles y Calzado	6	3	50%	5	2	40%
Curtidos y Marroquinería	12	4	33%	11	3	27%
Madera, Papel, Edición e impresión	4	3	75%	3	3	100%
Químicos, Caucho y Plástico	35	27	77%	34	24	71%
Metales comunes y Elaboración	9	2	22%	5	1	20%
Minerales no metálicos	1	0	0%	0	0	0%
Maquinaria y Equipo	3	2	67%	6	3	50%
Industria Automotríz	18	16	89%	18	18	100%
Otros	6	5	83%	4	1	25%
TOTAL	200	99	58%	200	107	54%

Fuente: Elaboración propia con datos de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

230 Fuente: Comtrade.

Sin embargo, cuando vemos los montos de exportación, percibimos que los niveles de extranjerización de las exportaciones industriales argentinas abarcan a más sectores, como el agroalimentario o los productos textiles. En efecto, de los casi 35.000 millones de dólares exportados en 2012 por las empresas de la cúpula exportadora pertenecientes al sector agroindustrial, el 59% era atribuible a firmas de capital extranjero (Gráfico IV). Por otro lado, en los casos particulares de la minería y los automotores, el predominio del capital extranjero sobre las exportaciones es total. A su vez, las exportaciones de productos químicos y derivados de la madera también presentan elevados niveles de extranjerización. El único sector dinámico a nivel de las exportaciones que presentaba una mayor participación de empresas nacionales era el complejo metalúrgico (dada la consideración del Grupo Techint como actor de capital nacional, a pesar de encontrarse radicado y tributar, desde 2002, en Luxemburgo).

A partir del Gráfico V, podemos concluir que el panorama de la extranjerización es mucho más marcado en relación a las exportaciones que a las ventas. Hasta en aquellos sectores donde las empresas nacionales tienen preponderancia a nivel de las ventas (como textiles, curtidos y maquinaria), una gran porción de las exportaciones es realizada por empresas extranjeras. Además, se observa que los sectores más extranjerizados (tanto a nivel de facturación total como de exportaciones) son los que dominan el mercado de exportación argentino. Para el año 2003 esta situación se verificaba en la cadena agroindustrial, el sector petrolero, la industria automotriz y los productos químicos. Ya en 2012, aunque el sector petrolero había reducido su participación, no deja de destacarse el rol hegemónico del capital extranjero en los sectores que conforman la base fundamental del patrón de especialización de la Argentina (los sectores que muestran una alta participación del capital extranjero se corresponden con los que registran altos coeficientes de exportación: minería, automotriz, químicos y la cadena agroindustrial), lo que permite pensar en una consolidación del poder de veto del capital extranjero sobre las políticas públicas[231].

Cabe destacar la pérdida de importancia de las multinacionales petroleras en el total de exportaciones. Como hemos dicho, la lógica de YPF durante el período de Repsol fue la de sobreexplotación de los yacimientos y subexploración de nuevos proyectos, en un contexto de alza de los precios internacionales del petróleo. La proporción de petróleo exportado por YPF, si bien disminuyó respecto a los años noventa, se sostuvo en niveles elevados, mientras que el 96% de las utilidades se distribuyeron entre los socios o fondearon proyectos de inversión de Repsol en el resto del mundo (Barrera, 2013). Esto conspiró contra el autoabastecimiento energético de la Argentina (cuya matriz es dependiente del petróleo y el gas natural) e incrementó exponencialmente el déficit comercial del sector, que comenzó a importar gas desde el exterior. En consecuencia, se decidió la expropiación de la empresa (cuya lógica era inconsistente con el proyecto de crecimiento basado en el mercado interno) en momentos en que la restricción externa se volvió amenazante para el proceso político (y en que el sector de combustibles era uno de los que presentaba mayor elasticidad-ingreso de importaciones –Bekerman *et al.*, 2015). De esta manera, llegamos a 2012 con una presencia extranjera sobre los montos exportados muy reducida con respecto a 2003, producto de la expropiación.

231 Un ejemplo de ese poder de veto se puede ver en la influencia de los grandes actores económicos nacionales sobre la evolución del tipo de cambio (véase Kucher, 2015).

Gráfico V: Participación de las empresas extranjeras en los montos exportados de la cúpula exportadora por sector (años 2003 y 2012; en porcentajes).

Fuente: Elaboración propia con datos de las Revistas Mercado y Prensa Económica.

Nota: Las letras "s/d" indican la ausencia de datos debida a la falta de empresas de los sectores indicados en la muestra tomada.

En el Gráfico VI se observa que la participación de las empresas extranjeras del *top200exportador* sobre las exportaciones totales de cada uno de los sectores alcanza prácticamente el 100% en la industria automotriz y la minería. Asimismo, el capital extranjero conserva una parte considerable de las exportaciones de sectores importantes (tanto a nivel exportador como en el mercado interno, vgr. la cadena agroindustrial y los productos químicos). Esto muestra un poder considerable del capital transnacional en los sectores productivos y una capacidad de veto no desdeñable.

No obstante, se observa una pérdida de importancia en los sectores petrolero, papelero y de marroquinería, y escasa extranjerización del sector metalúrgico, por la importancia del Grupo Techint. En el

caso de los minerales no metálicos, prácticamente no exportan su producción (una gran parte de ella es escasamente transable), y por ello, en un contexto de dominio del capital extranjero en las ventas, esto no se traduce en un predominio exportador. Evidentemente, la lógica de la búsqueda de mercados es la que prima en las multinacionales de este sector.

Gráfico VI: Exportaciones de las empresas extranjeras pertenecientes a la cúpula exportadora en relación a las exportaciones totales de cada sector (años 2003 y 2012, en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia con datos de las Revistas Mercado y Prensa Económica, del CEP y del INDEC.

Por último, el aumento exportador de las firmas extranjeras de maquinaria se debe principalmente al subsector de maquinaria agrícola, donde sobresalen John Deere, Case New Holland y Claas (que concentran su negocio en tractores y cosechadoras), pero han ganado también participación empresas nacionales como Metalfor,Vassalli y Pauny. Si bien Argentina es deficitaria en términos comerciales en las distintas subramas de maquinaria agrícola, ha mejorado su desempeño exportador en los últimos años, como resultado no sólo del crecimiento de firmas locales (y su respuesta frente a la difusión de nuevos paquetes agronómicos) sino también de las inversiones de las empresas multinacionales en pos de lograr una mayor integración local de sus productos para acceder al mercado argentino[232], que es uno de los más importantes a nivel mundial en términos de demanda (Langard, 2014).

Sectores, tendencias y estrategias

Por consiguiente, aunque no soslayamos la reducción de la participación de las empresas extranjeras de la cúpula exportadora, el análisis realizado nos muestra el rol hegemónico que aún detentan las firmas extranjeras en las exportaciones de algunos sectores claves en el patrón de especialización. Sacroisky

232 No debe ignorarse, en este sentido, el rol de las políticas públicas, por ejemplo en los acuerdos alcanzados con Venezuela para la exportación de tractores y cosechadoras, que llevó a las principales multinacionales del sector, como John Deere, CNH, Agco y Claas, a anunciar inversiones para la fabricación en el país de esos productos (Lavarello y Goldstein, 2011). Este caso evidencia que la intervención del Estado puede modificar en diversas formas las estrategias de las multinacionales, consiguiendo un aumento exportador en firmas cuya inversión buscaba el mercado interno.

(2006) y López y Sevilla (2010) le atribuyen una importancia fundamental en esta hegemonía a la estrategia de extracción de recursos naturales para la exportación. En el caso de la minería, el objetivo primario de establecimiento de las empresas ha sido la exportación en bruto de los minerales extraídos. La actividad minera, antes especializada en la provisión de insumos para el mercado interno en el contexto de la ISI, cambió su perfil en los años noventa a partir de cambios en la legislación orientados a favorecer la IED. Se otorgaron a las firmas extranjeras beneficios fiscales e impositivos de largo plazo, una elevada permisividad en torno al cuidado del medio ambiente y trato equivalente con respecto al capital nacional, en un contexto de federalización de la propiedad del subsuelo (Tolón, 2011; Zaiat, 2011). Estos beneficios, sumados a una situación internacional favorable para la explotación minera (Sacroisky, 2006), llevaron a un gran crecimiento de la IED en el sector durante la posconvertibilidad. Aumentaron notablemente los aportes de capital relacionados a nuevos proyectos (BCRA, 2014), orientados a extraer los minerales "a cielo abierto" y exportarlos en bruto con escasa contraprestación local (en términos de pago de regalías, pero también de generación de encadenamientos en la estructura productiva). Las ventajas de localización (la renta diferencial vinculada a los recursos naturales, así como la débil regulación) y de propiedad (sobre la mina, ductos y puertos) contribuyeron a este importante rol.

A pesar de su crecimiento, los flujos de IED minera no se han correspondido con una mayor reinversión de utilidades (BCRA, 2014). Por el contrario, la remisión de utilidades y la deuda con las casas matrices generada por utilidades y dividendos repartidos pero no remitidos, nunca dejaron de crecer en el período[233].

El modelo de explotación minero se constituye entonces como un enclave, aportando poco valor agregado local y privilegiando la rentabilidad del capital a expensas de las poblaciones afectadas por los perjuicios ambientales (Tolón, 2011; Zaiat, 2011). El panorama de dominancia total de las multinacionales sobre la cadena de valor refuerza su poder de veto sobre los intentos de intervención estatal en el sector.

En tanto, el sector automotriz tiene una lógica diferente, que apunta al mercado regional. El elevado coeficiente exportador de las terminales automotrices se explica por su control de la cadena, en la que la mayoría de las empresas autopartistas se ven obligadas a proveerlas de insumos (CIECTI, 2013). La industria adquirió, desde los años noventa, un perfil ensamblador por la reducción de encadenamientos con proveedores locales y las mayores importaciones de partes, debido a la apertura comercial y el tipo de cambio apreciado. En consecuencia, los saldos comerciales del sector pasaron a ser crecientemente negativos, y muchas autopartistas tuvieron que cerrar sus puertas.

En contraste, desde la posconvertibilidad el tipo de cambio alto, el crecimiento de la demanda interna y la renovación del régimen automotriz con Brasil[234] permitieron que la industria automotriz experimentara una fuerte recuperación de la producción y del empleo. No obstante, este proceso quedó en manos nuevamente de un grupo reducido de terminales de capital extranjero que enfocaron su estrategia en consonancia con objetivos determinados por las casas matrices, basados en el aprovechamiento de los beneficios arancelarios y de las importaciones desde Brasil, por lo que no estuvo en sus planes invertir en I&D o en el desarrollo de proveedores (Arza y López, 2007). Dada la profundización de las políticas de eficiencia, el incremento de la producción vino acompañado por una aceleración del ritmo importador tanto de autopartes como de vehículos terminados (Yoguel *et al.*, 2013).

Las crecientes importaciones de autopartes afectaron en forma negativa a los proveedores autopartistas locales, cuyo desarrollo se vio limitado. Es necesario, sin embargo, diferenciar entre los autopartistas lo-

233 Según el BCRA (2014), la minería es el sector que más utilidades gira al exterior (aprox. el 27% del total de dólares girados en 2013). De hecho, en un ranking publicado por Página 12 (realizado con información del BCRA) que incluye las 50 firmas que más utilidades remitieron en 2014, Minera Alumbrera ocupa el primer puesto (U$S178 millones) y Cerro Vanguardia el tercero (U$S48,6 millones) –Zaiat, 2014-.

234 La renovación en 2008 del acuerdo bilateral automotriz no sólo mantuvo los instrumentos de protección del acuerdo anterior, sino que introdujo un "flex" asimétrico, lo que implica que Argentina y Brasil tienen diferentes coeficientes para la compensación de los desequilibrios del comercio bilateral (Yoguel et al., 2013).

cales y los "proveedores mega-globales", que son firmas de capital extranjero con una elevada complejidad tecnológica, ya que cumplen con los requisitos de las terminales en la provisión de los principales conjuntos y sub-ensambles (motores, cajas de cambio, ejes con diferencial, sistemas de climatización, etc.). Como resultado de la acumulación de capacidades propias de diseño e innovación, varias de ellas aparecen en el ranking de las 200 más exportadoras (Carraro, SKF, Johnson Mattey y Mahle, entre otras) y no comparten los inconvenientes generales de las autopartistas de capital nacional del segundo y tercer anillo, excepto la elevada dependencia importadora (MinCyT, 2013).

Por lo tanto, la estrategia de las terminales, basada en el aprovechamiento de sus ventajas de propiedad (sobre todo, de los activos intangibles: diseños, marcas y relación con el cliente) y de localización (el régimen comercial con Brasil), conspira contra la estabilidad, mejora y crecimiento del sector autopartista nacional. El escaso atractivo que genera el mercado argentino en relación a la escala de producción, los subsidios a la industria y el costo de la mano de obra requiere la intervención del Estado para redirigir los incentivos y estrategias de las grandes terminales, que dominan el sector. Sin embargo, cualquier programa destinado a desarrollar el sector de autopartes, aumentar los niveles de empleo, generar I&D local o disminuir el déficit comercial, choca con los intereses de las casas matrices, lo que plantea (al igual que en el caso minero) una situación real de posible veto a las políticas públicas y exige mayores esfuerzos por parte del Estado para poder planificar un sendero productivo compatible con las necesidades del desarrollo nacional.
Por su parte, el rubro de madera y papel sufrió una mayor extranjerización en los dos mil pero un estancamiento de sus exportaciones (con respecto a los años noventa) y un vuelco a la provisión del mercado interno (Bekerman *et al.*, 2015). Sin embargo, ante la disminución en los coeficientes de exportación del sector, las empresas líderes (Alto Paraná y Masisa) siguen explicando la mayor parte de las ventas al exterior. En este sentido, si bien la búsqueda del mercado interno ha sido marcada, las grandes empresas del sector priorizan las políticas de eficiencia: a pesar de la fuerte integración vertical en la mayor parte de la cadena de valor, hay una clara asignación de las líneas de negocio por país en función de ventajas de localización (vgr. plantaciones) o de internalización, lo que termina afectando los resultados comerciales sectoriales de largo plazo[235].

En el caso de la cadena agroindustrial, la presencia de las empresas comercializadoras de cereales y oleaginosas adquiere un rol fundamental en la explicación del altísimo coeficiente de exportación de las *top200*. Evidentemente, su estrategia es también orientada a los recursos naturales, diferente al subsector de alimentos y bebidas, donde coexisten industrias con foco en el mercado interno (como las firmas de producción de bebidas o tabaco) y empresas con una estrategia mixta, que incluye las exportaciones (por ejemplo, la frigorífica o algunas ramas alimenticias).

Los productos químicos mantuvieron su coeficiente exportador, pero con una leve disminución de la actividad exportadora de las *top200* del sector. Esto se debe a que las estrategias de las multinacionales no se corresponden únicamente con las exportaciones, sino que existe una heterogeneidad de firmas cuyas estrategias fueron disímiles durante la posconvertibilidad. De las quince empresas químicas más exportadoras en 2012, once de ellas eran extranjeras (la mayoría son grandes jugadores en los mercados globales), pero no todas poseen las mismas estrategias en la Argentina. Las empresas de cosméticos llevan una larga historia en el país con una lógica de mercado interno "puro", aunque Unilever y P&G se destacan por sus niveles superiores de exportación, lo que revela un énfasis sobre el mercado regional. Distinto es el caso de las industrias petroquímicas, donde las multinacionales tienen una presencia exportadora mucho más notoria, sobre todo en químicos básicos, como polietileno, PVC, polipropileno, PET y poliamidas (CAIP, 2014).

Por último, hay cierta relación entre los niveles de extranjerización y las importaciones: los tres sectores que muestran el mayor grado de extranjerización en 2012 (minería, industria automotriz y químicos)

235 Mientras en 2003 la Argentina tenía un superávit comercial muy elevado en tableros de partículas y maderas enchapadas, en 2013 ambos eran rubros significativamente deficitarios, lo que se debió al privilegio dado por las empresas del sector a la producción de MDF y maderas perfiladas (Fuente: Comtrade).

poseen también los mayores índices de importaciones sobre consumo aparente (fuente: cálculos propios en base al CEP), lo que vuelve a plantear la importancia de las estrategias de las multinacionales, las limitaciones que pueden significar sus conductas para la economía y la restricción de grados de libertad sobre las políticas públicas para actuar sobre esos factores. Casos paradigmáticos son los sectores petrolero y de maquinaria, que vieron aumentar su penetración importadora durante la posconvertibilidad (por el déficit de exploración en el primer caso y por la fuerte dependencia tecnológica en el segundo).

Conclusiones

En la posconvertibilidad se observan diferentes signos de cambio y continuidad en torno a la IED con respecto a la estructura productiva. Los signos de cambio se resumen en: i) mayor remisión de utilidades y dividendos al exterior hasta 2011 (y posterior acumulación de deuda con empresas vinculadas por la imposibilidad de seguir remitiendo utilidades); ii) mayor importancia de las inversiones *greenfield* y de ampliación por sobre las F&A (varias de éstas, sin embargo, tuvieron singular importancia para determinar patrones de comportamiento en diferentes sectores); iii) un crecimiento de la importancia del capital transnacional en el sector minero; iv) un proceso de reestatización de empresas públicas (previamente privatizadas y adquiridas por capital extranjero). Por su parte, los elementos de continuidad tienen mucha relación con los anteriores, en tanto el crecimiento de la IED siguió durante la posconvertibilidad y, por ello, se produjo un incremento en la remisión de utilidades y dividendos una vez que esas inversiones maduraron. Esto afectó notoriamente el comportamiento de la cuenta corriente, revelando que el crecimiento sostenido del stock de IED puede llegar a afectar la sustentabilidad de las cuentas externas. Además, se mantuvo a grandes rasgos el nivel de extranjerización de la economía, y se reforzó el poder de veto del capital extranjero sobre las políticas públicas.

En sintonía con esto, la participación en el stock de IED es más alta en los sectores que muestran una elevada participación en las exportaciones nacionales: la cadena agroindustrial, la industria automotriz, el sector minero, el sector metalúrgico y los productos químicos. Pero en esos casos (con excepción de la gran minería), el mercado interno se presenta, además, como importante objetivo de las filiales extranjeras, por lo que el comportamiento sectorial de la IED se asocia, también, al desarrollo de ese mercado. En este sentido, no se verifica un gran cambio de estrategias, sino más bien una continuidad que atenta contra la transformación estructural necesaria para el *catching up*.

La hegemonía del capital extranjero se ha consolidado durante la posconvertibilidad. En este sentido, no debe ser interpretada la disminución de los índices de extranjerización presentados como síntoma de una pérdida de importancia de las empresas extranjeras en la industria, sino que se asocia mucho más a la renacionalización de YPF en 2012 (la empresa más grande del país). En efecto, la elevada extranjerización en el resto de los sectores puede verificarse sobre todo en los casos de la minería y de las terminales automotrices, donde las firmas extranjeras representan el total de la elite empresarial, pero también en la adquisición de empresas y activos clave en determinados sectores (vgr. Acindar y Loma Negra).

Entonces, cuando le sumamos a esta hegemonía extranjera la consolidación de las estrategias del capital extranjero, que siguen siendo predominantemente de búsqueda del mercado (interno o regional) y de recursos naturales para su exportación con escaso valor agregado, el panorama para el cambio es sombrío. A pesar del cambio en el tipo de inversión preponderante (aumentaron las inversiones *greenfield* y de ampliación en detrimento de las F&A), las empresas no forman parte de un sistema ligado a la generación endógena de progreso técnico ni a la difusión de innovaciones a lo largo y ancho de la estructura productiva. Ni siquiera existe un desarrollo de proveedores locales, lo que ayuda a la persistencia de la heterogeneidad estructural.

Por lo tanto, durante la posconvertibilidad, la extranjerización de la economía argentina (y de los sectores productores de bienes, en particular) no sólo ha mantenido su vigencia sino que ha mostrado una profundización de sus facetas negativas: un aumento sostenido en la remisión de utilidades, una concentración de las exportaciones que apunta al mantenimiento de las ventajas comparativas estáticas o al aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes, un crecimiento acelerado de las importaciones, y escasas conexiones con el entramado productivo local, lo que afecta también a la capacidad de la estructura productiva para generar empleo. Esto puede verse agravado por las estrategias de las filiales (en consonancia con las casas matrices), que no visualizan a la Argentina como una plataforma de inversiones para desarrollo de productos y exportación en la mayoría de los sectores (sobre todo, debido a los inconvenientes que presenta la disponibilidad de una escala óptima para las nuevas inversiones).

Por consiguiente, es importante analizar el posible impacto sobre la estructura productiva del avance del proceso de extranjerización. No sólo en lo que refiere a la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, sino también en su escaso aporte o como posible obstáculo para avanzar hacia un proceso de industrialización basado en la incorporación difundida de conocimiento e innovaciones y en la generación de complementariedades sectoriales. En este sentido, es poco probable que el capital transnacional cambie por sí solo sus estrategias e incentivos para corresponderlos con un programa de desarrollo en el país receptor. Por ello, el papel de las políticas públicas para incentivar mayores inversiones (no sólo de las empresas transnacionales, sino de las instituciones locales), exportaciones y valor agregado local de los productos de las empresas transnacionales es fundamental para lograr una dinámica positiva en términos de balanza de pagos, acumulación de capacidades locales y empleo.

Bibliografía:

- Abeles, M., Lavarello, P. & Montagú, H. (2013): Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. En: Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, CEPAL, pp. 23-95.
- Acindar (2007). Memoria y Estados Financieros. Disponible en: http://www.cnv.gov.ar.
- Alto Paraná (2014). Memoria y Estados Financieros. Disponible en: http://www.cnv.gov.ar.
- Amico, F., Fiorito, A., & Zelada, A. (2012). Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro. Documento de Trabajo N° 45, CEFID-AR.
- Arceo, E. & De Lucchi, J. M. (2012). Estrategias de desarrollo y regímenes legales para la inversión extranjera. Documento de Trabajo N° 43, CEFID-AR.
- Arza, V. & López, A. (2007). El caso argentino. En: López, A (ed.). Complementación Productiva En La Industria Automotriz En El Mercosur. Red Mercosur, Montevideo.
- Barrera, M. (2013). Desregulación y ganancias extraordinarias en el sector hidrocarburífero argentino. Política y cultura, 40, pp. 177-199.
- BCRA (2007). Las Inversiones Directas en Empresas Residentes a fines del 2007.
- BCRA (2013). Las Inversiones Directas en Empresas Residentes a fines del 2013. Series estadísticas. Consultado en dic. 2014.
- BCRA (2014). Anexo Estadístico del Balance Cambiario. Consultado en dic. 2014.
- Bekerman, M., Dulcich, F. & Vázquez, D. (2015). La restricción externa al crecimiento de la Argentina: el rol de las manufacturas industriales. Problemas del Desarrollo, UNAM, México.
- Belloni, P., & Wainer, A. (2012). El problema de restricción externa y el rol del capital extranjero. Una aproximación a partir del análisis del incremento de la presencia de empresas transnacionales en la economía argentina durante las últimas dos décadas. En III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica.
- CEP (1998). La inversión extranjera en la Argentina de los años noventa. Tendencias y perspectivas. Estudios de la Economía Real, N° 10.
- CEP (2014). Base de inversiones. Ministerio de Industria.
- CEP (2015). Fichas sectoriales. Ministerio de Industria.
- CEPAL (2009). La inversión extranjera en América Latina y el Caribe en 2008. Santiago de Chile.
- CEPAL (2016). La inversión extranjera en América Latina y el Caribe en 2015. Santiago de Chile.

- Chang, H. J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. Cambridge Journal of Economics, 17(2).
- Chang, H. J. (2002). Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective, Anthem Press.
- Chang, H. J. (2008). ¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres, Intermón Oxfam, Madrid.
- Chudnovsky, D. & López, A. (2001), La transnacionalización de la economía argentina. Buenos Aires: EUDEBA.
- CIECTI (2013). Análisis tecnológico prospectivo sectorial.
- Diamand, M. (1973). Doctrinas económicas, desarrollo e independencia. Buenos Aires: Paidós.
- Dinenzon, M., Robert, V. & Yoguel, G. (2011). Estrategias de las filiales de multinacionales en la Argentina: cadena de valor y autonomía. En: Novick, M., H. Palomino y M. S. Gurrera (Coords.), Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor, PNUD-MTEySS, Buenos Aires.
- DNCI (1996). Inversión extranjera directa en Argentina, 1992-1995. INDEC, MECON.
- DNCI (2003). Inversión extranjera directa en Argentina, 1992-2002. INDEC, MECON.
- Dunning, J. H. (1980). Toward an Eclectic Theory of International Production: Some Empirical Tests. Journal of International Business Studies, 11(1), pp. 9-31.
- Dunning, J. H. (1988). Explaining international production. Londres: Unwyn Hyman.
- Dunning, J. H. (2001). The Eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future. Economics of Business, 8(2), pp. 173-190.
- Durand, C. (2005). Los límites de la IED como fuente de ideas para el crecimiento de las economías en desarrollo. Problemas del Desarrollo, 36(140), México.
- Heyn, I. & Moldován, P. (2010). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En: Chena, P., Crovetto, N. & Panigo, D. Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Miño y Avila, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., & Porta, F. (1997). La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes. Documento de Trabajo N°77, CEPAL, Buenos Aires.
- Kregel, J. (1996). Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. Economia e Sociedade, N° 7, Campinas.
- Kregel, J. (2004). Can we create a stable international financial environment that ensures net resource transfers to developing countries?. Journal of Post Keynesian Economics, 26(4).
- Kucher, F. (2015, 24 de diciembre). Exportadores y bancos. Página 12.
- Kulfas, M., Porta, F., & Ramos, J. (2002). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. Serie Estudios y perspectivas, 10, CEPAL, Buenos Aires.
- Langard, F. (2014). Comercio exterior argentino de maquinaria agrícola en el contexto del mercado mundial durante la década de 2002-2012. Revista E-l@tina, 14(49), Buenos Aires.
- Lavarello, P. J., & Goldstein, E. (2011). Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina. Problemas del desarrollo, 42(166), México, pp. 85-109.
- López, A., & Ramos, D. (2009). Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios. En: Kosacoff, B. y Mercado, R. La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades, Buenos Aires, PNUD-CEPAL.
- López, A., & Ramos, D. (2014). Argentina y China: nuevos encadenamientos mercantiles globales con empresas chinas. Los casos de Huawei, CNOOC y Sinopec. En: Enrique Dussel-Peters (coord.), La inversión extranjera directa de China en América Latina. 10 casos de estudio, REDALC-UDUAL, México.
- López, R. & Sevilla, E. (2010). Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa. Documento de Trabajo N° 32, CEFID-AR.
- Manzanelli, P. & Schorr, M. (2013). La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial. En: Schorr, M. (coord.); Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Miño y Dávila, Buenos Aires.

- MinCyT (2013). Plan Argentina Innovadora 2020. Mesa De Implementación: Sector Autopartista, Documento de Referencia.
- MRECIC (2010). Informe sectorial de Minería. Dirección General de Oferta Exportable.
- Natanson, J. (2012, 19 de febrero). Las razones de la minería. Página 12.
- Nurkse, R. (1955). Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México: Fondo de Cultura Económica.
- Porta y Fernández Bugna (2010). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. Voces en el Fénix, 1(4), Buenos Aires.
- Prebisch, R. (1986 [1949]). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", Desarrollo Económico, vol. 26, núm. 103, IDES, Buenos Aires
- PROTEJER (2012). Boletín Estadístico-Económico. Cadena de Valor de la Agro Industria Textil y de Indumentaria Argentina 2011.
- Revista Mercado (2004a; 2013). Las 1000 que más venden. Coyuntura, Buenos Aires.
- Revista Mercado (2004b). Las 500 que más exportan. Coyuntura, N° 1039, Buenos Aires.
- Revista Prensa Económica (2004a; 2013a). Ranking de las 1000 empresas líderes. Amalgama, Buenos Aires.
- Revista Prensa Económica (2004b; 2013b). Ranking de exportadores. Amalgama, Buenos Aires.
- Rincón, H. & Velasco, A. M. (2013). Flujos de capitales, choques externos y respuestas de política en países emergentes. Bogotá: Banco de la República de Colombia.
- Romer, P. (1993). Idea gaps and object gaps in economic development. Journal of Monetary Economics, 32(3), Simon Graduate School of Business, Rochester, pp. 543-574.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. The Economic Journal, 53.
- Sacroisky, A. (2006). La Inversión Extranjera Directa en la posconvertibilidad. Principales tendencias en un nuevo patrón de crecimiento. Documento de Trabajo N°12, CEFID-AR.
- Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, N° 1, Feb.
- Teece, D. J. (1977). Technology transfer by multinational firms: the resource cost of transferring technological know-how. The Economic Journal, 87(346), Oxford.
- Tolón Estarelles, G. (2011). Situación actual de la minería en Argentina. Serie Aportes n° 13, Fundación Friedrich Ebert.
- Tussie, D. & Lengyel, M. (1999). Promoción de exportaciones y disciplinas multilaterales: posibilidades e interrogantes. Working Paper, No. 1, FLACSO.
- Yoguel, G.; Barletta, F. & Kataishi, R. (2013). La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa. En: Stumpo, G. y Rivas, D. (comp), La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile.
- Zaiat, A. (2011, 19 de febrero). Debate. Página 12.
- Zaiat, A. (2014, 9 de noviembre). Más verdes con rumbo a la casa matriz. Página 12.

Eje IV:

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA: EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Mesa Q:

LA INDUSTRIALIZACIÓN EN EL MARCO DE REGULACIÓN MULTINACIONAL

Jesica DE ANGELIS (UNQui-CONICET): LA IMPORTANCIA DEL SECTOR DE FARMACIA EN LA RESTRICCIÓN EXTERNA. EL CASO DE ARGENTINA.

James GALBRAITH (UTEXAS, USA) y **Delfina ROSSI** (UTEXAS, USA): EXCHANGE RATES AND INDUSTRIAL WAGE INEQUALITY IN OPEN ECONOMIES.

Fernando PORTA (UNQui), **Juan SANTARCANGELO** (UNQui) y **Daniel SCHTEINGART** (UNSaM-CONICET): ¿QUIÉNES GOBIERNAN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR?

Matías A. SANCHEZ (UBA): LA INDUSTRIA DE LA ELECTRÓNICA DE CONSUMO EN ARGENTINA. UN APORTE AL ESTUDIO DE SU LOCALIZACIÓN Y DESARROLLO A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LA ACUMULACIÓN A ESCALA GLOBAL DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DEL SETENTA.

Pedro GAITE (Estudiante UBA): ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DEPENDENCIA. UN ESTUDIO SOBRE LA INDUSTRIA ARGENTINA EN LA POSCONVERTIBILIDAD.

Moderador: **Alejandro NACLERIO**

LA IMPORTANCIA DEL SECTOR DE FARMACIA EN LA RESTRICCIÓN EXTERNA. EL CASO DE ARGENTINA

Jesica DE ANGELIS (UNQui-CONICET)

CEPI

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: La cadena farmacéutica resulta clave en términos sociales, de gasto público y de desarrollo económico. Sin embargo, es estructuralmente deficitaria en su comercio exterior, depende fuertemente de la importación, los laboratorios de capital nacional utilizan en gran medida principios activos importados para formular sus medicamentos y los laboratorios de capital extranjero fundamentalmente comercializan medicamentos terminados o semi-terminados provenientes de su estructura de abastecimiento global. En este contexto, el trabajo se enfoca en el análisis de la importancia de esta cadena productiva en la restricción externa argentina y en diagramar algunas posibilidades de modificación de esta dinámica en el contexto actual. Destacan algunas oportunidades en lo que respecta a la sustitución de medicamentos genéricos que pueden producirse en el país y que actualmente se importan o cuyas patentes están próximas a vencer, los biosimilares, los segmentos vinculados con las enfermedades olvidadas, nacionales y regionales, y la centralidad de la cooperación sur-sur para enfrentar el contexto de recrudecimiento de la estrategia de las grandes farmacéuticas para extender los plazos de las patentes.

Introducción

La restricción externa (RE) puede ser definida como la incapacidad de un país para procurarse de modo sustentable las divisas necesarias para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital requeridos por el proceso productivo (Fernández Bugna y Porta, 2008). El problema de RE implica que la tasa de crecimiento compatible con el equilibro del sector externo es menor a la necesaria para que el crecimiento se acerque al pleno empleo de los recursos. En Argentina, al igual que en el resto de las economías latinoamericanas, la RE y la crisis de balanza de pagos asociada, han determinado un crecimiento de tipo espasmódico (el denominado *stop and go*), acompañado de endeudamiento, volatilidad cambiaria, conflictos distributivos y tendencias inflacionarias (Katz y Kosacoff, 1989). Schorr y Wainer (2014) indican que la RE no es solo un problema de iliquidez coyuntural sino de insolvencia por características estructurales persistentes; a largo plazo las tasas de crecimiento compatibles con el equilibrio externo siguen asociadas a determinantes estructurales como la especialización y la heterogeneidad de la estructura productiva de las economías latinoamericanas vinculadas ambas a las ventajas comparativas. Esto impacta en la elasticidad-ingreso de las importaciones y exportaciones y, por tanto, condicionan la acumulación de capital (Abeles, Lavarello y Montagu, 2013).

Prebisch (1950) y Singer (1950) asociaban el lento crecimiento de la periferia a la caída en los términos de intercambio que castigaba su especialización predominante. Sobre la base de estos desarrollos, los autores generan recomendaciones de política para los países no desarrollados vinculadas a la necesidad de cambiar su estructura de ventajas competitivas y no insertarse en un sistema de comercio mundial basado en las dotaciones de recursos comparativas existentes. Pasinetti (1981 y 1993) señala que los cambios en la estructura productiva inducen una modificación en la tasa de crecimiento, por lo que las diferencias de estructura productiva entre países también determinan diferenciales en sus tasas de crecimiento. De acuerdo con Dosi et al. (1990), el alcance de tasas de crecimiento sostenidas y mejoras en la distribución del ingreso requiere un cambio en la especialización nacional hacia sectores dinámicos de base tecnológica. Más recientemente, se ha hablado de una especialización basada en sectores con eficiencia keynesiana y schumpeteriana[236] (Cimoli et al. 2010) o caracterizados por un fuerte componente de aprendizaje e innovación y con densos encadenamientos y complementariedades con el entorno (Ocampo, 1991 y 2005). Un sesgo continuo en este tipo de especialización productiva implicaría la superación estructural de la RE (Porta, 2006).

Luego de la caída del modelo de convertibilidad, en la Argentina se evidencia un período marcado por un fuerte crecimiento, acumulación de reservas y superávit de cuenta corriente, comportamiento que no se condice con el hecho estilizado históricamente. En otras palabras, si bien persistía la alta correlación entre el PIB y las importaciones, dicho comportamiento no generó un estrangulamiento del

236 La eficiencia keynesiana hace referencia a un perfil de especialización que favorece el crecimiento de la demanda agregada. La eficiencia schumpeteriana se vincula con la mejora de la productividad proveniente del progreso técnico. (Dosi et. Al 1989).

sector externo. El superávit en cuenta corriente fue de tal cuantía que permitió un aumento de reservas incluso en un contexto de fuertes rentas de inversión negativas. Sin embargo, el año 2011 ya evidencia una caída de las reservas internacionales y un retorno de la preocupación sobre las bases estructurales de la RE.

El déficit de la cadena farmacéutica absorbió en el período 2003-2014 un 4% del superávit comercial del país. Si bien existen complejos más importantes en los déficits comerciales como bienes de capital, cadena automotriz y otras manufacturas, en este trabajo se analiza la cadena farmacéutica por motivaciones dos motivaciones centrales. En primer lugar, el sector farmacéutico es clave para la economía argentina, según datos de CILFA (2015) representa el 5% del valor agregado industrial argentino, la ocupación directa del sector es de 27.000 personas y la indirecta de 100.000, los niveles salariales están 82% por encima del promedio industrial y ocupa al 3,1% del empleo asalariado registrado de la industria (MECON, 2015). Por tratarse de una cadena clave para la supervivencia humana también resulta un sector estratégico en términos sociales, de bienestar y salud, razón por la cual el Estado tiene un rol importante en su regulación, demanda e incluso provisión. De acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud, Argentina gasta un 7,3% de su PIB en salud. Al igual que la mayor parte de los países del mundo, Argentina depende fuertemente de la importación de medicamentos, especialmente de principios activos.

En segundo lugar, si coincidimos en que un sesgo continuo en la especialización productiva hacia sectores dinámicos de base tecnológica, con eficiencia keynesiana y schumpeteriana o caracterizados por un fuerte componente de aprendizaje e innovación y con densos encadenamientos y complementariedades con el entorno implicaría la superación estructural de la RE junto con tasas de crecimiento sostenidas, junto con una mejora en la distribución del ingreso, la cadena farmacéutica, como se detallará más adelante, resulta también estratégica en la medida que cuenta con mayores esfuerzos en actividades innovativas, mayor gasto en Investigación y Desarrollo (I+D), demanda de recursos humanos calificados, vinculaciones, etc.

Este trabajo pretende evaluar la importancia de la cadena farmacéutica en la restricción externa argentina durante los últimos años (2003-2014), así como también algunas alternativas para la sustitución de importaciones y fortalecimiento exportador. Sin perjuicio de realizar algunos señalamientos para autocontener el presente documento, dada la existencia de varios documentos que analizan profundamente la dinámica sectorial (e.g. Bonofiglio y Ginsberg, 2010; Bugna y Porta, 2013; Becher y Asociados S.R.L. Auditores y Consultores, 2008; CEP, 2009; Maito, 2009), no se profundizará aquí sobre la composición y evolución del sector, sino que se enfocará sobre su importancia para la RE y las posibilidades exportadoras y de sustitución de importación. En el apartado siguiente se detallarán las definiciones básicas asociadas a la cadena, junto con una breve caracterización de la importancia de la misma en la estructura productiva, en términos estratégicos y en términos sociales; a continuación, se analizará la importancia de la cadena farmacéutica para la RE argentina y en los siguientes dos apartados se analizarán las potencialidades para aumentar las exportaciones del sector y las de sustitución de importaciones. Finalmente, el apartado final detallará las reflexiones finales.

La cadena farmacéutica argentina

La cadena farmacéutica incluye los medicamentos, es decir "toda preparación o producto farmacéutico empleado para la prevención, diagnóstico o tratamiento de una enfermedad o estado patológico, o para modificar sistemas fisiológicos en beneficio de la persona a quien se le administra"[237]. También incluye los principios activos o monodrogas (i.e. sector farmoquímico), "toda sustancia química o mezcla de sustancias relacionadas, de origen natural, biogenético, sintético o semisintético que, poseyendo un efecto farmacológico específico, se emplea en medicina humana"[238]; es decir, insumos utilizados para producir los primeros a través de una síntesis química o biotecnológica.

237 ANMAT, Ley N° 25649
238 Ibídem.

A los fines de este trabajo vale la pena señalar la distinción entre medicamentos originales o innovadores y genéricos y/o similares con y sin marca, por tanto, entre laboratorios innovadores y no innovadores. Los laboratorios innovadores concentran la I+D para producir medicamentos sobre la base del desarrollo de un nuevo principio activo de origen químico o biológico. También pueden producirse medicamentos a partir de productos existentes modificando alguna propiedad y lanzándolos nuevamente al mercado con una campaña de comercialización, estos son los medicamentos "*me too*". Otro tipo de innovación son las nuevas indicaciones y usos para principios activos ya desarrollados, nuevas formas farmacéuticas, nuevas formulaciones y asociaciones o duplicación de productos que ya están en el mercado (CEP, 2008 y Rivas y Tumini, 2009). Los laboratorios no innovadores, que son los que predominan en Argentina, producen copias de fórmula con patente vencida o no reconocida y medicamentos a partir de la adquisición de licencias, por tanto, tienen llevan a cabo menores esfuerzos de I+D (Petrecolla, 2011 y Sánchez y Cano, 2014). Un nombre genérico es la "denominación de un principio activo o de una asociación de principios activos a dosis fijas, adoptada por la autoridad sanitaria, o en su defecto la denominación común internacional de un principio activo o combinación de los mismos recomendada por la Organización Mundial de la Salud"[239]. El medicamento genérico resulta una versión del innovador, una vez realizadas las pruebas de bioequivalencia, es decir, mostró que tiene idéntica acción terapéutica y seguridad. Los similares o copias son aquellos que no pasaron por pruebas de bioequivalencia[240] (Mizrahi Alvo, 2010).

Los laboratorios son los actores centrales en la coordinación de la cadena y los principales actores para la definición de los precios de los medicamentos (a través de los precios sugeridos que sirven como referencia) y retribuciones a las farmacias y droguerías (CILFA, 2010). Actualmente, en Argentina hay 296 laboratorios habilitados por ANMAT, 47.6% son de capitales nacionales, 37.6% multinacionales y 14.8% estatales (MECON, 2015).

Como fuera mencionado, en Argentina la cadena farmacéutica es estratégica, según datos de la ENDEI (para el período 2010-2012), el sector farmacéutico tiene la mayor composición de recursos humanos calificados: el 35% son profesionales y otro 25% son técnicos (versus el 21% y el 38% de la media industrial, respectivamente). La mayor composición de profesionales impacta en las remuneraciones promedio de la cadena, que también se encuentra a la cabecera del ranking de remuneraciones, casi duplicando la media industrial. A su vez, en el período que releva la encuesta, resulta uno de los complejos de mayor valor agregado por ocupado (54% por encima de la media industrial) y mayor tasa de crecimiento del mismo, incluso teniendo una elevada tasa de crecimiento del empleo (i.e. mayor a la media industrial, 8% versus 3%, respectivamente). También es la cadena que presenta mayores gastos en actividades innovativas como proporción de las ventas (4,3% versus 1,36% del promedio industrial). A su vez, a diferencia del resto de la industria argentina, los gastos en innovación están más sesgados hacia la I+D interna (68,4%) que hacia los bienes de capital (12,9%).

Argentina tiene amplias capacidades productivas en la cadena junto a una posición importante dentro del mercado del sector en América Latina, con algo más del 9% de dicho mercado regional (CILFA, 2010). En el país, el sector farmacéutico se expandió fuertemente en las últimas décadas, destacándose un papel central para los laboratorios nacionales (i.e. un conjunto de empresas grandes, medianas y pequeñas) que lograron coexistir con grandes laboratorios líderes mundiales. A esta configuración, se agrega la emergencia de un conjunto de empresas de base biotecnológica surgidas en los años '90.

Durante los '90, el proceso de apertura, apreciación cambiaria, desregulación del sector y de la sanción de la Ley de Patentes se produjo un proceso de concentración, desintegración vertical, destrucción de capacidades en farmoquímica y consecuente incremento de la compra de principios activos importados. Los que más se fortalecieron en este contexto fueron los grandes laboratorios nacionales

239 Ibídem.

240 "Dos especialidades medicinales son bioequivalentes cuando siendo equivalentes farmacéuticos o alternativas farmacéuticas sus biodisponibilidades después de la administración en la misma dosis molar son semejantes en tal grado, que pueda esperarse que sus efectos sean esencialmente los mismos" (OMS 1996).

o multinacionales. Con la crisis de la convertibilidad y la caída de los salarios reales, los laboratorios nacionales aprovecharon oportunidades de sustitución de productos de marca por farmacéuticos más baratos equivalentes. A Partir de la devaluación en el 2002 y de la recuperación del mercado interno y del empleo, el sector tuvo una evolución muy dinámica, traccionada en gran medida por el mercado interno. La Ley de Prescripción de Medicamentos por su Nombre Genérico (N° 25.649) dinamizó el mercado de genéricos y la producción de los laboratorios de tamaño medio. El fuerte crecimiento fue interrumpido en el 2009 en el contexto de la crisis internacional y a partir de 2012 comienza a ralentizarse nuevamente. A su vez, los medicamentos con marca en Argentina están fuertemente consolidados (dan cuenta del 94% del mercado argentino en valores) lo cual beneficia a las grandes firmas que producen genéricos con marca de precios más elevados con posiciones de mercado sólidas y que emplean amplios recursos en campañas publicitarias en detrimento de las pequeñas. En tal sentido, resultan clave las pruebas de bioequivalencia para darle mayor escala al mercado de genérico de las firmas de menor tamaño dado que la ausencia de dichas pruebas les da una ventaja competitiva a los medicamentos con marcas frente a los similares ya que no probar su homogeneidad afecta su capacidad de ser sustitutos (CILFA, 2015; MECON, 2015, Bugna y Porta 2013).

El peso del sector farmacéutico en la RE

Siguiendo el enfoque de Molinari y De Angelis (2016), se analiza el peso de la RE según una serie de cadenas productivas definidas a partir del reagrupamiento de partidas de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI) para Argentina (ver en Anexo). Tal como se evidencia en el Gráfico 1, la cadena farmacéutica (que incluye los medicamentos y los principios activos) es importante dentro de la restricción externa, representando su saldo comercial negativo un 4% del saldo comercial positivo durante la década de los 2000. Las cadenas más deficitarias son las de "otras manufacturas" y bienes de capital, junto con automotriz, e insumos difundidos (metales, minerales, plásticos, químicos). Como se observa, el déficit acumulado de los sectores con desbalance comercial absorbe casi la mitad del superávit comercial promedio.

Gráfico 1. Saldo comercial de cadenas productivas (% del superávit total, promedio2003-2014)

Elaboración propia en base a datos de Comtrade

Tal como evidencia el Gráfico 2, la participación de la producción nacional sobre el total de lo vendido al mercado interno se encuentra en torno al 75% en todo el período, teniendo la reventa local de productos importados una menor participación. Por su parte, la participación de las exportaciones en la facturación total de la cadena se encuentra en torno al 8%. Es decir, la producción local tiene alta participación en las ventas internas, pero la cadena en Argentina no es precisamente dinámica en cuanto a las exportaciones.

Gráfico 2. Evolución de la facturación de la cadena farmacéutica (en millones de pesos sin IVA)

Elaboración propia en base a datos de INDEC

Las exportaciones de la cadena han venido aumentando considerablemente desde la devaluación del peso en el 2002. Las ventas de principios activos y medicamentos han venido aumentando fuertemente, sin embargo, los medicamentos tuvieron una evolución más dinámica (219% entre puntas versus 145% de los principios activos). A su vez, el peso de los medicamentos terminados en las exportaciones de Argentina es mucho mayor que la de principios activos tal como se muestra en el Gráfico 4, más del 80% de la cadena en todo el período. En el caso de los principios activos, aunque algunas empresas los producen localmente (incluso para exportar a los mercados regionales), la estructura productiva local se concentra en la producción de medicamentos, importando los principios activos y otros insumos de la India, Alemania, Estados Unidos y China. Los principios activos exportados son producidos por las empresas nacionales, dichas ventas se encuentran concentradas en 20 productos y en 6 empresas que venden el 85% de las exportaciones de principios activos (Bugna y Porta, 2013).

La sanción de la Ley de Ley de Promoción de la utilización de medicamentos por su nombre genérico (Ley N.º 25.649), que obliga a los médicos a incluir en las recetas el nombre genérico del medicamento (o su denominación común internacional) impulsó la industria especialmente a las empresas de tamaño medio, pero no logró generar un proceso inversor fuerte capaz de expandir la producción de genéricos (DNIC, 2014).

El principal destino de las exportaciones de medicamentos es la región, especialmente el MERCOSUR que representa un cuarto de las exportaciones de la cadena y Latinoamérica con la cual se cubre alrededor de un 70% de las exportaciones.

Gráfico 3. Evolución de las exportaciones de la cadena farmacéutica

Elaboración propia en base a datos de Comtrade

Gráfico 4. Exportaciones de la cadena farmacéutica (en millones de dólares)

Elaboración propia en base a datos Comtrade

En el caso de las importaciones, se evidencia un fuerte dinamismo importador de los medicamentos con un crecimiento del 346% entre puntas, muy por encima de los principios activos, con un crecimiento del 96% (Gráfico 5). En efecto, los medicamentos han venido incrementando su participación en las importaciones totales hacia el final de los 2000. Dichas importaciones se vinculan fundamentalmente con los medicamentos innovadores producidos en los países desarrollados y los no innovadores producidos en los mercados de bajo costo importador fundamentalmente por los laboratorios multinacionales. Los laboratorios nacionales importan, sin embargo, fundamentalmente principios activos para producir los medicamentos.

Gráfico 5. Evolución de las importaciones del sector

Elaboración propia en base a datos WITS

Gráfico 6. Importaciones de la cadena farmacéutica (en millones de dólares)

Elaboración propia en base a datos WITS

Como puede apreciarse en el Gráfico 7, a pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones de la cadena, el sector es fuertemente deficitario en términos comerciales y se deteriora fuertemente a partir de 2010, especialmente de la mano de un abrupto aumento del déficit comercial de los medicamentos. Los medicamentos ganan creciente participación en el déficit comercial de la cadena (Gráfico 8).

Si bien, el desarrollo del sector en la Argentina no estuvo vinculado con la producción de principios activos, el sesgo importador se vincula fuertemente con el desmantelamiento de capacidades productivas durante los '90, especialmente de farmoquímica; pero también con el surgimiento de productores a muy bajo costo como China, India y Singapur que generan mayor competencia para la producción y comercialización de las materias primas e imposibilitan la participación en dicho segmento; y con el monopolio de la producción y comercialización que otorgan las patentes a los grandes laboratorios transnacionales (Bonofiglio y Ginsberg, 2010). Otra cuestión central son los términos de intercambio del sector, tal como señala el documento de DNIC (2014), el precio promedio por kilo exportado entre 2010 y 2012 de medicamentos (farmoquímicos) es de 30 (35) dólares mientras que en el caso de las importaciones fue de 78 (17) dólares. Las importaciones de medicamentos innovadores protegidos por patentes tienen mayores valores unitarios, lo que explica en gran medida el déficit que generan.

Gráfico 7. Saldo comercial de la cadena farmacéutica

Elaboración propia en base a datos WITS

Gráfico 8. Composición del déficit comercial de la cadena

Tal como evidencia el Gráfico 9, el balance comercial en el período 2003-2014 es fuertemente deficitario para las empresas multinacionales, no así para los laboratorios nacionales, aunque el saldo de los últimos no alcanza a compensar el de los primeros. Los laboratorios nacionales producen medicamentos a partir de la importación de los principios activos, principalmente para la venta de medicamentos que se venden bajo receta y en menor medida venta libre, se destacan fundamentalmente en el segmento de genéricos de marca. Por su parte, los multinacionales, se han ido desprendiendo progresivamente de sus capacidades productivas en el país para comercializar en el mercado local y regional directamente medicamentos para consumo final que importan de sus cadenas globales de valor a precios de transferencia; a su vez, concentran también la venta de productos farmacéuticos bajo patentes. Sin embargo, una tendencia alentadora en tal sentido es que los laboratorios nacionales han venido aumentando su participación no solo en el mercado interno sino también en las exportaciones respecto de los multinacionales, muchos de ellos cuentan con subsidiarias, firmas vinculadas, oficinas comerciales y *joint ventures* en América Latina y otros países emergentes fuera de la región (Becher y Asociados, sd; Bugna y Porta, 2013, DNCI, 2014).

Gráfico 9. Balance comercial de medicamentos según origen de capital (en millones de dólares)

En base a datos de CILFA (2015)

Posibilidades de inserción exportadora y de sustitución de importaciones

Para la fabricación de un nuevo medicamento el proceso comienza por la etapa de creación de la nueva droga, ensayos preclínicos con animales y etapa clínica con seres humanos. De acuerdo a un informe de *European Federation of Pharmaceutica Industries and Associations*, los medicamentos llegan al mercado luego de un período de entre 12 y 13 años de investigación y pruebas. El costo de desarrollar un nuevo químico o entidad biológica asciende a los 1506 millones de dólares de 2011 con un alto riesgo ya que muy pocas sustancias lograrán convertirse en medicinas aptas para introducir al mercado. El mayor gasto se encuentra en la etapa de las pruebas clínicas. Las patentes permiten que los laboratorios se apropien de las ganancias extraordinarias y recuperen la inversión ya que otorgan el monopolio de producción y comercialización por cierta cantidad de años. Dado que la introducción en el mercado a partir de que se descubre la molécula puede tardar varios años por los ensayos y pruebas, varios países suelen dar extensiones del plazo de exclusividad al vencer la patente.

En definitiva, la I+D, en particular la investigación básica, es clave para la generación de los principios activos para producir los medicamentos y, por tanto, es central para el posicionamiento de las firmas en el mercado mundial. En tal sentido, las patentes son el activo estratégico que convierte a las firmas con tales derechos en jugadores internacional claves en la cadena[241] , aunque como se vio previamente esto no garantiza un saldo comercial favorable. Junto con Estados Unidos, China se ha convertido en un productor-innovador importante con una creciente cantidad de patentes (Ver en anexo el Gráfico 11).

En Argentina, la I+D es acotada, especialmente en lo que respecta al desarrollo de nuevas moléculas. Las principales innovaciones de los laboratorios nacionales se vinculan con innovaciones de producto como nuevas dosificaciones o presentaciones. Los laboratorios multinacionales hacen esfuerzos de innovación fundamentalmente vinculados con control de calidad y adaptaciones al mercado local de me-

241 La protección de la propiedad intelectual es más profunda y antigua en los países desarrollados, especialmente en Estados Unidos. Su incorporación a países como el nuestro vino de la mano de la OMC con el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) firmado en el año 1994, esto implicó la extensión del período de vigencia de las patentes por 20 años, por tanto, creando un monopolio de producción y comercialización, (CEP, 2008). Frente a las trabas para profundizar el proceso de protección de los derechos de propiedad intelectual, la estrategia en tal sentido ha ido por el lado de los Acuerdos Regionales, característicos del denominado "Regionalismo del siglo XXI" (Baldwin, 2012).

dicamentos desarrollados en su cadena de provisión global (MECON, 2015). En Argentina, el total de inversiones estimadas en 2009 fue de 400 millones de dólares y la inversión en I+D de 69 millones de dólares según datos de CILFA (2010); dicha cifra si bien se mantiene por encima del gasto de la industria argentina, está muy lejano a los estándares internacionales del sector, considerando especialmente que la escala de los gastos en I+D y no solo los esfuerzos como proporción de las ventas son variables clave. Por ejemplo, de empresas líderes a nivel mundial como Pfizer con ventas de 43.1 billones de dólares presentan gastos en I+D de 7.7 billones de dólares o Novartis con ventas de 42.5 billones de dólares cuentan con gastos en I+D de 8.5 billones de dólares[242].

Del mismo modo, si bien las patentes concedidas a Argentina del sector farmacéutico han crecido considerablemente desde el año 2009 en adelante, se mantiene muy lejos de los principales productores mundiales (Ver en anexo el Gráfico 12). En este contexto, la capacidad de desarrollar medicamentos innovadores, como estrategia para sustituir importaciones e incentivar exportaciones, se ve acotada toda vez que no se genere un cambio drástico respecto a los esfuerzos innovativos, lo cual sin lugar a dudas resulta de una estrategia de mediano y largo plazo que combine los esfuerzos privados con los públicos.

Dado que la mayor parte del desbalance comercial del sector lo explican los productos farmacéuticos de síntesis química, podría plantearse una estrategia de sustitución de importaciones y/o fortalecimiento exportador direccionada a dichos productos, sin embargo, existen al menos dos problemas para dicha estrategia. En primer lugar, en términos de una posible inserción exportadora, en el caso de los productos farmacéuticos con patentes vencidas el mercado mundial es muy competitivo especialmente a partir de la fuerte presencia de China e India que producen a precios muy bajos. En segundo, en términos de una sustitución de importaciones buena parte de las importaciones de estos productos son realizadas por laboratorios multinacionales, conducta muy difícil de cambiar a través de una estrategia de política en tal sentido.

En particular, para el caso de los principios activos, si bien por las razones comentadas existe una capacidad de producción que ha mermado fuertemente, según señala la Cámara Argentina de Productores Farmoquímicos, la mitad de los principios activos que producen se exportan a nichos de alto valor. Sin embargo, la elevada competencia a nivel mundial en principios activos de síntesis química genera un entorno de difícil inserción internacional junto a un precio unitario bajo y por tanto baja incidencia en los costos del medicamento haciendo su sustitución de baja relevancia y una estrategia exportadora difícil de traccionar (DNIC, 2014).

Sin embargo, los principios activos biológicos y biotecnológicos[243] son drogas complejas, con mayores costos de I+D, barreras de propiedad intelectual y regulatorias y el costo de su regulación también es mayor, lo que genera un precio unitario mayor que los de síntesis química por lo que tienen mayor peso en el costo final del medicamento. Según DNCI (2014), el desbalance comercial de medicamentos entre 2010 y 2012 es explicado casi en partes iguales por farmacéuticos de síntesis química y biotecnológicos; pero para el caso de los principios activos, el saldo negativo es exclusivamente explicado por los de síntesis química, mientras que los biotecnológicos presentan saldo comercial positivo, aunque muy pequeño. Según este estudio, todos los productos farmacéuticos de síntesis química explican algo más del 80% de las exportaciones, alrededor de 73% de las importaciones y 68% del desbalance comercial del sector.

En Argentina hubo un desarrollo temprano y cercano de las prácticas internacionales de capacidades en biosimilares pudiendo insertarse como exportador en mercados de baja regulación. Las empresas productoras de principios activos biotecnológicos son un puñado de empresas pertenecientes a gru-

242 Datos de Statista para 2015.

243 Los biotecnológicos son un subconjunto dentro de los biológicos. Los biológicos no usan información genética mientas que los biotecnológicos sí y también tecnologías especiales.

pos económicos de capital nacional que exportan la mayor parte de la producción y en algunos casos tienen presencia internacional (Gutman y Lavarello, 2010). Si bien el saldo comercial superavitarios que arrojan los principios activos biotecnológicos es de menor cuantía, según DNCI (2014) sobre la base de entrevistas al sector, se destaca un comportamiento dinámico y muy competitivo de dichas producciones. En efecto, se elaboran 13 de los 51 principios activos biotecnológicos que se consumen en nuestro mercado interno.

En definitiva, según DNCI (2014), la producción de biotecnológicos biosimilares resulta un nicho posible una vez vencidas las patentes dadas las mayores barreras a la entrada y las capacidades existentes en el país. Una vez vencida su patente, el mercado no se vuelve rápidamente competitivo y de bajo precio debido a que la innovación sigue siendo central por la complejidad de la copia.

Ahora bien, un peligro latente se encuentra en la gama de acuerdos regionales (e.g. Tratado Trans-Pacífico) más ambicioso que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) del año 1994, que crecientemente negocian la extensión de las patentes, de la exclusividad de datos[243] (mayor para productos de origen biológico) que dilata el lanzamiento de genéricos al extender la vigencia de la exclusividad y que podría afectar fuertemente las posibilidades de la cadena farmacéutica argentina (De Angelis, Mondino y Rampinini, 2016). En este caso, las ventanas de oportunidad abiertas en productos farmacéuticos gracias al fin de las patentes se verían retrasadas. En efecto, uno de los resultados de la ley de patentes de los '90 fue complicar la copia temprana de productos y favorecer la concentración de firmas (Bugna y Porta, 2013).

Finalmente, la producción de medicamentos para enfermedades olvidadas y las nacionales o regionales (e.g. chagas, dengue), tal como señalan Bugna y Porta (2013), resulta un segmento en el que la Argentina tiene la oportunidad de posicionarse competitivamente, especialmente en el mercado latinoamericano. El desarrollo endógeno de este tipo de drogas es de importancia clave en términos sociales y de gasto estatal, dado que en general son medicamentos proveídos por el Estado. En el desarrollo a través de la copia es una vía posible ya que según Bugna y Porta (2013: 154) "bordean situaciones límite en el sistema de patentes". Además, las principales firmas a nivel mundial tienden a producir drogas para enfermedades típicas de mercados de altos ingresos, lo que conlleva a que el tratamiento de enfermedades típicas de mercados de menores ingresos se vea rezagado.

Conclusiones

El saldo comercial negativo de la cadena absorbe un 4% del saldo comercial positivo en promedio en el período 2003-2014. En tal sentido, buscar el desarrollo de las exportaciones y sustitución de algunas importaciones de la cadena farmacéutica resulta una estrategia ofensiva cuando se trata de desplazar la restricción externa. Las importaciones de principios activos fundamentalmente de los laboratorios nacionales para producir medicamentos y de medicamentos terminados por parte de las multinacionales, supera los ingresos de las exportaciones, que incluso han sido muy dinámicas en el período estudiado. Aún cuando existen sectores más importantes en términos de la acumulación de déficits comerciales, la cadena farmacéutica destaca por su característica de sector tecnológicamente dinámico, por lo que un posicionamiento de la misma en la estructura productiva local resulta una parte importante en una estrategia para abordar una solución estructural al problema de la restricción externa y, en definitiva, una estrategia de desarrollo. También resulta clave en términos del acceso de la población a los medicamentos más importantes, que en general son provistos por el Estado.

En mercado local argentino, los laboratorios de capital nacional tienen una amplia participación produciendo medicamentos a partir de la importación de principios activos; algunos incluso han podido internacionalizarse, principalmente hacia el resto de los países de Latinoamérica. Los cambios regulatorios de los años '90 han sido claves en el desmantelamiento de las capacidades productivas en farmoquímicos, determinando en buena medida la fuerte dependencia importadora. A lo que se adiciona

la entrada en el mercado de los productores asiáticos con principios activos a muy bajo precio lo que vuelve muy difícil la competencia en tal segmento. Por su parte, los laboratorios multinacionales han desmantelado su producción local y crecientemente se abastecen de medicamentos terminados o semi-terminados de sus redes globales de aprovisionamiento. En el caso de los medicamentos protegidos por patentes, indefectiblemente es necesario importarlos.

Dada la fuerte competencia en lo que respecta a producción de principios activos de origen químico y su bajo precio, la oportunidad estaría centrada en la sustitución y promoción de exportación de los medicamentos genéricos actualmente importados. Un problema en tal sentido, es que la parte de las importaciones que recae en las multinacionales depende de estrategias globales muy difíciles de torcer.

En la búsqueda de un posicionamiento exportador en la región, pero a su vez dando respuesta a necesidades sociales, podría resultar estratégico el desarrollo de herramientas para incentivar la producción de drogas vinculadas con enfermedades nacionales y regionales a las que los laboratorios multinacionales prestan menor atención y donde hay un área de vacancia. En tal sentido, resulta clave el incentivo y financiamiento de actividades de investigación y desarrollo, la constitución de alianzas público-privadas y la cooperación sur-sur con otros países envueltos en la misma problemática. Este último aspecto resulta particularmente relevante en un contexto en el cual dichos países se caracterizan por tener un alto peso de los medicamentos dentro de su gasto en salud con lo cual la cooperación para la investigación y producción de medicamentos sería una estrategia optimizadora de recursos (Bugna y Porta, 2013).

La producción de biosimilares al vencimiento de las patentes resulta un nicho posible dadas las capacidades existentes a nivel local y las mayores barreras a la entrada para la producción de los mismos que garantiza que no se genere el mismo esquema altamente competitivo que para el caso de los de síntesis química.

Finalmente, cabe destacar que desde que fuera firmado el ADPIC en adelante se han firmado una gran cantidad de acuerdos que avanzan un paso (o varios) por delante delante de lo obtenido por el acuerdo OMC en materia de protección de la propiedad intelectual. Tales acuerdos buscan, entre otros aspectos, y por diferentes vías prolongar los períodos de vigencia de las patentes y en definitiva retrasar la entrada de los genéricos, similares y biosimilares al mercado y por tanto establecer mayores precios para los medicamentos. En tal sentido, los países importadores de propiedad intelectual como Argentina deberían aunar posiciones frente a esta estrategia para evitar un encarecimiento de sus gastos en salud y las mayores barreras a la entrada impuestas por dichas patentes.

Bibliografía:

- Becher y Asociados S.R.L. Auditores y Consultores (2008). "Laboratorios e industria farmacéutica". Editorial identidad local + fortaleza global.
- Bonofiglio, N y Ginsberg, M. (2010): "Estudio Sectorial: La Industria Farmacéutica Argentina", IDRC-REDES-CEFIR. Parte del Proyecto "Políticas regionales de Innovación en el MERCOSUR: obstáculos y Oportunidades (Proyecto 104958), coordinado por Fernando Porta y Cristina Zurbriggen apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- BUGNA, C., & Porta, F. (2013). La industria farmacéutica en la Argentina. G. Stumpo y D. Rivas (comp.), La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro de Estudios para la Producción (2008): "La industria farmacéutica en la Argentina: goza de buena salud". Secretaría de Industria, Comercio y PyME, Buenos Aires.
- Centro de Estudios para la Produccion CEP (2009). La Industria Farmacéutica en la Argentina. Secretaria de Industria, Comercio y PYME. Ministerio de Producción.
- CILFA (2007): "Programa de fortalecimiento del comercio exterior de la industria de la industria farmacéutica y farmoquímica argentina 2008-2012", Camara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos, julio de 2007.

- CILFA (2010): "La industria farmacéutica argentina: su carácter estratégico y perspectivas", presentación de Miguel Maito en CPhISOUTH AMERICA 2010, agosto de 2010.
- CILFA (2015): "Escenario y perspectivas de la industria farmacéutica nacional 2015-2017", Camara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos, mayo 2015.
- Cimoli, M., Porcile, G., Rovira, S. (2010): "Structural change and the BOP constraint: why did Latin America fail to converge?" Cambridge Journal of Economics 2010, 34, 389–411
- De Angelis, J., Mondino, L. y Rampinini, A. (2016): "Tratado de Transpacífico como estrategia reciente de las empresas líderes de las Cadenas Globales de Valor. Impacto potencial en el sector farmacéutico y metalmecánico". 3er Congreso de Economía Política "Hacia una teoría económica latinoamericana", 3 al 5 de octubre de 2016. Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes. CABA.
- DNIC (2014): "Lineamientos sobre sustitución de importaciones de principios activos para el sector farmacéutico, Dirección Nacional de Información Científica, 2014
- Dosi, G., Pavitt, K. and Soete, L. (1990): "Technology and International Trade", Cheltenham, Edward Elgar
- Gutman, G. y Lavarello, P. (2010), "Desarrollos biotecnológicos en la industria farmacéutica en Argentina: modelo organizacional y estrategias empresariales", 2° Congreso Anual AEDA.
- Katz, J., y Kosacoff, B (1989): "El Proceso de Industrialización en la Argentina. Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano, 1989.
- MECON (2015): "Complejo Farmacéutico", Serie de Complejos Productivos, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, junio de 2015, disponible en: http://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/Complejo_Farmaceutico.pdf
- Miguel A. Maito (2010). "La Industria Farmaceutica Argentina: Su Caracter Estrategico Y Perspectivas". Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos.
- Miguel A. Maito (2010). "La Industria Farmaceutica Argentina: Su Caracter Estrategico Y Perspectivas". Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos.
- Mizrahi Alvo, E. (2010) Regulación y competencia en el mercado de medicamentos: Experiencias relevantes para América Latina, Serie Estudios y Perspectivas N° 121, México, CEPAL.
- Molinari, A. y J. De Angelis (2016): "Especialización y complementación productiva en el Mercosur: un enfoque de cadenas productivas de valor", junio de 2016, Serie Documentos de Trabajo del IIEP N° 10, IIEP-BAIRES, http://iiep-baires.econ.uba.ar/ficha_pub.php?id=347Abeles, M., Lavarello, P., & Montagu, H. (2013). Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina. In R. Infante & P. Gerstenfeld (Eds.), Desarrollo Inclusivo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ocampo, J. A., (1991): "Las Nuevas Teorías del Comercio Internacional y los Países en Vías de Desarrollo". Pensamiento Iberoamericano, N° 20.
- Ocampo, J. A., (2005): "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo". En "Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica". Ocampo, (ed.), CEPAL, Alfaomega.
- Petrecolla, D. (2011). Condiciones de competencia en el sector de medicamentos de Centroamérica. Estudio Regional de las Condiciones de Competencia en la Cadena de Distribución Mayorista y Minorista de Medicamentos en Centroamérica y Panamá. GPR Economía S.A.
- Porta, F. (2006), "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", en Lugones, G. y Porta, F. (Comps.): Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas, Buenos Aires.
- Rivas, D. y Tumini, L. (2009) "Determinantes de empleo de calidad en el sector farmacéutico argentino: innovación y comercio exterior", ponencia presentada en el Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires.
- Sanches y Cano (2014): "La industria farmacéutica en Argentina: presente y perspectivas", Serie de Estudios Sectoriales, KPMG, noviembre de 2014.
- Schorr, M., & Wainer, A. (2014). Restricción externa en la argentina: una mirada estructural de la posconvertibilidad.

Anexo

Gráfico 11. Principales países con patentes farmacéuticas (2003 y 2014)

Elaboración propia en base a OMPI

Gráfico 12. Patentes concedidas con origen Argentina

En base a datos de OMPI

Gráfico 13. Exportadores de medicamentos según país (promedio 2000-2015)

Elaboración propia en base a Comtrade

Gráfico 14. Exportadores de principios activos según país (promedio 2000-2015)

Elaboración propia en base a datos de COMTRADE

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y FUNCIONES OCUPADAS EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Fernando PORTA (UNQui)
Juan SANTARCANGELO (UNQui)
Daniel SCHTEINGART (UNSaM-CONICET)

CEPI **II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016**

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: La economía global ha sufrido profundas transformaciones en las últimas cuatro décadas, tanto en su dimensión financiera (producto de una vertiginosa expansión de las finanzas mundiales) como productiva. Respecto a esta última, vale apuntar que desde mediados de los '70 (y ya con antecedentes en los '60) la organización de la producción pasó a estar cada vez más regida por lo que se conoce como "cadenas globales de valor" (CGV), las cuales pueden comprenderse como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final. En este marco, el presente artículo busca responder las siguientes preguntas: ¿quiénes dominan las CGV? ¿qué relación empírica hay entre la participación de los países en las CGV y la dinámica de la IED? ¿Qué funciones ocupan diferentes países en las CGV? ¿De qué países provienen las grandes firmas líderes que han motorizado el auge de las CGV? ¿A qué sectores de actividad pertenecen?

Introducción

La economía global ha sufrido profundas transformaciones en las últimas cuatro décadas, tanto en su dimensión financiera (producto de una vertiginosa expansión de las finanzas mundiales) como productiva. Respecto a esta última, vale apuntar que desde mediados de los '70 (y ya con antecedentes en los '60) la organización de la producción pasó a estar cada vez más regida por lo que se conoce como "cadenas globales de valor", las cuales pueden comprenderse como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final (Gereffi y Fernandez-Stark, 2011; Sturgeon, 2011; Dalle et al, 2013; Milberg y Winkler, 2013; Mitnik, 2011; Carneiro, 2015). Tales actividades deben ser pensadas en un sentido amplio, y abarcan no sólo a la producción tangible propiamente dicha (incluyendo insumos, partes y componentes utilizados), sino también a toda la gama de servicios involucrados, desde el diseño hasta la comercialización, distribución y soporte post-venta. Cada etapa de esta secuencia o conjunto de actividades es responsable de adicionar alguna parte del valor total de los bienes y de ahí que se la denomine como "cadena de valor.

El auge de las cadenas globales de valor implicó una significativa reestructuración geográfica de la producción, que trastocó la clásica sinonimia entre "países desarrollados = países manufactureros" y "países subdesarrollados = países exportadores de materias primas". En efecto, ha ido apareciendo una nueva forma de división internacional del trabajo, en la que se comercian cada vez más "tareas" o "capacidades" que bienes finales (OCDE, 2011; OMC y IDE-JETRO, 2011). Así, la nacionalidad de origen de las mercancías se ha ido volviendo crecientemente difusa, ya que varios países se han incorporado al proceso de creación de valor. El "*designed in California* y *assembled in China*" de los productos de la marca Apple es paradigmático al respecto.

¿Por qué ocurrió ello? En primer lugar, a causa de cambios en las estrategias empresariales. La era de las CGV muestra tanto un creciente *offshoring* como outsourcing en la economía mundial, a partir de las decisiones de las empresas (y, sobre todo, las líderes) de transferir algunas actividades a otros países (*offshoring*, o relocalización) y/o a otras firmas (*outsourcing*, o externalización). Ahora bien, ¿qué factores están detrás de estos cambios en las estrategias empresariales?

Por un lado, tenemos cuestiones tecnológicas, como la fuerte reducción de los costos de transporte desde mediados del siglo XX -en parte producto del auge de la *containerización*- y del fenomenal desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) desde el último cuarto del siglo XX, que han facilitado enormemente la coordinación a distancia de las diferentes etapas de la producción. Ello ha permitido por ejemplo un creciente control sobre la logística, los inventarios, las ventas y la distribución (Dalle et al, 2013; Milberg y Winkler, 2013). Sin embargo, los factores tecnológicos por sí solos no explican tales cambios en las estrategias empresariales y, por ende, el auge de las CGV. De hecho, también hay factores políticos detrás de éste. Por un lado, la caída del bloque soviético más el giro de China hacia un capitalismo de Estado y la liberalización de la economía india han tenido enormes impactos en la economía global, entre los que se destacan el aumento de la capacidad productiva del planeta y el incremento del comercio internacional, la inversión extranjera y la subcontratación

internacional (Milberg y Winkler, 2013). Otro aspecto de estas causas políticas del auge de las CGV tiene que ver con la reorientación, desde los '80, de las estrategias de desarrollo de la periferia, luego de las crisis de la deuda que afectaron a esa década. Estos replanteos de estrategia supusieron el abandono de los paradigmas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y un creciente consenso acerca de la exportación como palanca del desarrollo. Sin ello no pueden entenderse las subsecuentes oleadas de acuerdos comerciales (bilaterales y multilaterales), las cuales implicaron intensas reducciones de las barreras arancelarias y para-arancelarias y generaron condiciones para una mayor protección (y exenciones impositivas) a la inversión extranjera (Milberg y Winkler, 2013).

Una de las consecuencias de esta mayor transnacionalización y segmentación de la producción global ha sido una gran complejización de los encadenamientos productivos, que ahora tienen innumerables inputs y outputs y, consiguientemente, redes de interacciones crecientemente densas (Kaplinsky, 2016). ¿Cómo es posible que el sistema productivo funcione a pesar de tal complejidad? Una de las claves reside en el rol de las llamadas "firmas líderes" (en general, grandes empresas multinacionales con casas matrices en países desarrollados), que son las responsables de "gobernar" tales redes de interacciones. En efecto, las "firmas líderes" son agentes claves para entender en cuántos eslabones se divide una cadena y cómo se reparten y coordinan las tareas entre las diferentes empresas que forman parte de tal red productiva. Si estas "firmas líderes" están en condiciones de ejercer tal gobernanza, ello se debe a que poseen ciertas capacidades (tecnológicas, innovadoras, logísticas, comercializadoras, financieras o de desarrollo de marca, entre otras) difícilmente replicables por eventuales competidores y que, por ende, acarrean consecuencias muy importantes en términos de apropiación de rentas. Lógicamente, el fenómeno anteriormente descripto explica por qué las grandes multinacionales tienen una mayor injerencia en la economía global que hace cuarenta años.

Como se sugiriera más arriba, el auge de las CGV ha generado un fuerte aumento del comercio internacional y de las inversiones transfronterizas. Sin embargo, como subraya Baldwin (2013), esta dinámica no sólo ha implicado un incremento en el volumen del comercio y de los flujos de IED, sino también profundas transformaciones cualitativas, a saber: a) un creciente peso de los insumos intermedios -especialmente partes y componentes- en los intercambios entre países[1]; b) un aumento del comercio de servicios (logística, diseño, I+D, marketing, jurídicos, atención al cliente y post-venta, etc.), fundamentales para la coordinación de una producción crecientemente dispersa; c) un mayor interés por parte de las firmas en desarrollar relaciones de largo plazo con sus proveedores, a quienes en muchos casos se los entrena para cumplir con determinadas metas, y d) relacionado con esto último, una mayor relevancia de los flujos de transferencia de conocimiento, incluyendo desde la propiedad intelectual formalizada hasta las formas tácitas de *know-how* de negocios y producción (Carneiro, 2015).

Desde fines de la década de los 2000, organismos multilaterales como la OMC, la OCDE o la UNCTAD, entre otros, se han apropiado del concepto de CGV, que ya había sido profusamente trabajado en la academia desde los '90. Por un lado, la apropiación del concepto por parte de estas agencias ha contribuido a generar nuevas bases de datos para comprender mejor el modo en el que se da tal segmentación de los procesos productivos a nivel global. Asimismo, tales organismos han utilizado el concepto de CGV para justificar las supuestas bondades que la globalización y lo que ella acarrea (mayor liberalización comercial, desregulación de la IED y flexibilización laboral) tiene por ofrecer a los países emergentes (Dalle et al, 2013; Fernández, 2014).

En este marco, este trabajo procurará responder a las siguientes preguntas: ¿qué relación empírica hay entre la participación de los países en las CGV y la dinámica de la IED? ¿Qué funciones ocupan diferentes países en las CGV? ¿De qué países provienen las grandes firmas líderes que han motorizado el auge de las CGV? ¿A qué sectores de actividad pertenecen?

1 En 2009, las exportaciones mundiales de bienes intermedios superó a la suma de las exportaciones de bienes finales y bienes de capital, representando el 51% de las exportaciones de bienes (sin contar hidrocarburos) (OMC y IDE-JETRO, 2011: 81).

Para ello, hemos dividido este trabajo en siete secciones además de esta Introducción. En la primera, se analizarán someramente algunos conceptos teóricos que creemos importantes para una mejor comprensión de la empiria desarrollada en las secciones subsiguientes. La sección 2, por su lado, precisa la construcción de las variables utilizadas y las fuentes utilizadas. Las secciones 3 a 6 son las de análisis empírico: en la tercera nos focalizamos en la relación entre IED y participación en CGV; en la cuarta, desarrollamos una tipología para comprender la función predominante que ocupan los países en las CGV; en la quinta, procuramos relacionar la información desplegada en las dos secciones previas, en tanto que en la sexta nos detenemos a analizar cuáles son (y de dónde provienen) las grandes firmas líderes que son unos de los agentes clave que permiten entender cómo se llegó a la actual configuración productiva global (analizada, por su parte, en las secciones 3 a 5). Por último, la séptima sección presenta las principales conclusiones de este trabajo.

Cuestiones metodológicas

1.1. Medir participación en cadenas globales de valor

Medir cómo y cuánto participan los países en las CGV no es una empresa sencilla, debido por un lado a que no hay un consenso absoluto acerca de qué se entiende por CGV (¿es una simple secuencia de actividades productivas o se trata, más restrictivamente, de redes productivas transfronterizas caracterizadas por mecanismos de coordinación input-output que van más allá de los del mercado?), a la vez que las bases de datos existentes presentan algunas limitaciones para comprender cómo se captura el valor generado en tales cadenas (por ejemplo, las remisiones de utilidades de las grandes multinacionales están insuficientemente trabajadas en las mencionadas macro matrices insumo producto). Teniendo en cuenta estas limitaciones, aquí tomaremos la definición de Gereffi y Fernández Stark (2011) de CGV. mencionada en la Introducción, esto es, secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final.

Ahora bien, para responder a algunas de nuestras preguntas de investigación, es necesario construir operacionalmente alguna medida de participación en CGV Para ello, utilizaremos los indicadores creados por Hummels et al (2001) y desarrollados posteriormente en la literatura (ver por ejemplo UNCTAD, 2013). Operativamente, entenderemos como participación en CGV a todo flujo comercial que pasó por al menos dos fronteras (pueden ser tres países, como A – B – C, o dos, como A – B – A).

En el Esquema 1 podemos ver con mayor precisión cómo operacionalizamos la participación en CGV. Por un lado, las importaciones de un país pueden descomponerse en tres: a) insumos intermedios que son consumidos domésticamente (por ejemplo, Argentina importa de Alemania autopartes para fabricar autos vendidos en el mercado interno); b) insumos intermedios que se utilizan para fabricar bienes/servicios que luego serán exportados (sería el mismo ejemplo que el caso anterior, pero en el que los autos se venden no en el mercado interno sino en el externo), y c) bienes y servicios finales (Argentina importa de otro país un bien/servicio ya terminado, sea éste de consumo o de capital). Luego, el valor agregado doméstico embebido en las exportaciones de un país también puede descomponerse en tres: d) insumos intermedios que son consumidos domésticamente por el importador (por ejemplo, Argentina exporta soja a China, donde se transforma en aceite de soja que es consumido domésticamente); e) insumos intermedios que se embeben en futuras exportaciones del país al que Argentina le exporta (sería el mismo caso que el ejemplo anterior siempre y cuando Chine exporte el aceite de soja en lugar de consumirlo domésticamente), y f) bienes/servicios finales (por ejemplo, Argentina exporta golosinas listas para consumo final a Bolivia, o una maquinaria a Chile).

Siguiendo las tendencias habituales en la literatura, consideraremos que b) y e) son los flujos comerciales asociados a las CGV Ahora bien, b) será considerada como participación *aguas arriba* en las CGV, y puede simplificarse como el "valor agregado importado en las exportaciones de un país"; por su parte, e) será considerada como participación *aguas abajo* en las CGV, y puede entenderse como el monto de

las exportaciones de un país que se embebe en las exportaciones de otros países. Llamaremos "participación total *relativa* en las CGV" al cociente entre el monto de las exportaciones que forma parte de las CGV (sea *aguas arriba* o *aguas abajo*) y el total de las exportaciones del país.

Vale aclarar que los datos tomados son de la base Trade in Value Added de OCDE (TiVa-OCDE).

Esquema 1: ¿Cómo medimos la participación en CGV?

Fuente: elaboración propia

1.2. Medir la posición funcional de los países en las CGV

Otra tarea que no es para nada trivial es cómo operacionalizar la función que ocupan los países en las CGV. Para ello, hemos ideado tres variables. La primera será denominada "ExpoTec", y procura resumir de la canasta exportable de un país, la cual fue descompuesta en función de las categorías de contenido tecnológico de las mercancías realizada por Lall (2000). Ésta divide al total de bienes comercializados en seis grupos: productos primarios (PP)[2], manufacturas basadas en recursos naturales (MRRNN)[3], manufacturas de baja tecnología (MBT), manufacturas de media tecnología (MMT), manufacturas de alta tecnología (MAT)[4] y otros[5]. De este modo, el ExpoTec será de 0% si la totalidad de las ventas

2 Dentro de los PP, por ejemplo, se incluyen frutas y carnes sin preparar, cereales, oleaginosas, arroz, tabaco, lana, algodón, cacao, té, café, madera, carbón, metales ferrosos, petróleo crudo y gas.

3 Dentro de esta categoría se incluyen alimentos elaborados (frutas y carnes preparadas y aceites vegetales, por ejemplo), bebidas, tabaco manufacturado, derivados de la madera (celulosa, papel), metales no ferrosos, derivados del petróleo, derivaciones del caucho, cemento, piedras preciosas, minerales no metálicos y algunas ramas de la industria química básica (Lall, 2000).

4 Según Lall (2000), las MBT contienen las mercancías asociadas a la industria textil (hilados, indumentaria, calzado, cuero) así como los bienes derivados de la alfarería y la joyería, los muebles, los juguetes, los artículos de plástico y las partes y estructuras de metal. Las MMT incluyen vehículos y sus partes, motores, maquinaria industrial, barcos, relojes, calderas, fibras sintéticas, buena parte de la industria química, plásticos, tubos y caños, entre otros. Las MAT comprenden máquinas de oficina y de procesamiento de datos, equipos de telecomunicaciones, televisores, transistores, equipos generadores de fuerza, turbinas, medicamentos, aeronaves, instrumentos ópticos y de precisión y cámaras fotográficas, entre otros.

5 Aquí se incluyen las transacciones no clasificadas y el oro no monetario, entre sus principales subcategorías. Hemos reclasificado el oro no monetario como PP

externas de un país fuesen PP, y de 100% si fueran MAT. Las categorías intermedias fueron ponderadas de la siguiente manera: MRRNN, 25%; MBT, 25%, MMT, 75%. La categoría "Otros" fue excluida de la ponderación. Los datos son tomados de COMTRADE.

Luego, hemos creado un índice de "capacidades innovadoras" (CI) de un país, que procura ser un *proxy* de participación en eslabones con altas barreras a la entrada y, por ende, mayor capacidad de apropiación de rentas. Tal índice se basa en dos indicadores: el gasto en I+D como porcentaje del PBI (datos de UNESCO) y las patentes per cápita en la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos (USPTO). El índice de CI oscila entre 0 (CI nulas) y 100 (CI máximas). A su vez, este índice está compuesto por los puntajes obtenidos por los países en gasto en I+D como fracción del PIB y patentes *per cápita*. En estos dos sub-indicadores, el valor "1" lo toma el país con mayores guarismos en un período determinado (Israel y Taiwán respectivamente para el período 2011-2014).

Una variable adicional que nos permite tener mayor idea sobre la posición funcional de un país en las CGV es la cantidad de empresas "gigantes" per cápita. Para ello nos hemos valido de la base de datos Fortune Global 2000 para el año 2014, que muestra las 2000 empresas más grandes del mundo, a partir de la combinatoria de cuatro variables: a) valor de mercado; b) ventas; c) ganancias y d) activos.

Hemos construido un "índice de firmas líderes", del siguiente modo: *(2001 – posición de la empresa en el ranking Global Fortune 2000)*^{2}. De esta manera, las empresas que ocupen los primeros lugares tendrán un puntaje más alto; la que ocupe el puesto 2000 tendrá un puntaje de 1 $(2001-2000)^2$. La elevación al cuadrado de la fórmula es para "premiar" más a las empresas que ocupen los mayores lugares del ranking.

El puntaje de un país en términos del "índice de firmas líderes" surge de sumar los puntajes de todas las empresas de tal país. A este índice lo hemos denominado "absoluto". En contraste, también hemos construido un índice "per cápita", que surge de dividir el puntaje de un país en el índice de firmas líderes por su población. De alguna manera, podría entenderse este índice per cápita como "cuántas empresas gigantes per cápita tiene un país". Como veremos, este índice correlaciona muy fuertemente con el de CI.

La relación entre la inversión extranjera directa y las cadenas globales de valor

Como se mencionó en la Introducción, el auge de las CGV estuvo muy ligado a procesos de *offshoring* y *outsourcing*, como estrategias deliberadas de las firmas líderes de cada cadena. Como se dijo, *offshoring* supone relocalizar la producción en otro país, en tanto que *outsourcing* implica la subcontratación en otras empresas de algunas actividades que originalmente realizaba la firma. De tal modo, por definición, el *offshoring* implica inversión extranjera directa (IED); en rigor, el *offshoring* es más común en las actividades industriales que en las extractivas, pues en este último caso no se trata de deslocalizar sino de asegurarse el abastecimiento recursos naturales. De este modo, si todo *offshoring* supone IED, no ocurre lo mismo a la inversa.
En el Gráfico 1, podemos ver la relación existente entre el stock de IED como porcentaje del PBI y la participación *relativa* en las CGV al año 2011. Si bien hay una correlación positiva, como lo indica la recta de regresión roja, ésta es débil (el r^2 es de 0,06). Esto implicaría lo siguiente: una mayor presencia de empresas multinacionales en la economía va de la mano con una mayor participación *relativa* en las CGV, aunque hay muchas excepciones a la regla. Por ello resulta interesante dividir el Gráfico 1 en cuatro cuadrantes: el "noroeste" muestra a aquellos países con una participación *relativa* en las CGV superior al promedio mundial y con un stock de IED inferior a éste. Taiwán y Corea del Sur aparecen claramente distanciados del resto aquí, en tanto que Dinamarca, Rusia, Alemania y Filipinas, si bien participan del cuadrante, se encuentran próximos al "centro geográfico" del diagrama.

La particularidad de Taiwán y Corea del Sur parecería indicar que son empresas mayormente nacionales las que explican la alta participación *relativa* en las CGV. En efecto, en Corea empresas nacionales

como Samsung (electrónica), Hyundai Motors (autos), Posco (siderurgia), Kia Motors (autos), Hyundai Mobis (autopartes), LG Chem (químicos y baterías para autos), Hyunday Heavy Industries (barcos) o SK Hynix (semiconductores y componentes para la electrónica) son las principales exportadoras. Solo Samsung dio cuenta del 20% de las exportaciones coreanas en 2011[6]. Por su lado, SK Hynix superó los 14.000 millones de dólares de exportaciones en 2014 (más del 2% del país)[7], y Hyundai Heavy Industries y Kia Motors hoy superan los 15.000 millones de dólares cada una[8]. En Taiwán, empresas nacionales como Foxconn, Pegatron, Quanta, TMSC o ASUSTek son las exportadoras más importantes. Este fuerte peso del capital nacional en ambos países -si bien paulatinamente decreciente desde la crisis asiática de 1997- encuentra sus raíces en el modelo de desarrollo altamente nacionalista implementado desde los '60, el cual estuvo inspirado en la experiencia japonesa (Thurbon y Weiss, 2006)[9].

Luego, el cuadrante "sudoeste" muestra a aquellos países con un stock de IED como porcentaje del PBI y participación relativa total en CGV menores al promedio mundial. En este cuadrante se encuentran Japón, China, Estados Unidos, India, Brasil, Colombia, Argentina, Francia, Italia, Turquía, Israel, Arabia Saudita y México. Sin embargo, los últimos seis también se encuentran relativamente cerca del "centro geográfico" del diagrama. Llama la atención el caso de Japón, con el menor stock de IED como porcentaje del PBI del mundo (apenas 3,7%) y una participación en las CGV más bien media en términos *relativos*[10]. En China se da una situación similar, aunque con un peso algo mayor de la IED (10%), que, no obstante, es la segunda más baja de la muestra[11].

6Fuente:http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/07/whoa-samsung-is-responsible-for-20-of-south-koreas-economy/260552/

7 Fuente:http://www.koreaittimes.com/story/43047/sk-hynix-expects-reach-146-tril-won-exports-year

8 Fuente: http://www.newsworld.co.kr/detail.htm?no=281

9 En efecto, la estrategia coreana de desarrollo mantuvo un estricto control sobre la IED, limitada sólo a algunos pocos sectores y bajo fuertes condicionalidades (como transferencia tecnológica o requisitos de contenido local). De este modo, las divisas necesarias para hacer frente a las tensiones en la balanza de pagos provinieron mayormente del endeudamiento. En Taiwán se adoptó una postura un tanto más flexible respecto a la IED: de hecho, se la privilegió como fuente de financiamiento externo por sobre la deuda. De todos modos, existieron fortísimas condicionalidades a aquélla, y también se la restringió a ciertos sectores (Thurbon y Weiss, 2006).

10 Según Paprzycki y Fukao (2005) una de las razones de esta particularidad estriba en que por siglos la clase dirigente japonesa ha considerado las influencias externas en la economía como una amenaza, por lo que han puesto barreras (explícitas e implícitas) a la IED.

11 Según Hsueh (2011: 2-3), China tuvo un abordaje más permisivo respecto a la IED que Japón, Corea y Taiwán en su etapa de despegue industrializador post-1978. En parte ello se debió a un cambio en el contexto mundial (de un paradigma más dirigista en los años de la segunda posguerra al del Consenso de Washington). Sin embargo, el Estado chino ha sido sumamente regulador de la IED: en sectores estratégicos -aquellos ligados a la seguridad nacional y a la promoción del desarrollo científico y tecnológico- el Estado ha mantenido un férreo control sobre el capital extranjero; en sectores menos estratégicos, el Estado central relaja tales controles, y da un mayor poder de decisión a las autoridades locales y al sector privado (tanto nacional como foráneo). Esta estrategia respecto a la IED apunta a la transferencia tecnológica por parte de las empresas multinacionales y el consiguiente incremento de la base tecnológica nacional y de las capacidades productivas y tecnológicas de las firmas nacionales.

Gráfico 1: Stock de IED como porcentaje del PBI y participación total (relativa)

Fuente: elaboración propia en base a Ti-Va-OCDE y UNCTAD. La intersección de la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.

En el cuadrante "noreste" encontramos al caso arquetípico de adscripción a las CGV: alta participación *relativa* y alto peso de las empresas extranjeras en la economía. Aquí tenemos a Singapur (cuya estrategia de desarrollo apuntó menos a la creación de un empresariado nacional como sí ocurrió en Corea, Taiwán o Japón), Irlanda, Bélgica, los países del Este Europeo (Eslovaquia, República Checa, Polonia y Hungría) y Malasia, Tailandia o Vietnam, entre otros.

Por último, en el cuadrante "sudeste" se hallan aquellos países con un elevado peso de las compañías multinacionales en la economía, pero con una participación *relativa* en las CGV inferior a la media mundial. Si bien países como Nueva Zelanda, Suiza o Países Bajos, por mencionar algunos, están dentro de este cuadrante, no hay ninguno que esté próximo al vértice "sudeste": todos se encuentran relativamente cerca o del "centro geográfico", o de otro cuadrante.

Los Gráficos 2 y 3 muestran una información interesante: la correlación entre el stock de IED como porcentaje de PBI y la participación en las CGV aumenta cuando miramos la modalidad *aguas arriba* (el r^2 pasa de 0,06 a 0,09) y desaparece (e incluso se hace tenuemente negativa) cuando tomamos la modalidad *aguas abajo*. ¿Qué significa esto? Que la participación del capital extranjero parece ser más importante en términos relativos en las economías de los países más especializados en los eslabones finales de la cadena que en la de los iniciales. Y esto ocurre porque el *offshoring* en general implica la relocalización de actividades de menor valor agregado (como el ensamble de bienes para uso final) en países periféricos con mano de obra barata. Esto volverá a ser profundizado en breve.

Gráfico 2: Stock de IED como porcentaje del PBI y participación *aguas arriba* (relativa) en CGV, 2011

Fuente: elaboración propia en base a Ti-Va-OCDE y UNCTAD. La intersección de la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.

Gráfico 3: Stock de IED como porcentaje del PBI y participación *aguas abajo* (relativa) en CGV, 2011

Fuente: elaboración propia en base a Ti-Va-OCDE y UNCTAD. La intersección de la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.

Por su lado, el Gráfico 4 exhibe otro dato interesante: el crecimiento del stock de IED de una economía entre 1995 y 2011 tiene una correlación bastante apreciable con el aumento de la participación en las CGV en ese período (el r^2 es de 0,24 aquí)[12]. Así, los países del cuadrante "noreste" son aquellos de mayor dinamismo de ambas variables. Prácticamente todos los países de este cuadrante son emergentes: la única excepción es Noruega. Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) están aquí, al igual que los del Este Europeo (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y podemos agregar a Rumania), Turquía, Sudáfrica, Arabia Saudita, México, Colombia, Chile y varios del Sudeste Asiático (Indonesia, Vietnam, Tailandia y Camboya).

En contraste, los del cuadrante sudoeste son los de menor crecimiento de ambas variables. Aquí la mayoría son países desarrollados "clásicos" (Alemania, Francia, Estados Unidos, Dinamarca, Canadá, Nueva Zelanda o Italia), aunque también encontramos países de desarrollo tardío como Taiwán, Hong Kong, Grecia y Portugal y un subdesarrollado como Filipinas. Este país tuvo un comportamiento peculiar ya que disminuyó su participación (relativa) *aguas arriba* y la aumentó *aguas abajo* entre 1995 y 2011, pasando de ser un exportador de manufacturas para uso final a uno de insumos industriales intermedios.

Luego, los cuadrantes "noroeste" y "sudeste" muestran a países con mayor dinamismo que la media mundial en una de las dos variables. Por ejemplo, Argentina, Australia y Malasia tuvieron un crecimiento de su participación en las CGV superiores a la media, pero relativamente bajos aumentos de sus stocks de IED (cuadrante "noroeste"). En cambio, el cuadrante "sudeste" está compuesto exclusivamente por países desarrollados (Países Bajos, Reino Unido, Japón, Finlandia, Suecia, Bélgica, Austria, Singapur, Suiza e Israel), que fueron más dinámicos que el promedio mundial en la recepción de IED pero no en la participación en las CGV

Gráfico 4: Crecimiento del stock de IED y crecimiento de la participación en CGV entre 1995 y 2011

Fuente: elaboración propia en base a Ti-Va-OCDE y UNCTAD. La intersección de la línea horizontal y vertical muestra la media mundial.

12 Se mide la variación relativa del stock de IED en dicho período (por ejemplo, si pasó de 10.000 millones de dólares a 20.000 entre 1995 y 2011, la variación sería del 100%). Lo mismo ocurre con la participación en CGV (por ejemplo, si pasó de 50.000 millones de dólares a 150.000, la variación sería del 200%). El gráfico está en escala logarítmica para ambas variables.

En el Gráfico 4 se nota además con claridad que, salvo puntuales excepciones, los países en desarrollo han aumentado su participación en las CGV por encima del promedio mundial (en la mitad "norte" del gráfico), y lo contrario ocurrió con los países desarrollados (en la mitad "sur").

La inserción funcional de los países en las cadenas globales de valor: una tipología

Hasta ahora nos hemos centrado en analizar la participación de los países en las CGV (sea tanto *aguas arriba* como *aguas abajo*), el rol que la inversión extranjera directa ocupa en sus economías y cómo ambas variables se relacionan entre sí. Sin embargo, no hemos analizado en profundidad dos cuestiones adicionales que contribuyen a comprender mejor la geografía económica mundial actual: a) el perfil de la canasta exportable de los países (por ejemplo, ¿centrada en productos primarios o en manufacturas sofisticadas?) y b) las capacidades de los países de generar activos específicos ligados a la innovación. Del cruce de ambas dimensiones es posible establecer una tipología, tal como se ve en el Gráfico 5.

En dicho gráfico se consignan dos variables, para 61 países de diversas regiones, que hoy dan cuenta de casi el 95% del PBI mundial. En primer lugar, el eje vertical muestra el contenido tecnológico de la canasta exportable de bienes[13] a partir de la clasificación de Lall (2000)[14]. Los países que se encuentran más arriba en el gráfico exportan mayormente manufacturas de media y alta tecnología, en tanto que los que se encuentran en la parte inferior del mismo poseen una canasta exportable dominada mayormente por los productos primarios, las manufacturas intensivas en recursos naturales o las manufacturas de origen industrial de baja tecnología.

Vale mencionar que aquí el ExpoTec mide el *peso relativo* de este tipo de bienes dentro de la canasta exportable de un país, lo cual es diferente al *peso absoluto* o *per cápita*. Por poner un ejemplo, en Noruega las manufacturas de medio y alto contenido tecnológico apenas dan cuenta del 20% de sus exportaciones de bienes, pero en términos *per cápita* representaron 3783 dólares en promedio para 2010-2013, cifra similar a la de Reino Unido y ocho veces superior a la de Argentina (en torno a los 478 dólares *per cápita*), según datos de COMTRADE. Por ello, de alguna manera, medir el peso de manufacturas de media y alta tecnología en el total de las exportaciones refiere al tipo de especialización predominante, aunque ello no quiere decir necesariamente que no se exporten otros productos[15].

La segunda variable que se encuentra en el Gráfico 5 es la que atraviesa al eje horizontal, y que hemos denominado "Capacidades Innovadoras" (CI)[16]. Como señalamos, esta variable es un índice que va de 0 a 100, y procura medir, a través del gasto en I+D como porcentaje del PBI y las patentes *per cápita*, la habilidad de la estructura productiva de un país para hacer uso de la tecnología existente (aprendizaje) y de generar nuevos conocimientos tecnológicos pasibles de ser comercializados (innovación). Mientras más bajo sea este indicador, menores serán dichas habilidades[17]. Se trata de una variable que oficia de

13 La imposibilidad de desagregar con claridad las exportaciones de servicios (al ser intangibles y no pasar por las aduanas nacionales, resulta muy difícil medir el tipo de servicios exportados con precisión) nos obligó a dejarlas fuera del análisis en esta sección.

14 Ver sección metodológica.

15 Los datos del gráfico correspondientes a esta variable son de 2014 y se calcularon en base a COMTRADE.

16 Ver Metodología.

17 Cabe resaltar dos cuestiones respecto al índice de "Capacidades Innovadoras" (CI). Por un lado, éste no se aproxima tanto a las capacidades innovadoras absolutas de un país, sino a las relativas. Es por ello que un país como Rusia, que a nivel agregado cuenta con una masa crítica para desplazar la frontera tecnológica en ciertas áreas (p. ej., en la industria armamentista) considerablemente mayor a la de uno como Portugal -quien tiene un índice levemente mayor de CI-, se encuentra dentro del tipo ideal de los "intermedios". Un índice de capacidades innovadoras absolutas (que podrían ser estimadas, por ejemplo, a partir del total del gasto en I+D y de la cantidad total de patentes) puede ser muy útil para comprender la geopolítica mundial, pero debe ser tomado con cautela a la hora de medir la relación con la calidad de vida media de un país (ver Schteingart, 2016 para un análisis de capacidades innovadoras absolutas y relativas). Si bien está claro que las dimensiones de la geopolítica y del desarrollo económico se entrecruzan, esta relación está mediada por una multiplicidad de factores. Por otro lado, está claro que el indicador posee numerosas limitaciones. Una de ellas es que las patentes no son diferenciadas cualitativamente, lo cual puede generar distorsiones. En otras palabras, el índice de CI no distingue entre una patente en el campo del packaging para alimentos y otra en el rubro de la tecnología aeroespacial. De todos modos, a pesar de limitaciones como la mencionada, cree-

proxy para comprender qué función ocupan los países en las CGV. Los países con CI más elevadas se centran más en los eslabones de marcados activos específicos y altas barreras a la entrada (diseño, I+D, manufacturación de alto *know-how*, marca) y, por ende, cuentan con mayores recursos para apropiarse de rentas extraordinarias.

El Gráfico 5 está dividido en cuatro cuadrantes, a partir del cruce de las dos variables descriptas (ExpoTec y CI). El cuadrante noreste (esto es, la parte de arriba a la derecha del gráfico) muestra a aquellos países que poseen elevados niveles de ExpoTec y CI; en otros términos, se trata de países cuya canasta exportable está más bien centrada en bienes de medio y alto contenido tecnológico, y que cuentan con elevadas capacidades innovadoras endógenas, lo cual se plasma en elevados niveles de I+D y patentes *per cápita*. De alguna manera, estos países tienen sistemas nacionales de innovación altamente consolidados. Es por todo ello que los denominaremos "innovadores industriales". Aquí encontramos a países como Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Italia, Reino Unido, Corea del Sur, Taiwán, Suecia, Finlandia, Israel, Hong Kong, Singapur, Bélgica, Países Bajos, Austria, Irlanda, España, República Checa, China, Dinamarca y Canadá. Nótese que este último, en rigor, se encuentra muy próximo al cuadrante sureste, en tanto que España, China y Hong Kong están muy cercanos al cuadrante noroeste.

En segundo lugar, en el cuadrante sudeste encontramos a aquellos países que tienen una canasta exportadora en donde los productos primarios y las manufacturas intensivas en recursos naturales cuentan con una elevada incidencia, pero que a la vez disponen de elevados niveles de gasto en I+D y patentes; de ahí que los denominemos "innovadores en base a los recursos naturales". Aquí tenemos a tres países: Noruega, Australia y Nueva Zelanda. Pese a esta inserción internacional centrada en los productos primarios y en las manufacturas intensivas en recursos naturales, Noruega, Australia y Nueva Zelanda han sabido desarrollar sistemas nacionales de innovación que han generado profundos encadenamientos con las actividades primarias. A modo de ejemplo, según datos de OCDEStat, en 2011 el 25% de los gastos empresariales en I+D australianos se generaron por la minería. Aún más, en la actualidad alrededor del 65% de las minas mundiales utilizan software australiano[18]. Nueva Zelanda, por su parte, pese a su pequeño tamaño, es un jugador de peso mundial en la industria láctea (destacándose especialmente en leche en polvo), en donde posee una altísima productividad. Noruega, por su lado, ha desarrollado desde fines del siglo XIX conocimientos sofisticados en geología, biología marina y forestal, meteorología y oceanografía y, durante el último cuarto del siglo XX, en la explotación *off-shore* del petróleo, sector que se convirtió en el principal motor de la economía noruega desde los años '70 (Ville y Wicken, 2012).

mos que este indicador permite darnos una idea general de la situación tecnológica e innovadora de los países en un momento dado del tiempo. Lógicamente, los estudios de caso y la utilización de otras variables cuantitativas permitirán calibrar mucho mejor el indicador (y medir cuál es la magnitud del sesgo que éste introduce) de cara al futuro.

18 http://www.mining-technology.com/features/featureaustralia-unlimited-exporting-australian-mining-expertise-4179610/

Gráfico 5: Contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec) y capacidades innovadoras, media 2011-2014

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE, UNESCO, USPTO y Banco Mundial.

En tercer lugar, en el cuadrante sudoeste tenemos a países con un bajo ExpoTec (sus exportaciones están más bien dominadas por los productos primarios, las manufacturas intensivas en recursos naturales o las manufacturas de baja tecnología), y que además cuentan con reducidas capacidades innovadoras locales; por ello los llamaremos "no innovadores primarizados". Se encuentran aquí países como Nigeria, Argelia, Irán, Arabia Saudita, Kuwait, Ecuador, Paraguay, Venezuela, Perú, Emiratos Árabes Unidos, Colombia, Kazakstán, Egipto, Uruguay, Ucrania, Indonesia, Chile, Argentina, Sudáfrica, Qatar, Rusia, Brasil, o Grecia. Nótese que, en términos de CI, estos últimos cuatro países no se encuentran demasiado lejos del cuadrante sudeste.

En cuarto lugar, en el cuadrante noroeste encontramos a países cuya canasta exportable está dominada por las manufacturas de media y alta tecnología, pero que disponen de reducidas capacidades innovadoras locales. En rigor, se trata de países que se han insertado en los eslabones de "ensamble" y de menor agregación de valor en las cadenas globales de valor, a partir del hecho de que sus bajos costos laborales (ver Gráfico 6) más que compensan su baja productividad relativa. De hecho, el *core* tecnológico embebido en las manufacturas que estos países exportan no está concebido fronteras adentro. Es por tal razón, que hemos designado a estos países como "ensambladores". Vale apuntar que si uno toma una fotografía de la década de los '60, previo a las etapas de relocalización mundial de las cadenas productivas, veríamos que este cuadrante estaría ausente. Forman parte de este grupo países como Filipinas, Tailandia, México, Rumania, Vietnam, Turquía, Costa Rica, India, Polonia, Eslovaquia, Malasia, Hungría y Portugal, aunque estos últimos cinco países se encuentran relativamente cerca del cuadrante noreste. India, por su lado, se encuentra como un "híbrido" entre el cuadrante noroeste y el sudoeste, al igual que Ucrania y Grecia.

Gráfico 6: Costo laboral horario en la industria manufacturera (dólares corrientes), países seleccionados (2012)

Fuente: elaboración propia en base a Bureau of Labor Statistics y OIT

Por último, hemos establecido un quinto tipo ideal, que agrupa a aquellos países que, si bien son heterogéneos respecto al tipo de bienes en el que están especializados, comparten índices de CI más bien intermedios. Por ello es que hemos preferido reclasificar como "intermedios" a países de la periferia europea como Polonia, Eslovaquia, Hungría, España, Grecia y Portugal, junto con Hong Kong, Qatar, Brasil, Rusia y China. Nótese que tres de los cuatro BRIC están aquí, con China exportando mayormente manufacturas de medio y alto contenido tecnológico y Brasil y Rusia más especializados en productos primarios. India, el BRIC faltante, está relativamente próximo a este grupo de los "intermedios": su ExpoTec es más bien intermedio, pero su índice de CI es más bajo que los de Rusia, Brasil y China.

Vale mencionar un punto fundamental: existe una altísima correlación entre el índice de desarrollo humano (IDH) y la posesión de capacidades innovadoras. Todos los países "innovadores", sea "industriales" o "en base a los recursos naturales" tienen guarismos muy elevados de IDH, lo cual no ocurre con los ensambladores o los "no innovadores primarizados"[19]. De esta manera, el desarrollo parece estar mucho más asociado a la existencia de tales capacidades innovadoras, más que a la composición de las exportaciones. Si bien es cierto que la mayoría de los países desarrollados posee una canasta exportable dominada por las manufacturas de media y alta tecnología, también existen países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega y, en menor medida, Canadá, en donde los recursos naturales han sido (y siguen siendo) palancas clave del desarrollo. Por el contrario, países como México, Filipinas o Tailandia, entre otros, cuentan con una canasta exportable relativamente similar a la de Alemania, Japón o Estados Unidos, y sin embargo lejos están de ser desarrollados.

19 Para un mayor desarrollo, ver Schteingart y Coatz (2015).

Composición de las exportaciones, capacidades innovadoras e inserción en CGV

Hasta ahora hemos analizado a los países en términos de cuatro variables: por un lado, stock de IED como porcentaje del PBI y participación relativa en las CGV (tanto *aguas arriba* como *aguas abajo*); por el otro, composición de la canasta exportable (en términos de contenido tecnológico) y capacidades innovadoras. En la presente sección procuraremos relacionar las últimas tres variables.

En los gráficos 7, 8 y 9 se exhibe la relación existente entre el ExpoTec, por un lado, y la participación (relativa) *total*, *aguas arriba* y *aguas abajo* en CGV (respectivamente), por el otro. En el Gráfico 7 se puede ver que existe una cierta correlación entre la participación relativa en las CGV y el perfil de la canasta exportable (el r^2 es de 0,23), de modo que los países que más participan en las CGV tienden a tener una canasta exportable más dominada por las manufacturas de media y alta tecnología. Sin embargo, hay algunas excepciones, como por ejemplo Noruega, Chile o Rusia, de una participación en las CGV por encima de la media mundial y un ExpoTec bajo, o Japón y Estados Unidos, en donde ocurre lo contrario (participación inferior a la media mundial y ExpoTec alto).

En el Gráfico 8 se puede apreciar que la correlación de variables se intensifica al tomar el ExpoTec y la participación relativa *aguas arriba*, ya que el r^2 pasa a ser de 0,39. Aquí hay tres países que aparecen marcadamente como *outliers*: Estados Unidos, Japón y Camboya. Vale mencionar que en este último caso, el ExpoTec es bajo por estar especializado en manufacturas de baja tecnología como la indumentaria.

En el Gráfico 9 se visualiza la relación entre el ExpoTec y la participación relativa *aguas abajo* en las CGV. Aquí la asociación es negativa y más débil que en la modalidad *aguas arriba* (el r^2 es de -0,19). En este caso hay cuatro países que son claramente *outliers*: por un lado, Japón, que tiene la particularidad de tener una muy alta participación *aguas abajo* pero como proveedor de insumos intermedios manufacturados, lo cual contrasta con lo que ocurre en países como Noruega, Rusia o Arabia Saudita, entre otros, que son proveedores de productos primarios. En segundo lugar, Camboya, país que se encuentra cerca de la demanda final vía la confección de prendas de vestir, y cuyo ExpoTec es bajo por especializarse en indumentaria (considerada de baja tecnología). En tercer lugar, Argentina y Nueva Zelanda también son *outliers*, lo cual se debe a su especialización en productos agroindustriales, los cuales poseen características muy diferentes a la de los de las industrias extractivas en términos de su participación en CGV. En general, los productos agroindustriales suelen ser bienes finales (o, cuando son intermedios, son consumidos en el país de destino y no transformados con vistas a una nueva exportación, de modo que no computan como participación en CGV), a diferencia de los hidrocarburos o los minerales, que son bienes intermedios (que en general son transformados por los países importadores con vistas a una nueva exportación).

Gráfico 7: Participación total relativa en CGV y contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec), *circa 2011-2014*

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y TiVa-OCDE.

Gráfico 8: Participación relativa *aguas arriba* en CGV y contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec), *circa 2011-2014*

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y TiVa-OCDE.

Gráfico 9: Participación relativa *aguas abajo* en CGV y contenido tecnológico de las exportaciones (ExpoTec), *circa 2011-2014*

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y TiVa-OCDE.

Otro punto interesante a analizar es la relación entre la participación relativa en las CGV y las capacidades innovadoras. Como puede verse en el Gráfico 10, existe una muy tenue asociación (r^2 de 0,07). Por un lado, en el cuadrante noreste tenemos a países con altas capacidades innovadoras y con una participación total relativa en las CGV superior al promedio mundial, siendo Corea, Taiwán, Singapur, Finlandia, Irlanda, Bélgica, Dinamarca y Finlandia los más paradigmáticos al respecto. Luego, en el cuadrante sudoeste tenemos a aquellos países con bajas capacidades innovadoras y una participación relativa en las CGV inferior a la media mundial: Argentina, Brasil, Colombia, Turquía o Indonesia son los que se encuentran más próximos al vértice "sudoeste" del Gráfico. En los cuadrantes noroeste y sudeste encontramos a los países que más contradicen la asociación entre variables. Por un lado, Estados Unidos, Nueva Zelanda o Canadá, entre otros, se destacan por poseer altas capacidades innovadoras y una baja participación relativa total en las CGV. Por el otro, Eslovaquia, Malasia, Polonia, Malasia, Vietnam o Filipinas, por mencionar algunos, poseen una participación relativa en CGV superior a la media mundial, pero moderadas o bajas capacidades innovadoras.

Gráfico 10: Capacidades innovadoras y participación total relativa en CGV, *circa* 2011-2014

Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, USPTO, Banco Mundial y TiVa-OCDE

Las grandes multinacionales: origen y sectores

Como dijimos, uno de los actores clave de la reconfiguración de la geografía económica mundial de las últimas décadas han sido las grandes multinacionales, que han tenido un rol crucial en la coordinación de cadenas crecientemente complejas, gracias a la posesión de determinadas capacidades difícilmente replicables por competidores. El análisis que hemos hecho hasta aquí sería incompleto si no estudiáramos cuáles son tales grandes multinacionales, de qué países provienen, en qué sectores se desempeñan y cuánto contribuyen a las capacidades innovadoras de los países descriptas en la sección previa.

Para avanzar con tal propósito se tomará el ranking de las 2000 empresas más grandes del mundo calculadas por la revista Forbes en su anual Fortune Global 2000 para el año 2014. Dicho ranking se basa a partir del cruce de cuatro variables: a) valor de mercado de las firmas; b) ventas anuales; c) ganancias anuales y d) activos. A partir de la posición en el ranking (que Forbes calcula a partir de la combinación de estas cuatro variables), construimos un "índice de empresa líder"[20]. Posteriormente, hemos clasificado a las empresas según nacionalidad de origen, para así poder vislumbrar cuáles son los países con las empresas más grandes del mundo, tanto en términos absolutos como *per cápita*[21]. Todo ello se refleja en el Cuadro 2.

En primer lugar, el valor de mercado de las 2000 empresas más grandes del mundo contabilizó 44,4 billones de dólares en 2014; sus ventas agregadas fueron de 38,4 billones de dólares, sus ganancias de 2,93 billones en tanto que el total de sus activos fue de casi 161 billones de dólares. En 2014, el Credit Suisse estimó la riqueza mundial en 263 billones de dólares[22]; de tal modo, esto implicaría que estas 2000 empresas darían cuenta de un 61% de ésta, aunque este cálculo debe tomarse con cierta precaución dado que el numerador y el denominador provienen de dos fuentes de información distintas.

20 Ver Metodología.
21 A dicho índice se lo dividió por 1.000.000, para facilitar la lectura.
22 Fuente: http://economics.uwo.ca/people/davies_docs/credit-suisse-global-wealth-report-2014.pdf

Pese a los grandes cambios en la economía mundial, con el auge de los emergentes, Estados Unidos sigue siendo claramente el claro dominador en cuanto a las 2000 empresas más grandes del mundo, al dar cuenta de 569 de éstas (el 28,5%). Si tomamos el valor de mercado de las 2000 más grandes, Estados Unidos explicaría el 41,1% del total. Asimismo, este país también representa el 30,1% de las ventas de esta "megacúpula empresaria" mundial, cifra que asciende al 39,1% si analizamos las ganancias y que cae al 23,1% si medimos los activos. En nuestro "índice absoluto de firmas líderes", el hegemón norteamericano puntúa 826,3 unidades, dando cuenta del 31% global. Gigantes como JP Morgan (finanzas), ExxonMobil (energía), General Electric (energía), Apple (electrónica de consumo), Citigroup (finanzas), Chevron (energía), WalMart (retail), AT&T (telecomunicaciones), Microsoft (informática), IBM (informática), Procter & Gamble (bienes de consumo masivo), Johnson y Johnson (bienes de consumo masivo), Google (informática), General Motors (automotriz), Pfizer (medicamentos), Hewlett-Packard (informática y electrónica), Coca Cola (alimentos y bebidas), Intel (electrónica) o Boeing (aeroespacial) son sólo algunos ejemplos de las centenares de empresas norteamericanas que explican por qué tal índice es tan elevado en ese país.

Cuadro 2: Cantidad de empresas en Fortune Global 2000, valor de mercado, ventas, ganancias, activos e "índice absoluto de firmas líderes" según país, 2014

País	Total empresas en Fortune Global 2000	%	Valor de mercado	%	Ventas	%	Ganancias	%	Activos	%	Índice absoluto de firmas líderes	%
Estados Unidos	569	28.5%	18258	41.1%	11544	30.1%	1145	39.1%	37155	23.1%	826.3	31.0%
Japón	226	11.3%	2784	6.3%	4414	11.5%	205	7.0%	15928	9.9%	266.6	10.0%
China	149	7.5%	2613	5.9%	3333	8.7%	326	11.1%	20067	12.5%	182.0	6.8%
Reino Unido	93	4.7%	2581	5.8%	2085	5.4%	146	5.0%	14344	8.9%	140.2	5.3%
Francia	66	3.3%	1819	4.1%	2163	5.6%	67	2.3%	11686	7.3%	127.2	4.8%
Alemania	52	2.6%	1596	3.6%	2084	5.4%	86	2.9%	7377	4.6%	93.0	3.5%
Canadá	57	2.9%	1210	2.7%	782	2.0%	57	1.9%	5538	3.4%	89.2	3.3%
Corea del Sur	61	3.1%	736	1.7%	1436	3.7%	65	2.2%	3357	2.1%	73.0	2.7%
Hong Kong	58	2.9%	1024	2.3%	812	2.1%	93	3.2%	1913	1.2%	72.8	2.7%
Suiza	49	2.5%	1625	3.7%	1021	2.7%	70	2.4%	4350	2.7%	72.0	2.7%
India	55	2.8%	691	1.6%	673	1.8%	50	1.7%	2150	1.3%	60.8	2.3%
Australia	36	1.8%	1009	2.3%	589	1.5%	62	2.1%	3801	2.4%	54.3	2.0%
Rusia	28	1.4%	513	1.2%	804	2.1%	97	3.3%	2117	1.3%	46.3	1.7%
España	27	1.4%	689	1.6%	527	1.4%	29	1.0%	4571	2.8%	44.7	1.7%
Países Bajos	27	1.4%	803	1.8%	901	2.3%	45	1.5%	2973	1.8%	41.2	1.5%
Suecia	27	1.4%	571	1.3%	338	0.9%	40	1.4%	2307	1.4%	40.8	1.5%
Taiwán	47	2.4%	487	1.1%	562	1.5%	32	1.1%	1643	1.0%	38.4	1.4%
Italia	30	1.5%	495	1.1%	764	2.0%	1	0.0%	4726	2.9%	35.2	1.3%
Brasil	25	1.3%	498	1.1%	619	1.6%	41	1.4%	2167	1.3%	33.0	1.2%
Irlanda	19	1.0%	460	1.0%	200	0.5%	9	0.3%	657	0.4%	22.8	0.9%
Singapur	17	0.9%	251	0.6%	193	0.5%	18	0.6%	1048	0.7%	22.2	0.8%
México	16	0.8%	326	0.7%	192	0.5%	19	0.6%	364	0.2%	21.8	0.8%
A. Saudita	20	1.0%	350	0.8%	126	0.3%	22	0.8%	643	0.4%	21.7	0.8%
Malasia	17	0.9%	231	0.5%	99	0.3%	15	0.5%	673	0.4%	19.5	0.7%
Turquía	12	0.6%	112	0.3%	127	0.3%	15	0.5%	603	0.4%	18.3	0.7%
Sudáfrica	15	0.8%	240	0.5%	128	0.3%	15	0.5%	450	0.3%	17.9	0.7%
Tailandia	17	0.9%	189	0.4%	201	0.5%	15	0.5%	496	0.3%	17.7	0.7%
Noruega	10	0.5%	218	0.5%	191	0.5%	17	0.6%	779	0.5%	16.3	0.6%
Bélgica	11	0.6%	265	0.6%	165	0.4%	19	0.6%	1024	0.6%	14.0	0.5%
Emiratos Árabes	14	0.7%	157	0.4%	46	0.1%	9	0.3%	499	0.3%	13.0	0.5%
Finlandia	12	0.6%	154	0.3%	142	0.4%	5	0.2%	258	0.2%	12.9	0.5%
Dinamarca	14	0.7%	290	0.7%	155	0.4%	13	0.4%	828	0.5%	12.8	0.5%
Austria	10	0.5%	74	0.2%	146	0.4%	4	0.1%	679	0.4%	11.3	0.4%
Indonesia	9	0.5%	127	0.3%	41	0.1%	10	0.3%	221	0.1%	9.8	0.4%
Polonia	7	0.4%	67	0.1%	80	0.2%	5	0.2%	160	0.1%	8.2	0.3%
Colombia	6	0.3%	132	0.3%	61	0.2%	10	0.3%	259	0.2%	7.9	0.3%
Grecia	8	0.4%	55	0.1%	57	0.1%	8	0.3%	576	0.4%	7.9	0.3%
Chile	8	0.4%	67	0.2%	88	0.2%	3	0.1%	215	0.1%	7.5	0.3%
Argentina	2	0.1%	32	0.1%	19	0.0%	2	0.1%	26	0.0%	2.5	0.1%
Otros	74	2.2%	614	1.0%	455	0.9%	37	0.7%	2369	1.0%	46.3	1.2%
Total	2000	100%	44414	100%	38362	100%	2928	100%	160996	100%	2669	100%

Fuente: elaboración propia en base a información de Forbes Global Fortune 2000, edición 2014. Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares.

En segundo lugar, Japón explica el 11,3% de las 2000 empresas más grandes del mundo, y el 10% si se toma el "índice absoluto de firmas líderes". Se destacan aquí compañías como Toyota (automotriz), Mitsubishi Financial (finanzas), Sumitomo Mitsui Financial (finanzas), Honda (automotriz), Nissan (automotriz), Mitsubishi Corp. (comercio), Hitachi (electrónica), Canon (electrónica), Sony (electrónica), Panasonic (electrónica), Bridgestone (neumáticos y autopartes) o Toshiba (electrónica), entre muchas otras.

China ocupó en 2014 el tercer lugar, con el 7,5% de las 2000 empresas más grandes del mundo (6,8% si tomamos el "índice absoluto de firmas líderes"). En todas las ramas, las empresas chinas vienen mostrando una tendencia marcadamente ascendente, aunque hasta el momento ello no ha sido suficiente para destronar la hegemonía estadounidense. Compañías financieras como ICBC, China Construction Bank, Agricultural Bank of China o el Bank of China, junto con otras como PetroChina (energía), Sinopec (energía), China Telecom (telecomunicaciones) o SAIC Motor (automotriz), son algunas de las más grandes.

Reino Unido es otro país con una fortísima presencia de gigantes empresariales: da cuenta de 93 de las 2000 más poderosas (4,7%), aunque tomando el "índice absoluto de firmas líderes" su presencia trepa al 5,3%. Compañías como HSBC (finanzas), British Petroleum (energía),Vodafone (servicios de telecomunicaciones), Rio Tinto (minería, en rigor es una compañía angloaustraliana), GlaxoSmithKline (medicamentos), Barclays (finanzas) o Rolls Royce (automotriz y aeronáutica), entre muchas otras, son algunas de las presentes en el Fortune Global 2000.

En quinto lugar aparece Francia, con el 3,3% de las 2000 empresas más grandes (y el 4,8% del "índice absoluto de firmas líderes"). Aquí se destacan compañías como BNP Paribas (finanzas), Total (energía), Sanofi (medicamentos), France Telecom (servicios de telecomunicaciones), L'Oreal (perfumería), Christian Dior (indumentaria y accesorios), Carrefour (retail), Danone (alimentos y bebidas), Renault (automotriz), Michelin (autopartes) o Airbus (aeroespacial, aunque en rigor se trata de un conglomerado franco-alemán-británico-español con sede en Toulouse).

Alemania explica el 2,6% de las 2000 empresas más poderosas del mundo (cifra que se eleva al 3,5% si tomamos el "índice absoluto de firmas líderes"). Dentro de los 52 gigantes alemanes presentes en el Global Fortune 2000 se destacan Volkswagen (automotriz), Allianz (finanzas y seguros), Daimler (automotriz), BMW (automotriz), Siemens (conglomerado diversificado), BASF (química), Bayer (química-medicamentos), Deutsche Bank (finanzas), SAP (software) o Adidas (indumentaria), entre muchas otras. ¿A qué se debe que Alemania esté por detrás de Francia y Reino Unido, habida cuenta que su PBI y sus exportaciones son significativamente mayores? En gran medida, al fuerte rol de los "campeones ocultos" (*hidden champions*[23]) alemanes. Los "campeones ocultos" son en general empresas grandes (pero no gigantes) o pymes, de altísima productividad, especialización en nichos y capacidades innovadoras, y que si bien poseen un enorme impulso exportador, son relativamente poco conocidas. El llamado *Mittelstand* alemán (el tejido de pymes y empresas grandes pero no gigantes) está nutrido de estos "campeones ocultos", lo cual contrasta con lo que ocurre en otros países como Francia, en donde la trama empresarial está más polarizada entre gigantes multinacionales de muy elevada internacionalización, y pymes relativamente más rezagadas en términos competitivos[24]. A modo de ejemplo, se ha estimado que Alemania tuvo en 2012 1307 "campeones ocultos", seguido muy por detrás por Estados Unidos (366), Japón (220), Austria (128), Suiza (110), Italia (76), Francia (75), China (68) y Reino Unido (67) (Simon, 2012)[25].

Por su parte, Canadá aparece en el séptimo lugar, con 57 compañías (2,9%) en el top 2000; si tomamos el "índice absoluto de firmas líderes", Canadá puntúa 89,2 unidades (el 3,3% mundial). Algunas de las empresas que sobresalen son financieras como el Royal Bank of Canada o el TD Bank Group, energéticas como Suncor Energy, aeronáuticas como Bombardier o mineras como Barrick Gold.

23 El término fue acuñado por Hermann Simon en 1996, en su libro *Hidden champions: lessons from 500 of the world's best unknown companies.*

24 Al respecto, ver http://www.paristechreview.com/2015/03/09/hidden-champions. Para ponerlo en números, en Alemania hay 120.000 pymes exportadoras y en Francia 58.000.
(fuente: https://www.ups.com/content/de/en/about/news/press_releases/20151104_SME_Exporting_Insights_DE.html).
Si calculamos pymes exportadoras por millón de habitantes, los guarismos serían respectivamente de 1463 y 920, es decir, una diferencia del 60%.

25 Simon (2012) utiliza tres criterios para definir a un "campeón oculto": a) Estar en el top 3 del market share global en una rama, o ser el líder a nivel continental; b) Que las ventas sean menores a 4.000 millones de dólares al año, y c) Que sean compañías "poco conocidas" públicamente.

Corea del Sur tiene 61 empresas en el ranking de las 2000 más grandes (3,1%), y un puntaje de 73 en el "índice absoluto de firmas líderes" (2,7% mundial). Enormes holdings (*chaebols*) como Samsung, Hyundai, KIA, SK, LG o Posco son los que más sobresalen aquí, ligados sobre todo al complejo metal-mecánico (automotriz, siderurgia, naval y electrónica).

Pese a su pequeño tamaño, Hong Kong aparece en el noveno lugar, con el 2,9% de las firmas más grandes del mundo (2,7% si tomamos el "índice absoluto de firmas líderes"). Aquí en rigor hay un problema de "confusión" de nacionalidad, ya que muchas de estas firmas son chinas y tienen sede en esta ciudad-estado. El décimo lugar lo ocupa Suiza, con 49 empresas en el top 2000 (2,5%) y un puntaje de 72 en el "índice absoluto de firmas líderes" (2,7% del total mundial), de la mano de corporaciones como Nestlé (alimentos y bebidas), Novartis (medicamentos), Roche (medicamentos), Credit Suisse (finanzas), Zurich Insurance (finanzas y seguros), Glencore (minería) o Swatch (relojes), entre otras.

De este modo, estos diez países explican el 69% de las 2000 empresas líderes del mundo, cifra que se eleva el 77,1% si consideramos el valor de mercado, 77,4% si tomamos ventas, 77,2% si contamos las ganancias y el 75,6% si observamos los activos. Asimismo, representan el 72,8% del "índice absoluto de firmas líderes"[26].

Por su lado, dentro de los emergentes, además de China, sobresalen India -ocupa el undécimo lugar, con 55 firmas (2,8%) y un puntaje de 60,8 en el "índice" (2,3% mundial)-, Rusia (28 firmas), Brasil (25), Arabia Saudita (20), Malasia (17), Tailandia (17), México (16), Sudáfrica (15) y Turquía (12). En Brasil, se destacan compañías como Petrobras (energía), Itaú (finanzas), Bradesco (finanzas), Banco do Brasil (finanzas), Vale (minería), JBS (alimentos) o Embraer (aeronáutica); en México, América Móvil (servicios de telecomunicaciones), Femsa (bebidas), Cemex (cemento), Televisa (cable y TV) o Bimbo (alimentos). Chile posee 8 compañías en el top 2000 (entre las que se encuentran Falabella -retail-, Cencosud -retail-, o LAN -aerolínea-) y Colombia, 6 (destacándose la energética Ecopetrol). Argentina apenas tiene dos firmas en el ranking (Ternium y Tenaris, siderúrgicas), ambas pertenecientes al *holding* Techint y con sede formal en Luxemburgo.

En el Cuadro 3 podemos ver entre qué ramas de actividad se distribuyen estas 2000 empresas. Un 25,5% está compuesto por firmas ligadas al sector financiero (bancos, servicios financieros y seguros), que, en términos del índice absoluto, explican un 27,5%, en tanto que si analizamos ganancias representan un 32,4% del total del panel de esta elite empresarial. El sector de petróleo y gas también es muy importante, con el 4,8% del total de las firmas, el 14,3% de las ventas y el 6,4% del *share* en el "índice absoluto de firmas líderes". Ramas como radiodifusión y telecomunicaciones, electricidad, gas y agua, comercio (*retail* y afines), electrónica, maquinaria, automotriz, alimentos y bebidas, químicos, medicamentos o minería y metales también tienen un peso considerable en el ranking. En conjunto, las ramas anteriormente mencionadas (contando las financieras), dan cuenta del 77,5% del índice absoluto de firmas líderes.

26 Llama la atención el relativo rezago de Italia, que aparece en el puesto 18, pese a que es la octava economía mundial. Ello se debe al enorme peso de las pymes en la economía italiana, que compensa la relativa escasez de "empresas gigantes". A modo de ejemplo, en 2012 el 68% del valor agregado italiano fue explicado por pymes, cifra muy superior al promedio de la Unión Europea (57,6%) (datos de EU Commission, London Economics).

Cuadro 3: Cantidad de empresas en Fortune Global 2000, valor de mercado, ventas, ganancias, activos e "índice de firmas líderes" según rama, 2014

Rama	Total empresas	%	Valor de mercado	%	Ventas	%	Ganancias	%	Activos	%	Índice absoluto de firmas lideres	%
Bancos	288	14.4%	6,082	13.7%	3,621	9.4%	544	18.6%	82,284	51.1%	395	14.8%
Servicios financieros y seguros	221	11.1%	3,925	8.8%	3,998	10.4%	404	13.8%	35,853	22.3%	340	12.7%
Petróleo y Gas	95	4.8%	3,578	8.1%	5,492	14.3%	334	11.4%	5,855	3.6%	172	6.4%
Radiodifusión y telecomunicaciones	87	4.4%	2,871	6.5%	1,913	5.0%	208	7.1%	3,911	2.4%	156	5.8%
Electricidad, gas y agua	109	5.5%	1,573	3.5%	1,855	4.8%	64	2.2%	4,582	2.8%	151	5.6%
Comercio	119	6.0%	2,151	4.8%	3,694	9.6%	108	3.7%	2,613	1.6%	150	5.6%
Electrónica	109	5.5%	2,616	5.9%	2,385	6.2%	165	5.6%	2,530	1.6%	130	4.9%
Maquinaria	88	4.4%	1,578	3.6%	1,164	3.0%	84	2.9%	1,785	1.1%	115	4.3%
Automotriz	53	2.7%	1,449	3.3%	2,345	6.1%	125	4.3%	3,003	1.9%	104	3.9%
Alimentos y bebidas	74	3.7%	2,001	4.5%	1,264	3.3%	109	3.7%	1,564	1.0%	95	3.6%
Químicos	67	3.4%	1,377	3.1%	1,019	2.7%	81	2.8%	1,257	0.8%	90	3.4%
Medicamentos	52	2.6%	2,691	6.1%	1,064	2.8%	112	3.8%	1,502	0.9%	85	3.2%
Mineria y metales	89	4.5%	1,201	2.7%	1,578	4.1%	20	0.7%	2,364	1.5%	85	3.2%
Transporte y correo	72	3.6%	1,072	2.4%	1,024	2.7%	62	2.1%	1,506	0.9%	82	3.1%
Inmobiliarias	72	3.6%	902	2.0%	307	0.8%	72	2.4%	1,920	1.2%	70	2.6%
Conglomerados diversificados	39	2.0%	1,184	2.7%	978	2.5%	67	2.3%	1,887	1.2%	65	2.4%
Otros	84	4.2%	1,328	3.0%	647	1.7%	64	2.2%	1,214	0.8%	60	2.2%
Informática	40	2.0%	2,228	5.0%	517	1.3%	100	3.4%	810	0.5%	50	1.9%
Servicios de construcción	49	2.5%	392	0.9%	999	2.6%	23	0.8%	1,235	0.8%	47	1.8%
Aeroespacial	20	1.0%	520	1.2%	471	1.2%	27	0.9%	631	0.4%	37	1.4%
Indumentaria	26	1.3%	655	1.5%	291	0.8%	28	0.9%	297	0.2%	33	1.2%
Artículos para limpieza y cuidado	24	1.2%	748	1.7%	312	0.8%	33	1.1%	423	0.3%	29	1.1%
Equipos médicos	23	1.2%	739	1.7%	235	0.6%	33	1.1%	419	0.3%	28	1.0%
Servicios empresariales	31	1.6%	470	1.1%	303	0.8%	19	0.7%	389	0.2%	27	1.0%
Materiales de construcción	21	1.1%	298	0.7%	296	0.8%	12	0.4%	461	0.3%	26	1.0%
Hoteles y Restaurantes	19	1.0%	411	0.9%	179	0.5%	15	0.5%	246	0.2%	18	0.7%
Servicios para la salud	11	0.6%	169	0.4%	214	0.6%	7	0.2%	173	0.1%	11	0.4%
Edición e impresión	11	0.6%	137	0.3%	102	0.3%	8	0.3%	146	0.1%	10	0.4%
Papel	7	0.4%	63	0.1%	94	0.2%	3	0.1%	118	0.1%	6	0.2%
Total	*2,000*	*100%*	*44,410*	*100%*	*36,361*	*100%*	*2,928*	*100%*	*160,974*	*100%*	*2,669*	*100%*

Fuente: elaboración propia en base a información de Forbes Global Fortune 2000, edición 2014. Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares.

Por su lado, en el Cuadro 4 podemos ver cuáles son los países que más dominan en cada una de las ramas (siempre tomando estas 2000 empresas). Llama la atención el liderazgo de Estados Unidos en casi todas ellas, salvo en materiales para la construcción (donde lideran Francia, China, Japón y Suiza), bancos (donde lidera China), inmobiliarias (donde es superado por Hong Kong), servicios de construcción (sobrepasado por China, Japón y Francia) y minería y metales (donde está por detrás de China y Japón). Por el contrario, en ramas como servicios para la salud (con empresas como Express Scripts, HCA Holdings o Savita), hoteles y restaurantes (McDonald's, Carnival, Hilton, Marriott, Starbucks o Royal Caribbean, entre otras), equipos médicos (Johnson & Johnson, Medtronic, Baxter, etc.), informática (Google, Microsoft, IBM, Facebook, etc.), aeroespacial (Boeing, Lockheed & Martin), medicamentos (Pfizer, Merck, etc.) o artículos de limpieza y cuidado (Procter & Gamble, Kimberly Clark, Colgate-Palmolive, etc.), la presencia de los *national champions* norteamericanos es absolutamente abrumadora.

Luego, Estados Unidos también es muy fuerte -aunque con una menor hegemonía relativa que en los sectores antes mencionados- en ramas como electrónica (de la mano de firmas como Apple, Intel, Hewlett Packard, Cisco, Texas Instruments, Xerox, etc.), alimentos y bebidas (Coca Cola, PepsiCo, Kraft, Kellogs, Bunge, etc.), conglomerados diversificados (General Electric, 3M, United Technologies, Honeywell, etc.), maquinaria (Caterpillar, Deere & Co, etc.), indumentaria (Nike, GAP, Ralph Lauren, etc.), petróleo y gas (ExxonMobil, Chevron, etc.), químicos (Dow Chemical, Dupont, etc.), servicios financieros y seguros (Berkshire Hathaway, Goldman Sachs, Metlife, American Express, etc.) o servicios empresariales (Automatic Data, Priceline, Omnicom, etc.). En síntesis, la enorme presencia norteamericana en múltiples ramas nos hace pensar que prácticamente no hay CGV en la que este país no tenga firmas líderes.

Como se dijo anteriormente, Japón es el segundo país de mayor presencia en el Fortune Global 2000. Sin embargo, aquí se nota una mayor especialización en algunas ramas, entre las que destacan automotriz (33,5% del *share* global en el "índice absoluto", en el primer puesto) y electrónica (23,9%, también en el primer puesto). Por el contrario, no cuenta con empresas de elite en campos como el aeroespacial, el de informática o el de servicios para la salud.

China es el tercer país de mayor presencia en el ranking. Su poderío es notorio en ramas ligadas a la construcción (materiales de construcción, servicios de construcción e inmobiliarias), lo cual no es casual, dado el enorme *boom* de este sector (tanto residencial producto de la acelerada urbanización como de infraestructura) en las últimas décadas. La presencia china también es muy fuerte en bancos y minería y metales (esto último no sorprende ya que China es, por lejos, el mayor productor mundial de mineral de hierro, acero y carbón). Por el contrario, el gigante asiático todavía no tiene empresas tan gigantes en campos como el aeroespacial, la indumentaria (aquí es un país ensamblador, no tiene marcas propias de renombre), la industria química o la de la salud.

Por su lado, las firmas británicas tienen una injerencia destacada en campos como el aeroespacial (Rolls Royce destaca aquí como fabricante de motores y turbinas), el de la industria editorial, servicios financieros y seguros, medicamentos (por ejemplo, aquí sobresale GlaxoSmithKline), servicios empresariales, minería y metales, alimentos y bebidas o artículos para limpieza y cuidado. En contraste, la presencia es relativamente baja en campos como el automotriz o la electrónica. Por su parte, las compañías francesas se destacan en sectores como el aeroespacial (Airbus, aunque en rigor es una compañía polinacional), automotriz, artículos para limpieza y cuidado (por ejemplo, L'Oreal), indumentaria (p. ej., Christian Dior), materiales y servicios de construcción y servicios empresariales; su presencia es más débil en segmentos como minería y metales, petróleo y gas o la electrónica.

Las gigantes alemanas tienen mayor peso en campos como el automotriz (Volskwagen o Daimler destacan), el de indumentaria (Adidas), artículos de limpieza y cuidado (Henkel), conglomerados diversificados (Siemens), químicos (BASF, Bayer), equipos médicos o materiales de construcción. Llama la atención la presencia nula de empresas alemanas en el campo de las maquinarias, sector donde Alemania se destaca a nivel exportaciones. Ello se debe a los mencionados *hidden champions* y a una multiplicidad de pymes que son parte de la columna vertebral industrial del país germánico.

Nótese también cómo las empresas canadienses tienen una presencia significativa en áreas extractivas como la minería o petróleo y gas; las coreanas en electrónica y automotriz; las chino-hongkonesas en inmobiliarias y conglomerados diversificados; las suizas en materiales de construcción, servicios empresariales, servicios financieros y seguros y medicamentos; las indias en informática, petróleo y gas y minería y metales; las australianas en minería y metales, inmobiliarias, comercio, servicios empresariales y servicios financieros y seguros; las rusas en petróleo y gas y minería y metales; las españolas en indumentaria y servicios de construcción; las holandesas en químicos y alimentos y bebidas; las suecas en indumentaria, maquinaria y artículos para limpieza y cuidado, y las taiwanesas en electrónica y químicos.

Ahora bien, ¿es posible establecer alguna relación entre nuestro indicador de "capacidades innovadoras" nacionales descripto anteriormente y la presencia de grandes empresas en el Fortune Global 2000? Como se ve en el Gráfico 11, la correlación entre ambas variables es muy elevada (el r^2 es de 0,57). Vale aclarar que aquí el "índice de firmas líderes" fue tomado en términos per cápita y no absolutos, como veníamos analizando recientemente.

Como se puede apreciar, los países de altas capacidades innovadoras son los mismos que los de elevados puntajes en el índice de firmas líderes per cápita. Sin embargo, hay algunos pequeños *outliers* dignos de mención. Por un lado, Hong Kong se posiciona primero en esta última variable, pero en rangos más modestos en "capacidades innovadoras". Vale mencionar aquí que este caso es complejo, ya que hay muchas empresas chinas que tienen su *headquarters* allí, por lo que su elevado índice Fortune Global per cápita debe tomarse con cautela. Por otro lado, Israel es el país de mayores capacidades innovadoras, pero está algo más rezagado en el índice de firmas líderes per cápita. Ello se debe a que el grueso de su dinamismo innovador se da por medio de *start-ups* (de hecho, pese a su pequeño tamaño, es el segundo país del mundo en cantidad de firmas presentes en el NASDAQ, según Senor y Singer, 2009), más que a través de grandes campeones nacionales. Por su parte, países de Medio Oriente como Qatar, Emiratos Árabes, Kuwait o Arabia Saudita presentan índices de firmas líderes per cápita relativamente elevados, y capacidades innovadoras más bien bajas. Ello se debe a la existencia de grandes bancos nacionales que absorben buena parte de sus extraordinarias rentas petroleras. Nótese asimismo que no existe ningún país con altas capacidades innovadoras y reducidos puntajes en el Índice Fortune Global 2000 per cápita.

Cuadro 4: Participación de cada país en el "índice absoluto de firmas líderes", según rama, 2014

Rama / País	USA	JPN	CHN	UK	FRA	GER	CAN	KOR	HKG	SWI	IND	AUS	RUS	ESP	NET	SWE	TWN	ITA	BRA	MEX	Resto	Total fila	Share rama en total
Aeroespacial	52.6%	0.0%	0.0%	12.7%	26.3%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.8%	0.6%	0.0%	0.9%	100%	1.4%
Alimentos y bebidas	36.8%	4.8%	5.7%	9.1%	5.9%	0.8%	0.7%	0.7%	0.2%	4.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.0%	0.0%	1.1%	0.0%	3.8%	6.2%	12.4%	100%	3.6%
Artícs. para limpieza y cuidado	49.9%	6.7%	0.9%	9.6%	11.5%	14.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	100%	1.1%
Automotriz	14.7%	33.5%	7.1%	3.0%	8.3%	16.2%	2.4%	9.3%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.4%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	3.9%
Bancos	11.3%	6.0%	13.4%	4.0%	4.1%	1.4%	5.1%	1.0%	0.4%	0.1%	4.6%	3.9%	1.8%	4.2%	0.0%	3.1%	0.1%	2.3%	2.9%	1.0%	29.4%	100%	14.8%
Comercio	42.8%	17.6%	1.3%	6.4%	2.9%	1.3%	3.9%	3.6%	2.4%	1.8%	0.4%	4.1%	1.4%	0.1%	1.7%	0.0%	0.1%	1.1%	1.1%	0.6%	5.7%	100%	5.6%
Conglomerados diversificados	32.8%	0.0%	0.0%	0.3%	5.3%	9.3%	0.0%	0.0%	15.2%	5.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.5%	0.0%	0.0%	0.0%	2.4%	3.7%	21.5%	100%	2.4%
Edición e impresión	38.5%	10.9%	0.0%	26.3%	9.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.4%	12.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	0.4%
Electricidad, gas y agua	33.2%	7.3%	6.4%	6.9%	6.1%	4.9%	0.2%	2.2%	4.7%	0.1%	3.0%	1.2%	2.2%	5.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.2%	2.3%	0.0%	11.1%	100%	5.6%
Electrónica	37.2%	23.9%	4.4%	0.1%	1.7%	0.4%	0.0%	8.3%	2.1%	2.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.8%	2.7%	10.7%	0.0%	0.0%	0.0%	4.6%	100%	4.9%
Equipos médicos	73.0%	0.9%	0.0%	1.5%	4.6%	10.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	9.7%	100%	1.0%
Hoteles y Restaurantes	80.2%	3.3%	1.6%	13.0%	1.9%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	0.7%
Indumentaria	34.4%	5.6%	0.0%	3.5%	18.0%	6.9%	0.0%	0.0%	7.0%	5.9%	0.0%	0.0%	0.0%	8.7%	0.0%	7.3%	0.1%	2.6%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	1.2%
Informática	55.2%	0.0%	8.7%	0.0%	5.5%	6.4%	2.1%	2.0%	0.0%	0.0%	11.5%	0.0%	0.7%	1.4%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%	100%	1.9%
Inmobiliarias	25.0%	9.8%	17.1%	3.3%	3.7%	0.0%	4.5%	0.0%	26.2%	0.0%	0.0%	4.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.3%	100%	2.6%
Maquinaria	38.9%	12.8%	8.3%	1.9%	5.5%	0.0%	4.7%	3.8%	0.0%	5.4%	1.1%	0.0%	2.6%	0.0%	0.0%	8.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.9%	100%	4.3%
Materiales de construcción	0.5%	16.4%	16.6%	0.0%	21.6%	9.5%	0.0%	0.0%	0.0%	19.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.7%	10.7%	100%	1.0%
Medicamentos	48.2%	11.9%	1.5%	8.1%	4.3%	3.1%	1.4%	0.0%	0.0%	9.0%	0.6%	1.4%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	10.3%	100%	3.2%
Minería y metales	9.9%	10.4%	17.7%	9.4%	0.0%	0.2%	5.6%	5.8%	1.8%	3.0%	6.4%	7.7%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	2.0%	0.0%	4.1%	2.8%	7.6%	100%	3.2%
Otros	46.1%	12.7%	4.3%	10.8%	0.0%	4.3%	0.0%	1.2%	6.7%	2.5%	2.7%	0.6%	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	7.4%	100%	2.2%
Papel	43.2%	9.3%	0.0%	9.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	37.7%	100%	0.2%
Petróleo y Gas	30.1%	5.1%	4.7%	4.2%	2.3%	0.0%	7.8%	2.8%	2.1%	0.0%	6.3%	2.0%	11.2%	1.4%	2.3%	0.0%	1.3%	2.3%	2.3%	0.0%	12.0%	100%	6.4%
Químicos	29.0%	10.1%	0.0%	1.2%	3.3%	12.7%	4.4%	2.7%	0.1%	3.3%	0.0%	0.0%	1.1%	0.0%	7.4%	0.0%	5.0%	0.0%	0.8%	0.0%	18.4%	100%	3.4%
Radiodifusión y telecomunicaciones	25.9%	6.9%	2.3%	7.1%	3.6%	2.3%	5.3%	2.3%	4.6%	1.6%	1.2%	2.0%	3.6%	2.4%	2.0%	2.0%	1.3%	1.3%	0.8%	3.1%	18.3%	100%	5.8%
Servicios de construcción	8.9%	15.1%	27.3%	0.1%	13.9%	0.1%	0.3%	3.5%	6.0%	0.0%	4.8%	0.0%	0.0%	8.1%	1.9%	3.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.9%	100%	1.8%
Servicios empresariales	39.9%	5.9%	0.0%	12.6%	14.3%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	10.3%	2.2%	3.6%	0.0%	0.0%	3.2%	0.0%	0.0%	0.0%	3.3%	0.0%	2.6%	100%	1.0%
Servicios financieros y seguros	35.5%	6.6%	5.8%	7.7%	3.0%	3.8%	3.7%	4.3%	1.4%	6.8%	0.8%	3.1%	0.0%	0.8%	3.1%	1.2%	3.4%	2.8%	0.1%	0.0%	6.0%	100%	12.7%
Servicios para la salud	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	0.4%
Transporte y correo	30.9%	19.8%	6.4%	2.8%	1.7%	6.6%	5.1%	1.3%	3.9%	1.8%	0.0%	1.9%	0.0%	4.9%	0.0%	0.0%	0.0%	2.1%	0.5%	0.0%	10.3%	100%	3.1%
Promedio país	30.9%	10.0%	6.8%	5.2%	4.8%	3.5%	3.3%	2.7%	2.7%	2.7%	2.3%	2.0%	1.7%	1.7%	1.5%	1.5%	1.4%	1.3%	1.2%	0.8%	11.8%	100%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a información de Forbes Global Fortune 2000, edición 2014. Los valores de mercado, ventas, ganancias y activos están en miles de millones de dólares. Siglas: USA: Estados Unidos; JPN: Japón; CHN: China; UK: Reino Unido; FRA: Francia; GER: Alemania; CAN: Canadá; KOR: Corea; HKG: Hong Kong; SWI: Suiza; IND: India; AUS: Australia; RUS: Rusia; ESP: España; NET: Países Bajos; SWE: Suecia; TWN: Taiwán; ITA: Italia; BRA: Brasil; MEX: México

Gráfico 11: Capacidades innovadoras e índice per cápita de firmas líderes Fortune Global 2000, *circa 2011-2014*

Fuente: elaboración propia en base a USPTO, UNESCO, BM y Forbes

Otro dato interesante resulta de analizar cuáles son las firmas de mayor gasto absoluto en I+D. Como es de prever, todas se encuentran en el Fortune Global 2000; es más, están dentro del *top 100*, como se ve en el Cuadro 5. Según la revista Fortune, en 2013 el ranking mundial de gasto en I+D lo lideró Volkswagen, con 13.500 millones de dólares (5,2% de sus ventas); en segundo lugar se ubicó Samsung, con 13.400 millones de dólares (6,4% de sus ventas); Intel ocupó el tercer puesto, con 10.600 millones (20,1% de sus ventas), en tanto que Microsoft el cuarto lugar (10.400 millones, 13,4% de sus ventas); las farmacéuticas suizas Roche y Novartis se posicionaron en el quinto y sexto puesto, con 10.000 millones (19% de sus ventas) y 9.900 millones (16,8% de sus ventas), respectivamente; Toyota ocupó la séptima posición, con 9.100 millones de dólares invertidos en I+D (3,5% de sus ventas), en tanto que Johnson & Johnson gastó 8.200 millones (11,5% de sus ventas), Google 8.000 millones (13,2% de sus ventas) y Merck 7.500 millones (17% de sus ventas). Entre estas diez empresas gastaron en total 100.600 millones de dólares en I+D, cifra equivalente al 6% del total de los gastos en I+D mundiales, estimados en 1,7 billones de dólares[27].

27 Fuente: http://www.progressive-economy.org/trade_facts/world-rd-spending-1-7-trillion/ en base a OCDE y National Science Foundation.

Cuadro 5: Las diez empresas que más gastaron en I+D en 2013

Empresa	País	Rama	Gasto I+D (MM USD)	I+D / ventas	Ranking Índice Combinado Forbes
Volkswagen	Alemania	Automotriz	13500	5.2%	19
Samsung	Corea	Electrónica	13400	6.4%	22
Intel	USA	Electrónica	10600	20.1%	78
Microsoft	USA	Informática	10400	13.4%	32
Roche	Suiza	Medicamentos	10000	19.0%	90
Novartis	Suiza	Medicamentos	9900	16.8%	54
Toyota	Japón	Automotriz	9100	3.5%	12
Johnson & Johnson	USA	Equipos médicos	8200	11.5%	41
Google	USA	Informática	8000	13.2%	52
Merck	USA	Medicamentos	7500	17.0%	99

Fuente: elaboración propia en base a Fortune

Conclusiones

La geografía económica mundial se ha transformado profundamente en las últimas cuatro décadas. Una de las manifestaciones de dichos cambios es que en la actualidad la clásica sinonimia entre "países desarrollados igual países manufactureros" y "países subdesarrollados igual países exportadores de materias primas" se ha vuelto más borrosa, a partir de la aparición de un conjunto de países que hemos definido como "ensambladores", caracterizados a la vez por exportar manufacturas de media y alta tecnología pero sin mayores capacidades endógenas de innovación tecnológica. En todo caso, el común denominador del desarrollo parece estar en la existencia de tales capacidades, más que en la canasta exportable o la composición del PBI en sí misma. Como hemos visto, desarrollo económico equivale a altas capacidades y altas capacidades suele ir de la mano con la existencia de grandes campeones nacionales –tanto privados como públicos- que son palancas clave de la existencia de dichas capacidades. Asimismo, han sido tales grandes campeones nacionales las firmas líderes que motorizaron la nueva geografía conómica mundial, dando impulso a las CGV

A partir de ello, surge la siguiente pregunta: ¿qué puede hacer la política pública de los países periféricos para incrementar tales capacidades? Aquí hemos esbozado que la correlación entre participar más de las CGV y extranjerizar las estructuras productivas locales y disponer de mayores capacidades innovadoras es débil. Por tal razón, no parece que la solución estribe meramente en aplicar las recetas típicamente formuladas para aumentar la participación en CGV y el stock de IED como porcentaje del PBI, como la liberalización comercial, la desregulación de los flujos de IED o la disciplina salarial (ver, por ejemplo, UNCTAD (2013). En todo caso, múltiples estudios[28] muestran que el gran impulso al desarrollo tecnológico de los países ha venido por el lado de estados que, durante décadas, han ejecutado (y siguen ejecutando) una política industrial, científica y tecnológica que ha permitido crear las capacidades que hoy les permiten ubicarse en las funciones de las CGV con mayores activos específicos (siendo el desarrollo de grandes firmas líderes nacionales la otra cara de la moneda del mismo proceso). De cara al desarrollo de la periferia, la pregunta central parecería estar más en qué tipo de política industrial, científica y tecnológica implementar para mejorar su posición funcional en la geografía económica mundial. A su vez, tal interrogante implica reconocer que la existencia de funciones en las CGV supone división internacional del trabajo, y que por tanto, quienes se encuentran en las posiciones con mayores barreras a la entrada (los países centrales y sus firmas líderes) difícilmente estarán dispuestos a que nuevos jugadores provenientes de otras latitudes desafíen tal división internacional del trabajo. Con todo, como sostienen Dalle et al (2013), el debate sobre desarrollo y CGV, más que focalizarse en cómo liberalizar (más) las economías de la periferia, merece recuperar un eslabón perdido clave en el análisis: el de la política industrial, científica y tecnológica.

28 Para Estados Unidos, ver Mazzucatto (2011) o Wade (2014); para Europa, ver Grabas y Nützenadel (2014); para Corea, ver Amsden (2001), Kohli (2004) o Evans (1996); para Taiwán, ver Wade (1990); para Japón, ver Johnson (1982); para China, ver Fan (2004), Heilman y Shih (2013) o Lo y Wu (2014); para Noruega, ver Fagerberg et al (2009).

Bibliografía:

- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries.* Nueva York: Oxford University Press, septiembre.
- Arceo, E. (2011): *El largo camino a la crisis,* Cara o Ceca: Buenos Aires.
- Baldwin, R. (2013): "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where are they going", en Elms, D. y Low, P. (Eds.), *Global value chains in a changing world.* Geneva: WTO Publications.
- Carneiro, F. (2015): "Fragmentaçao internacional da produçao e cadeias globais de valor", Texto para discussao 2097, IPEA.
- Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013): "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?", *Revista Argentina de Economía Internacional*, nº2, diciembre
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº140, Buenos Aires, enero-marzo.
- Fagerberg, J., Mowery, D. y Verspagen, B. (eds.) (2009): *Innovation, path dependency and policy. The Norwegian case,* Oxford: Oxford University Press.
- Fajnzylber, F. (1982): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- Fan, P. (2004): "Comparative analysis of Japan and China's technology policies and industrial development: lessons for developing countries", UNU-IAS Working Paper No. 125
- Fernández, V., (2014): "Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for development or neoliberal device?", *Review of Radical Political Economy*, 1-22.
- Flôres Júnior, R. (2010): "A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas". En: Álvarez, R., Baumann, R. y Wohlers, M. (eds.), *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul.* Brasília: ABDI, Série Cadernos da Indústria, v. 16.
- Freeman, R. (2007). "The Challenge of the Growing Globalization of Labor Markets to Economic and Social Policy" en Paus, E. (ed), *Global Capitalism Unbound: Winners and Losers from Offshore Outsourcing*, London: Palgrave Macmillan, pp.23-40.
- Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2011): "Global value chain analysis: a primer", North Carolina: Duke University.
- Grabas, C. y Nützenadel, A. (eds.) Industrial Policy in Europe After 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War, Palgrave Macmillan.
- Heilmann, S. y Shih ,L. (2013): "The rise of industrial policy in China, 1978-2012", BMBF Research Network "Governance in China", Universidad de Trier, Alemania.
- Hsueh, R. (2011): *China's regulatory state: A new strategy for globalization*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hummels, D., Ishii, J. y Yi, K.-M. (2001): "The nature and growth of vertical specialization in world trade". *Journal of International Economics*, 54, 75–96.
- Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press
- Kaplinsky, R. (2016): "Global value chains: where they came from, where they are going and why this is important", en Weiss, J. y Tribe, M. (eds), *Routledge Handbook of industry and development,* Londres-Nueva York: Routledge.
- Kohli, A. (2004): *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery.* Cambridge: Cambridge University Press
- Koopman, R., Wang, Z. y Wei, S. (2008): "How much of Chinese exports is really Made in China? Assessing domestic value-added when processing trade is pervasive", National Bureau of Economic Research Working Paper nº14109, junio.
- Lall, S. (2000): "The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 28, pp. 337-369.
- Lo, D. y Wu, M. (2014): "The State and industrial policy in Chinese economic development" en Salazar-Xirinachs, J., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (comps.), Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development, OIT.

- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State*. Demos: Londres.
- Milberg, W y Winkler, D. (2013): *Outsourcing economics. Global value chains in capitalist development,* Cambridge University Press: Cambridge.
- Mitnik, F. (coord.) (2011): *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*, BID, Buenos Aires.
- OCDE (2011): "Global Value Chains: Preliminary Evidence and Policy Issues", DSTI/IND(2011)3, Paris: OECD, disponible online.
- OCDE (2012): "Mapping global value chains", The OECD Conference Centre, Paris, 4-5 de diciembre, disponible online.
- OMC y IDE-JETRO (2011) "Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks", World Trade Organization and Institute of Developing Economies, Geneva and Tokyo, disponible online.
- Schteingart, D. (2016): "La relación entre independencia, poder y capacidades de innovación tecnológica", *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*, nº91, junio.
- Schteingart, D. y Coatz, D. (2015): "¿Qué modelo de desarrollo para Argentina?", Boletín Informativo Techint, 349, mayo-agosto.
- Senor, S. y Singer, D. (2009): *Start-up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle*, New York, NY: Twelve Hachette Book Group.
- Simon, H. (2012): Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia, Campus Verlag, Frankfurt/Main
- Sturgeon, T. (2011): "De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor: construcciones teóricas en una época de globalización", Eutopía, nro 2, octubre, pp.11-38.
- Szapiro, M., Vargas, M., Brito, M. y Cassiolato, J. (2015): "Global Value Chains and National Systems of Innovation: policy implications for developing countries", ponencia presentada en la 13th Globelics International Conference, desarrollada en La Habana, Cuba entre el 23 y el 25 de septiembre.
- Sztulwark, S. y Juncal, S. (2014): "Innovación y producción en la industria manufacturera: estudio comparativo de cadenas globales", *Revista JOTMI*, volume 9, issue 4.
- UNCTAD (2013): *World investment report 2013. Global value chains: investment and trade for development*, Nueva York y Ginebra.
- Ville, S. y Wicken, O. (2012): "The dynamics of resource-based economic development: evidence from Australia and Norway", Department of Economics, University of Wollongong, Working Paper 04-12, 2012, 55.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton Univ. Press
- Wade, R. (2014): "The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise", en Salazar-Xirinachs, J., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (comps.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development,* OIT.

LA INDUSTRIA DE LA ELECTRÓNICA DE CONSUMO EN ARGENTINA. UN APORTE AL ESTUDIO DE SU LOCALIZACIÓN Y DESARROLLO A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LA ACUMULACIÓN A ESCALA GLOBAL DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DEL SETENTA

Matías A. SANCHEZ (UBA)

CEPI

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: La localización de las actividades productivas no reviste determinaciones azarosas, siendo el ejemplo más evidente la explotación de los recursos naturales. En el caso de las actividades de índole industrial, si bien a priori la base sobre la que se sustenta su localización puede presentarse algo más difusa, también subyacen determinaciones que encuentran su necesidad en el devenir de la acumulación de capital y, más genéricamente, en el desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad (Marx, [1867]2011; Topalov, 1979). Los aspectos concretos que en nuestros días intervienen en dicho fenómeno para las distintas ramas de la producción son múltiples y complejos –aptitudes naturales del medio, proximidad de centros de consumo, acceso a insumos clave, acceso a infraestructura, ventajas impositivas, aptitudes técnicas de la fuerza de trabajo, entre otros–. A grandes rasgos, éstos pueden englobarse en torno a las particularidades de los procesos productivos sectoriales y sus vínculos con el medio natural y social.

En este marco general, en el presente trabajo nos proponemos estudiar las determinaciones que subyacen a los aspectos más evidentes que intervienen en la localización de la industria de la electrónica de consumo en Argentina, en tanto caso concreto que, a nuestro entender, sintetiza una serie de dimensiones que hasta el momento no han sido exploradas de manera conjunta. [29]

Introducción

La forma actual que adquiere la actividad de este sector de la producción en el país es el resultado de un proceso que, en sus orígenes, se debió principalmente a la migración de capitales que operaban en el polo metropolitano de Buenos Aires hacia la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (en aquel momento Territorio Nacional y, en adelante, TDF), en los años posteriores a la creación del Régimen de Promoción Fiscal y Aduanero de la Ley 19.640 de 1972 (Nochteff 1984; Roitter, 1987; Azpiazu, 1988). Hacia mediados de los años ochenta, cuando se completó tal proceso, prácticamente la totalidad de la actividad productiva del sector[30] se encontraba radicada en dicha provincia, a la vez que representaba la especialización de la actividad industrial provincial (Roitter, 1987; Azpiazu, 1988; Filadoro, 2007). Junto con el proceso migratorio, tuvo lugar un cambio en el proceso productivo de los capitales locales (Nochteff, 1984 y 1992; Cimillo y Roitter, 1989), los cuales pasaron a concentrarse en la fase final del proceso productivo sectorial (ensamblado de partes y piezas), caracterizada por un alto peso de los bienes intermedios importados y una oferta que se dirige esencialmente al mercado interno (Azpiazu, 1988; Nochteff, 1992; Filadoro, 2007; Moya *et al.*, 2012; MECON, 2015).

En sus inicios, y hasta la crisis de la convertibilidad, la producción en la isla se centraba en los equipos de televisión, de audio y video y autorradios. No obstante, en la posconvertibilidad la producción sectorial ha experimentado un importante crecimiento y diversificación de los productos elaborados, siendo los principales los teléfonos celulares, televisores y computadoras portátiles[31]. Este dinamismo reciente implicó, entre otras cuestiones, un importante crecimiento de las importaciones de componentes, partes y piezas utilizados por los capitales en sus procesos productivos[32] y del empleo de fuerza de trabajo, tal que pasó a representar alrededor del 20% del empleo privado registrado en TDF.

29 El presente trabajo se enmarca en las actividades del Proyecto UBACyT 20020150200133BA – Categoría Modalidad II – Programación 2016 – Período 2016-2017, titulado Acumulación de capital y condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo: especificidades de la economía argentina desde mediados de los años setenta, dirigido por Damián Kennedy. Agradezco los valiosos comentarios realizados a versiones anteriores por Paula Cesana y Juan M. Graña, quienes obviamente quedan eximidos de cualquier responsabilidad por los errores u omisiones del presente trabajo.

30 La industria de la electrónica considerada globalmente comprende desde la producción de materias primas e insumos para la elaboración de componentes electrónicos hasta la prestación de servicios basados en el uso de equipos y sistemas electrónicos. En general, tales actividades suelen agruparse en distintos rubros: electrónica industrial; telecomunicaciones; informática; electrónica de consumo, etc. (Cianci, 2011; Ochoa y Rozemberg, 2013). En el presente trabajo nos concentramos en la actividad de la electrónica de consumo, incluyendo a las computadoras portátiles. A su vez, cuando nos referimos al sector electrónica de consumo no se incluyen las actividades ligadas a la producción de electrodomésticos (línea blanca).

31 En un segundo orden de importancia: monitores, equipos de audio y video, cámaras digitales, decodificadores y autopartes (sistemas de audio) (MECON, 2015).

32 Mientras que en el lapso 1995-2009 las importaciones de componentes, partes y piezas por parte de este conjunto de capitales representó, en promedio, el 1% de las importaciones nacionales; en el período 2010-2014 dicho porcentaje fue del 4,1%, alcanzando su máximo en 2013 (5,3%). Más atrás en el tiempo, de acuerdo a Azpiazu (1988), en 1980 el total de las importaciones de TDF (ingresadas por las aduanas de Río Grande y Ushuaia) representó el 0,75% del total nacional para pasar al 8,2% en 1986.

En este contexto, el interés por el estudio de la dinámica sectorial, luego de las investigaciones realizadas hacia fines de los años ochenta en el marco del proceso de migración original (Nochteff, 1984 y 1992; Ministerio de Trabajo, 1986; Azpiazu y Nochteff, 1987; Roitter, 1987; Azpiazu, 1988; Cimillo y Roitter, 1989), cobró renovado interés, el cual se refleja desde múltiples puntos de vista en diversos trabajos; ya sea desde aspectos específicos de la dinámica sectorial reciente (Levy Yeyati y Castro, 2012; Gatto y Romano, 2014; González Passetti, 2014), la potencialidad de sustitución de importaciones, innovativa y de desarrollo (Ochoa y Rozemberg, 2013; Bruera *et al.*, 2014; Schorr y Porcelli, 2014), el plano técnico (Moya *et al.*, 2012), el marco normativo del régimen promocional (CEP, 2001; Garófalo, 2004; Gobierno de TDF, 2011) o la actividad logística vinculada al sector (CFI, 2012); así como estudios que pretenden una mirada más integral de su funcionamiento (Filadoro, 2007; MECON, 2015).

En todos los casos, como resulta evidente, la primera dimensión de análisis a la hora de explicar la localización actual del sector es la política de promoción económica vigente para la provincia de TDF desde 1972. Sobre ello, existe unanimidad en cuanto a la relevancia (y necesidad) de los beneficios promocionales para el funcionamiento del sector en las condiciones actuales. Ahora bien, cuando se pretende avanzar en el estudio del proceso de localización de los capitales, es posible plantear dos cuestiones adicionales que no en todos los casos se han intentado responder y que resultan centrales para dar cuenta de la especificidad de la actividad en el ámbito nacional.

La primera de estas cuestiones se refiere a la adaptación de los capitales del sector a las condiciones del régimen de promoción fueguino. Aquí, la dimensión que se pone de relieve es el proceso productivo, el cual, en función de la forma que adquiere en Argentina, presenta relativa facilidad de adaptación (menores costos relativos) a las condiciones que se derivan de producir en TDF (Roitter, 1987; Filadoro, 2007).

La segunda cuestión, derivada de la anterior, pretende ir un paso más allá y responder ¿por qué el proceso productivo en Argentina tomó esta forma específica en el marco del mencionado proceso de migración y radicación en la isla? Para avanzar en este sentido, será necesario volver la mirada sobre el proceso migratorio de los capitales e indagar acerca de la incidencia que tuvieron en el mismo las transformaciones en el proceso de acumulación a escala mundial consolidadas desde mediados de la década de 1970, en las que la industria de la electrónica ha sido uno de los casos emblemáticos (Starosta, 2009 y 2010; Sturgeon y Kawakami, 2010), así como las condiciones específicas de la acumulación de capital nacional vigentes en esos años (Iñigo Carrera, 1998; Graña y Kennedy, 2016).

Si bien tales dimensiones han sido abordadas en el caso del sector por un conjunto de autores (Nochteff, 1984; Roitter, 1987; Azpiazu, 1988; Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007), estas investigaciones, a nuestro entender, no han hecho el suficiente énfasis en la unidad de las determinaciones que explican la forma de inserción sectorial en el ámbito nacional. Para ello, nos proponemos abordar al proceso de localización como parte de la unidad del proceso de acumulación de capital a escala global, bajo la forma nacional específica en la que se inserta. Esta forma de analizar el fenómeno no sólo permitirá aportar cuestiones relevantes a la hora de estudiar el funcionamiento del sector en el país, sino también para reconocer su potencialidad de desarrollo en la estructura económica argentina.

En cuanto a la estructura del texto, ésta sigue los siguientes pasos. En el primer apartado, se presentan sucintamente las principales características del régimen de promoción fueguino, mientras que en el segundo se describe la forma que toma el proceso productivo del sector en el país, así como la adaptación a las condiciones impuestas por el régimen promocional. Por su parte, en el siguiente apartado se repasan los principales aspectos del proceso de relocalización de la actividad y las transformaciones en el proceso de acumulación que lo explican. Finalmente, se presenta una serie de conclusiones de carácter preliminar.

El Régimen de Promoción Económica Fueguino[33]

Aspectos generales de la promoción económica en Tierra del Fuego

El Régimen de Promoción Económica Fiscal y Aduanero creado en 1972 por la Ley 19.640[34] (en adelante, régimen de promoción) resulta central a la hora de abordar el estudio de los capitales del sector de la electrónica de consumo en el país. En efecto, bajo este régimen opera prácticamente la totalidad de dichos capitales, a la vez que éstos constituyen el eje de la actividad industrial provincial, altamente especializada. Como punto de partida, resulta relevante repasar sus principales aspectos.

Desde su establecimiento, el régimen de promoción se basa en un conjunto de exenciones y regulaciones en materia fiscal y aduanera que comprenden a todas las actividades "económicas" realizadas en TDF[35]. Para establecer la articulación de los beneficios, la ley divide al territorio nacional en tres regiones geográficas: el Territorio Continental de la Nación (TCN) –todo el territorio nacional excepto la provincia de TDF–; el Área Aduanera Especial (AAE) –Isla Grande de TDF–; y el Área Franca (AF) –conformada por el territorio de la provincia, excepto la Isla Grande–. Dado que en la práctica toda la actividad amparada bajo los beneficios promocionales se concentra en el AAE, aquí nos limitamos a analizar la legislación referida a dicha área y sus relaciones comerciales con el exterior, en especial con el TCN.

Los principales beneficios promocionales de carácter general para los capitales que operan en el AAE son la exención de impuestos nacionales (entre los que se destacan el IVA y el Impuesto a las Ganancias) y la exención de impuestos a las importaciones de insumos y bienes de capital[36].

En cuanto a los beneficios asociados con el comercio desde el AAE a su exterior, las ventas quedan exentas de cualquier impuesto a la exportación. Ahora bien, desde el punto de vista del TCN, las importaciones provenientes del AAE –he aquí la cuestión central del esquema promocional– estarán sujetas al siguiente tratamiento: las mercancías no originarias del AAE se encuentran sujetas a los mismos requisitos e impuestos que las importaciones al TCN procedentes del extranjero; mientras que las mercancías originarias del AAE se encuentran exentas de derechos de importación y demás requisitos e impuestos con motivo de la importación.

De ello se desprende que el tratamiento promocional para las mercancías que son comercializadas desde el AAE hacia el TCN (destino de prácticamente la totalidad de la producción) queda restringido a aquellas que acrediten ser originarias del AAE. Para ello, de acuerdo a la ley, las mercancías deberán cumplir con alguna de las siguientes condiciones: haber sido producidas íntegramente en el AAE; haber sido objeto de un proceso final que implique una transformación o trabajo sustancial dentro del AAE; o encuadrar en alguno de los casos especiales contemplados en la ley.

Los productos electrónicos (y aquellos de la actividad manufacturera en general) recaen dentro del segundo grupo de mercancías, es decir, aquellas cuyo proceso de elaboración implica una transformación

33 Para un panorama más exhaustivo de los aspectos específicos de las distintas legislaciones ver Garófalo (2004) y Gobierno de TDF (2011).

34 Como resulta habitual, aquí nos referimos como "Régimen de promoción económica de la Ley 19.640" a un conjunto más amplio de regulaciones (decretos, resoluciones, disposiciones) complementarias y modificatorias, algunas de las cuales son mencionadas más adelante.

35 El objetivo principal de la ley, en sus propios términos, fue consolidar la población en el aquel entonces (y hasta 1994) Territorio Nacional producto de su particular situación geográfica y el consecuente aislamiento relativo, condiciones de vida y grado de actividad económica que de aquella resultaban. A su vez, cabe aclarar que previamente a la sanción de la ley en cuestión existieron antecedentes en materia de promoción para TDF.

36 En rigor, la exención es para los bienes cuyo arancel no supera el 50% en el caso de bienes de consumo (intermedio, durable o no durable) o el 90% para bienes de capital. Si se superan estos niveles, la exención del arancel no es total sino que se reduce a la mitad. No obstante, dado el nivel de los aranceles a las importaciones vigentes, todos los insumos y bienes de capital son objeto de la exención.

sustancial dentro del AAE. Es por ello que el criterio establecido para determinar cuándo existe tal transformación constituye uno de los aspectos centrales de la normativa, siendo de hecho uno de los criterios que más modificaciones sufrió desde el establecimiento del régimen de promoción.

Subrégimen Industrial

Si bien cualquier actividad puede hacer uso de los beneficios previstos en el régimen general, las actividades manufactureras que comercian con el exterior del AAE quedan sujetas a un conjunto de regulaciones y beneficios más amplios que en el caso general. Este conjunto de regulaciones especiales ha dado lugar al llamado "Subrégimen Industrial" (Garófalo, 2004; Gobierno de TDF, 2011), el cual abarca a las transacciones de mercancías que sean resultado de actividades manufactureras, que hayan sido objeto de un proceso final que implique (en los términos de la ley) transformación sustancial de insumos no originarios del AAE y que se venden fundamentalmente al TCN.

La necesidad de establecer una serie de normativas particulares para las actividades industriales se debió a las formas específicas que estas adquirieron en el AAE y que no se encontraban contempladas en la legislación original[37].

Además del requisito de acreditar el origen de los productos mediante el cumplimiento del criterio de transformación sustancial, entre las condiciones diferenciales se destaca la autorización previa de los proyectos productivos y productos por parte del gobierno nacional[38]. Aunque con modificaciones en el tiempo, dicha obligación de autorización previa para la radicación en el AAE está ligada al control de que las actividades beneficiadas no desplacen a producciones realizadas en el TCN. Por su parte, como dijimos, el criterio para cumplir con la acreditación de origen de los productos fue cambiando en el tiempo a través de diversos decretos[39].
En cuanto a los beneficios adicionales para los capitales industriales se destacan la apropiación de un crédito fiscal equivalente al 100% de la tasa vigente del IVA para las ventas desde el AAE al TCN y la exención del Impuesto a las Ganancias para el resultado de las operaciones de venta fuera del AAE[40]. Adicionalmente, vinculado estrictamente con la actividad del sector de la electrónica, en 2009 se modificó la alícuota del IVA y el régimen de Impuestos Internos (Ley 26.539) a los productos electrónicos[41], lo que ha sido un factor de importancia en el incremento de la actividad sectorial de los últimos años[42].

37 En este punto es interesante notar que, desde nuestro punto de vista, como intentaremos desarrollar más adelante, las modificaciones en la legislación se encuentran ligadas principalmente a las propias limitaciones de los capitales que operan al amparo del régimen promocional y no a una "estrategia de desarrollo" de las autoridades de aplicación del régimen.
38 A su vez, los capitales con proyectos industriales aprobados deben complementar las autorizaciones con presentaciones (declaraciones juradas) periódicas para obtener las acreditaciones de origen. En el caso de los proyectos no industriales podrán desarrollarse en el AAE con las exenciones impositivas del régimen general, pero sólo accederán a los estímulos referidos al comercio con el TCN y el exterior aquellos que obtengan mercaderías consideradas producidas íntegramente en el AAE; aunque para estos casos no se requiere la presentación y autorización previa de proyectos, quedando supeditados los beneficios a la obtención del correspondiente certificado de origen otorgado por la gobernación de la provincia.
39 Si bien en principio este criterio se estableció en función de la relación entre el valor de venta FOB de las mercancías fuera del AAE y el valor CIF de las importaciones de insumos (Decretos 9208/1972 y 1139/88), desde 1995 se estableció una nueva modalidad determinada por el cumplimiento de un proceso productivo mínimo requerido previamente aprobado por la Secretaría de Industria (Decretos 522/95, 479/95 y 490/03), los cuales son revisados periódicamente.
40 Existen ciertas restricciones para la aplicación de ambos beneficios en aquellos casos en los que se demuestre que existe vinculación económica entre las empresas parte de la transacción.
41 Por un lado, se extendió el Impuesto Interno –17% nominal– a un conjunto más amplio de productos; por otro, se restableció la alícuota general del IVA (21%) para un grupo de productos que eran objeto de una alícuota diferencial (10,5%). De manera complementaria, mediante el Decreto 252/09 se estableció que la alícuota correspondiente a Impuestos Internos para los productos electrónicos alcanzados por dicho gravamen y fabricados por las empresas beneficiarias del régimen fueguino sería del 38,53% de la alícuota general, es decir, se estableció una alícuota diferencial de Impuestos Internos del 6,55% para los productos electrónicos fabricados en TDF, mientras que los importados –o fabricados en el TCN– deben pagar una del 17%. La principal excepción son las computadoras portátiles, las cuales se mantuvieron al margen de estas modificaciones.
42 Aunque se sostiene que el mayor efecto lo jugaron las diversas formas que cobraron las restricciones a las importaciones (LNA y DJAIs). En el caso de las computadoras portátiles también se destaca la ampliación de la demanda solvente que supuso el programa Conectar Igualdad.

Accesibilidad

Aunque en sus orígenes se trataba de una normativa de carácter horizontal, de manera progresiva la estructura productiva amparada bajo el régimen de promoción se ha especializado en la producción de productos electrónicos, de forma tal que se ha conformado un régimen en cierta forma "cerrado" hacia otros capitales.

En 1989, mediante la Ley 23.697 –Ley de "Emergencia Económica"– se limitaron los beneficios promocionales[43], reduciéndolos en un 50% para las actividades industriales por el término de seis meses, y se suspendieron por 180 días la aprobación y el trámite de nuevos proyectos, incluidos los de ampliación de actividades preexistentes. Los Decretos 1930/90 y 1033/91 prorrogan la suspensión y, a partir de allí, el régimen se mantuvo cerrado hasta el año 2003. No obstante, el Decreto 479/95 habilita a los capitales industriales radicados en el AAE a optar por la fabricación de nuevos productos en sustitución de aquellos establecidos en los proyectos de producción originales. Entre otros requisitos, se establece que los productos que se quieran fabricar no se produzcan en el TNC[44] y que el nuevo producto pertenezca a la misma rama de actividad que el producto que se discontinúa (o bien tenga el mismo proceso productivo). Con el Decreto 490/03 se estableció la reapertura del régimen a nuevos capitales y productos hasta el 31 de diciembre de 2005. Nuevamente, para poder acogerse a los beneficios, la condición fue que los nuevos productos a fabricar se encuentren habilitados en otros regímenes industriales promocionales en el ámbito del Mercosur (Manaos) y que no se produzcan en el TCN[45].

De esta forma, el régimen se ha ido concentrando progresivamente en un reducto en cierta forma "cerrado" a las ramas que allí se posicionaron en las primeras migraciones. Teniendo en cuenta que, salvo las excepciones recientes mencionadas, la aprobación de nuevos proyectos se encuentra cerrada desde fines de 2005 (previamente lo estuvo para el período 1989-2003), sólo es posible "acceder" al subrégimen industrial vía la adquisición del control de una empresa preexistente que posea proyectos aprobados, y eventualmente, actualizar su contenido a través de la presentación de un proyecto de sustitución (Filadoro, 2007).

El proceso productivo de la electrónica de consumo y sus implicancias para la localización en el marco del régimen de promoción

La relativa facilidad de adaptación de los capitales del sector bajo las condiciones resultantes del esquema promocional –cuando originalmente se trataba de un esquema horizontal–, responde a las especificidades propias del proceso productivo de esta rama y a la forma particular que éste tomó en Argentina. Veamos esta cuestión con algo de detalle.

Vínculos interindustriales

Las relaciones concretas entre los capitales de la industria electrónica y la base técnica sobre la que estas se sustentan han sido abordadas desde distintas perspectivas en el plano global (Starosta, 2009; Sturgeon

43 Previamente, mediante el Decreto 1139/88 se habían definido "actividades prioritarias" para el acceso a los beneficios promocionales.

44 En un principio este requisito determinaba que para producirse el producto en el AAE, la producción nacional en el TCN debía ser inferior al 50% de la demanda aparente total del producto en cuestión. Luego, el criterio pasó a ser que el producto no se produzca en absoluto en el TCN.

45 Posteriormente, el Decreto 916/10 establece en el marco del "Programa Conectar Igualdad" la reapertura del régimen establecido por el Decreto 490/03 para la presentación de nuevos proyectos destinados a la producción de computadoras portátiles; cuyo plazo inicial de seis meses para la presentación de proyectos fue prorrogado mediante el Decreto 39/2011, que no sólo extendió la fecha para la presentación de nuevos proyectos hasta el 30 de junio de 2011, sino que además amplió los productos habilitados para tales presentaciones a módems y tablets. Finalmente, el Decreto Nº 1.216/2011 prorrogó el Decreto Nº 916/10 hasta el 31 de diciembre de 2011, ampliando la presentación de nuevos proyectos para la producción de cámaras fotográficas digitales. Por último, el Decreto 2623/12 dispuso una nueva reapertura del Régimen establecido por el Decreto Nº 490/2003 para la presentación de nuevos proyectos destinados a la producción de computadoras portátiles, módems, tablets, cámaras fotográficas digitales y lectores de libros electrónicos. El plazo para las presentaciones de proyectos estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2013.

y Kawakami, 2010; Secretaría de Economía de México, 2010) y local (Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007; Gatto y Romano, 2014).

Siguiendo una esquematización bastante general, es posible dividir el proceso productivo de la industria de la electrónica de consumo en tres fases: diseño e investigación y desarrollo; fabricación de componentes y circuitos impresos, que luego son montados en subconjuntos; y ensamblado de los productos finales, etapa que implica tareas de montaje de componentes y partes, control de calidad, embalaje y despacho.

En términos generales, las denominadas "empresas líderes" mantienen la capacidad de desarrollar y diseñar los componentes y productos que luego son industrializados en forma estandarizada a nivel mundial; mientras que los componentes y productos finales son producidos en gran escala por capitales localizados en economías con costos laborales relativamente bajos. Usualmente, los capitales ligados a las fases finales del proceso productivo producen mediante contratos con las "empresas líderes", siendo a su vez estas últimas las que se encargan de diagramar la comercialización de los productos.

En el ámbito nacional, al igual que en otros casos específicos (por ejemplo, Manaos), la actividad del sector se encuentra ligada a condiciones beneficiosas para la localización, a la vez que las tareas realizadas se encuentran vinculadas estrictamente a la fase final del proceso productivo. En este punto, nos interesa resaltar las particularidades de dicha fase productiva, a partir de las cuales los capitales locales encuentran relativa facilidad para adaptarse a las condiciones impuestas por el régimen promocional –en comparación a los capitales de otras ramas–.

Proceso productivo local

El proceso productivo desarrollado por los capitales radicados en TDF se concentra en la fase final de la producción de los equipos electrónicos (Nochteff 1984; Roitter 1987; Azpiazu, 1988; Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007; Schorr y Porcelli, 2014). De acuerdo a las tareas desarrolladas, suelen identificarse dos tipos de sistemas de organización de la producción en esta fase: *Completely knocked down* (CKD) y *Semiknocked down* (SKD). En el caso particular de Argentina, tal organización se encuentra condicionada, a su vez, por los procesos productivos mínimos requeridos para acreditar origen para cada producto.

El sistema CKD implica la recepción de la totalidad de los componentes, partes y piezas necesarios para elaborar un producto de manera separada para su posterior armado. Este proceso comienza por la inserción automática (montaje superficial o proceso SMD) de los componentes en los circuitos impresos, subconjuntos que luego serán parte de los equipos. Una vez que las plaquetas salen de la línea de inserción automática son terminadas mediante una fase de inserción manual de componentes, debido a la imposibilidad de insertarlos de manera automática (al menos con la tecnología utilizada en el país). Luego, la plaqueta con los componentes insertados es llevada a la línea de armado del producto, en la cual los equipos son ensamblados a partir de las partes y piezas (en su gran mayoría) importadas, además de realizarse cargas de software, controles de calidad y embalaje.

El sistema SKD implica que los componentes y los circuitos impresos ingresan al proceso productivo como subconjuntos ya integrados, que son directamente ensamblados para obtener el producto final. En términos generales, en las líneas de armado se realizan tareas de despiece y preparación de los subconjuntos, partes y piezas, ensamblado, carga de software, controles de calidad, embalaje y algunos procesos complementarios.

En algunos casos, la diagramación de las líneas de armado utilizadas en las sucesivas etapas de estos sistemas forma parte de los acuerdos de producción que mantienen los capitales locales para producir con determinadas marcas. A la vez, esos acuerdos suelen estar acompañados de un conjunto de requisitos

de normas de calidad, compromisos de utilización de determinados componentes y cumplimiento de procesos.

El proceso productivo mínimo requerido por la autoridad de aplicación del régimen promocional contempla para casi todos los productos[46], excepto para teléfonos celulares[47] y algunos equipos de audio, la inserción automática de los componentes, es decir, la elaboración mediante el sistema CKD[48]. En este contexto, debido a que las especificaciones de los productos y su armado están predeterminadas, el aspecto sobre el que pueden actuar los capitales fueguinos es en el desarrollo de protocolos y procesos industriales con el fin de incrementar la productividad en el armado y consecuentemente captar un mayor número de contratos de producción.

Costos de transporte

Un aspecto adicional que resulta clave en el proceso productivo de esta industria y que cobra relevancia en plano local es el transporte de los componentes, partes y piezas y productos terminados, tanto por la particularidad propia de los productos –con elevados ratios valor/peso y, por ende, menores costos relativos de transporte– como por las condiciones que implica producir en TDF –esto es, mayores distancias tanto para importar los insumos como para distribuirlos en el mercado interno– (MECON, 2015).

Condiciones impuestas por la promoción económica

De acuerdo con Filadoro (2007) es posible plantear cuatro factores de localización principales para un capital a la hora de decidir producir en TDF y vender en el mercado interno. Por un lado, como beneficiosos ("factores de atracción o inductores") se destacan la liberación de los impuestos nacionales y de los derechos de importación[49]. Por otro, como costos adicionales ("factores limitantes") aparecen los mayores costos de transporte derivados de producir en la isla y los niveles salariales (nominales) de TDF relativamente superiores a los predominantes en el TCN.

De este esquema simplificado se deriva que las producciones que mejor se adaptarán a tales condiciones son aquellas que puedan realizarse con menores costos relativos de transporte, mayores composiciones orgánicas del capital (menor peso de la fuerza de trabajo en el capital adelantado) y que a la vez tengan elevados niveles de ventas (posibilidad de apropiar mayores beneficios en concepto de IVA y Ganancias no ingresados) y elevados aranceles a las importaciones conjuntamente con un alto porcentaje de insumos y bienes de capital fijo importados.

De acuerdo a lo dicho más arriba es posible afirmar que las especificidades del proceso productivo de la electrónica de consumo presentan aspectos relativamente favorables para la adaptación a tales condiciones productivas.

Por un lado, el diferencial salarial por producir en la isla tiene un efecto "reducido" sobre los costos de los capitales del sector, ya que los procesos realizados en la isla se encuentran en muchos casos automa-

46 En este punto cabe recordar que los proyectos y procesos productivos mínimos autorizados son definidos a nivel de productos.

47 La Resolución 1219/15 prevé modificaciones graduales en el proceso productivo de los equipo de radiocomunicaciones móviles celulares.

48 En este sentido, si bien algunos procesos se encuentran estandarizados internacionalmente, como la inserción automática de las plaquetas, el proceso productivo mínimo requerido puede determinar, o no, que ese proceso se realice localmente. En los casos en los que se incorpora, dada dicha estandarización el proceso sólo puede realizarse con maquinaria importada e insumos certificados (Filadoro, 2007).

49 A ello habría que agregar la modificación de los impuestos internos del año 2009, en tanto permitiría, de manera indirecta, apropiar (o establecer un margen para apropiar) un diferencial vía precios. Claro está que este beneficio se limita a la producción de algunos bienes electrónicos y que el "momento" de su implementación es posterior al analizado aquí, es decir, cuando el régimen aún mantenía un esquema "horizontal".

tizados y los insumos de los productos poseen alto valor unitario[50]. De hecho, el peso de la masa salarial en elVBP para el conjunto de capitales más representativos del sector fue del 9,2% en 2012 (MECON, 2015), –9,9% en el precio de costo–. En el mismo sentido, más allá de los largos trayectos y los problemas asociados al transporte terrestre y marítimo (MECON, 2015), el elevado ratio valor/peso que poseen los componentes y productos electrónicos hacen que el costo de transporte sea relativamente bajo en el precio de costo de los productos (Sturgeon y Kawakami, 2010).

Por otro, la relevancia de la exención de aranceles a la importación será mayor cuando mayor sea el componente importado y el arancel de los productos. Mientras que éstos tenían relevancia en el pasado, el alto componente importado continúa hasta el presente. De acuerdo a MECON (2015), el consumo intermedio importado de las empresas radicadas en TDF representó el 77%, en promedio, para el período 2000-2014[51]. A su vez, si bien los impuestos pueden pensarse como algo transversal a cualquier sector, se verán más beneficiados aquellos sectores con grandes niveles de ventas (consumo masivo).

Una especificidad adicional de esta industria es la "universalidad" de la maquinaria necesaria para realizar los procesos, ya que una misma línea de inserción automática puede programarse para "insertar" los componentes en distintas clases de circuitos impresos para distintos productos (Sturgeon y Kawakami, 2010; MECON, 2015). Del mismo modo, las líneas de armado presentan un gran componente de modularidad, en tanto una misma línea puede ser adaptada fácilmente para armar diversos productos (MECON, 2015). Por ende, además de no requerir grandes inversiones de capital fijo, éste puede adaptarse con relativa facilidad.
En resumen, las condiciones que adquiere el proceso productivo en la actualidad y específicamente la fase realizada en TDF, dejan en evidencia que los capitales del sector presentan una mayor capacidad relativa para valorizarse bajo las condiciones que impone el esquema promocional fueguino.

Orígenes de la industria en TDF: migración y consolidación de la industria de la electrónica de consumo

Más allá de las particularidades del régimen de promoción, la forma que toma el proceso productivo de los capitales de la rama en el país es resultado de su inserción en las relaciones entre capitales del ámbito global. No obstante, la fase productiva realizada localmente no siempre ha revestido esta forma, sino que su adopción estuvo determinada por transformaciones tecnológicas a nivel global y se dio en paralelo a la radicación de los capitales en TDF, mediada por las especificidades de la economía nacional. Tales son las dimensiones que analizaremos en los siguientes subapartados, con el objetivo de comprender las determinaciones que explican la localización actual del sector, más allá de las características más evidentes señaladas anteriormente.

El proceso migratorio hacia TDF

Luego de la creación del esquema promocional en 1972 es posible identificar un lapso temporal hasta la consolidación de la actividad manufacturera en TDF. En efecto, el comienzo de la transformación de la estructura productiva fueguina se remonta a fines de la década del setenta y comienzos de los años ochenta, es decir, al menos cinco años después del establecimiento del régimen promocional. Esto sugiere que la existencia de un esquema regulatorio por sí sólo no es suficiente para atraer capitales, sino que deben existir determinadas condiciones materiales que permitan a éstos adaptarse a las

50 En sentido contrario podría actuar el hecho que la aprobación de proyectos en muchos casos exige el sostenimiento de niveles mínimos de puestos de trabajo.
51 Si bien no se desprende de manera directa del esquema promocional (aunque sí podría plantearse una relación indirecta, al ser dicho esquema el que posibilita la producción sectorial en la forma actual, ver el siguiente apartado), el alto componente importado de la producción implica mayores beneficios relativos en las etapas en las que la moneda nacional se encuentra sobrevaluada, constituyéndose en una fuente de apropiación de beneficios extraordinarios adicional a los establecidos en el esquema promocional. Claro está que para que ello tenga lugar deben existir en paralelo restricciones a las importaciones de los productos finales.

condiciones necesarias para valorizarse. La radicación de los capitales de la industria de la electrónica de consumo[52] tuvo su epicentro en los primeros años de la década del ochenta (Cuadro 1). A su vez, éstos se concentraban principalmente en la producción de televisores color, equipos de audio y radio y videograbadores[53].

Cuadro 1. Establecimientos industriales en la provincia de TDF. Año de puesta en marcha de los establecimientos censados en 1985, Total provincial y Total de las ramas Maquinaria y Equipo y Electrónica, según fuentes de información. 1964-1985 (parcial).

Año	Año de puesta en marcha (a) (b)	Total Censos Económicos	Maq. y Equipo Censos Económicos	Total Anuarios TDF	Electrónica Anuarios TDF
1964		62			
□□□					
1974	19	60	s/d (c)	59	
1975	3			59	
1976	4			59	
1977	5			68	
1978	8			81	
1979	5				
1980	13			74	6
1981	16			85	8
1982	21			115	20
1983	27			143	21
1984	11			155	28
1985	9	156	47	150	28

(a): los 19 establecimientos "nuevos" de 1974 corresponden a "1974 y antes".
(b): la sumatoria entre 1974 y 1985 suma un total de 141 establecimientos. Para los 15 restantes se desconoce el año de puesta en marcha.
(c): secreto estadístico por tratarse de menos de tres establecimientos.
Fuente: elaboración propia en base a Filadoro (2007) –sobre la base de Azpiazu (1988)– y Anuarios Estadísticos de TDF.

Los estudios que han dado cuenta de este proceso (Nochteff, 1984; Azpiazu y Nochteff, 1987; Roitter, 1987; Azpiazu, 1988; Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007), reconocen la migración hacia TDF como parte de un proceso de carácter mundial y estrechamente vinculado con las condiciones de la acumulación nacional. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, estos trabajos no desarrollan plenamente las determinaciones que hacen a la unidad de este movimiento, particularmente aquellas que explican la diferenciación entre los capitales del sector y las especificidades del ámbito nacional de acumulación.

En lo que resta, trataremos de avanzar en dicho sentido, aunque no debe esperarse un desarrollo pleno de tales determinaciones en función del espacio aquí disponible, tarea que quedará pendiente para un futuro trabajo. De todas formas, creemos que la relevancia pasa por incorporar al análisis una serie de dimensiones que hasta la actualidad no han sido planteadas desde el punto de vista de la inserción en la economía nacional de este sector.

52 Si bien los capitales de esta industria han sido los preponderantes en la estructura productiva fueguina desde el principio de la radicación (en términos de empleo, valor de producción, establecimientos, etc.), otras ramas de importancia en la provincia son (o han sido) la textil, los productos plásticos y algunos electrodomésticos que, en rigor, no se consideran dentro de la electrónica de consumo (aires acondicionados, hornos microondas y pequeños electrodomésticos).
53 El origen del sector de la electrónica en el país se remonta a la década de 1920, pero es a mediados de la década de 1940 cuando se "consolida" la producción de la electrónica de consumo (primero con equipos de radio, televisores y audio; posteriormente, con equipos de procesamiento de datos y componentes activos y pasivos), cuya abrupta modificación se dio a mediados de los años setenta (Cianci, 2011; Ochoa y Rozemberg, 2013), tal como veremos a continuación.

La fragmentación productiva en la rama

En el plano mundial, hacia mediados de la década del setenta se produjo la consolidación del cambio tecnológico en la rama que introdujo la producción del televisor color (principal producto en aquel momento) y que amplió la brecha productiva existente hasta ese momento entre los capitales nacionales y aquellos que producían para el mercado mundial (Roitter, 1987; Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007), en el marco de nuevas formas de estructurarse el proceso productivo y de relaciones entre los capitales (Starosta, 2009; Sturgeon y Kawakami, 2010).

Estas transformaciones son el resultado del desarrollo de un proceso de carácter general, cuya expresión más estudiada ha sido la fragmentación del proceso productivo y de circulación de las mercancías en diversas fases dispersas geográficamente sobre la base de novedosas relaciones concretas entre capitales de las distintas ramas de la producción, la cual, a su vez, tuvo sustento material en la automatización y robotización de los procesos productivos y del desarrollo de los medios de transporte y comunicación (Starosta, 2010). Originalmente, este cambio en la forma del proceso general de acumulación de capital se basó en la relocalización de los procesos de trabajo más simples y la concentración de los más complejos en los ámbitos nacionales de desarrollo industrial previo, dando lugar a la llamada Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT) (Fröbel *et al.*, 1980), siendo sus principales resultados la mayor productividad del trabajo en los países "industrializados" y la utilización de fuerza de trabajo abaratada a partir de los procesos de industrialización de los países del Este Asiático.

En el caso de la industria electrónica estas transformaciones han sido particularmente relevantes[54]. De hecho, la rápida expansión y profundos cambios experimentados en la rama la han convertido en una de las industrias más dispersas en lo que respecta a las fases del proceso productivo y de mayor nivel de producción (dentro de los sectores productores de bienes) y demanda de fuerza de trabajo, a nivel global. Esta intensidad relativa del proceso de fragmentación tuvo como aspecto clave el desarrollo de reglas estandarizadas y codificación de sistemas, elementos electrónicos y procesos productivos hacia la década del setenta y ochenta, en el contexto de un fuerte proceso de desarrollo de aplicaciones y productos con fines comerciales y de consumo masivo (Sturgeon y Kawakami, 2010)[55].

Sobre esa base los capitales pueden participar en la producción de diversos productos con relativa flexibilidad, sin la necesidad de que las fases productivas se realicen de manera conjunta en un mismo ámbito, a la vez que productores de componentes y armadores pueden ser suplidos sin demasiada dificultad (Sturgeon y Kawakami, 2010). Así, se establece una marcada tendencia hacia la deslocalización de las actividades de manufactura (en principio de equipos y luego crecientemente de componentes y algunos aspectos de diseño) frente a las de diseño e innovación. Las llamadas "empresas líderes" re-

54 Originalmente, las transformaciones surgen a partir de las relaciones entre los capitales estadounidenses y japoneses, siendo que los primeros comienzan a fragmentar las fases menos complejas y más intensivas en el uso de fuerza de trabajo no calificada para producir sus equipos en países con menores costos salariales (logrando también la absorción de costos de inventarios por partes de los contratistas). Una vez que los salarios comenzaron a crecer en Japón, nuevos países como Corea del Sur y Taiwán, comenzaron a producir para el mercado mundial, precisamente a partir de la intermediación de los capitales japoneses. Mientras que en Corea del Sur se desarrollaron capitales integrados como Samsung o LG, en Taiwán se consolidaron fabricantes de componentes, subcontratistas y ensambladores. Si bien los modelos de desarrollo de estos capitales han sido diferentes, no nos detendremos aquí en este aspecto, aunque basta mencionar que en ambos casos los capitales radicados en estos países se convirtieron, en diversos aspectos, en actores principales de la rama, los que, a la vez, fragmentaron sus procesos productivos, principalmente en China. (Sturgeon y Kawakami, 2010).

55 Los principales procesos que han sido formalizados, codificados, estandarizados y computarizados son el diseño de los productos, la organización de procesos, de inventarios y de control de la logística, así como aspectos del proceso productivo como ensamble, testeo e inspección y manipuleo de materiales. Esto permite establecer relaciones entre capitales con relativa flexibilidad y velocidad (Sturgeon y Kawakami, 2010).

tuvieron estas últimas y grandes contratistas localizados en los países del Este Asiático tomaron en sus manos las primeras[56 57]

Aspectos específicos de la economía nacional y su unidad con las condiciones mundiales de la acumulación

Desde su gestación, el proceso de acumulación de capital argentino ha tenido como rasgo específico la producción de mercancías primarias para abastecer al mercado mundial (Iñigo Carrera, 1998 y 2007). Dadas las condiciones excepcionales de gran parte de la tierra puesta en producción, desde entonces ha fluido hacia el país una masa de riqueza social extraordinaria bajo la forma de renta de la tierra agraria (Ricardo, [1817]2004; Marx, [1894]2011).

Esta masa de riqueza es apropiada por múltiples actores sociales bajo diversos mecanismos, ya sea antes o después de que llegue al control de los terratenientes[58]. La necesidad de ello radica en que la apropiación de la plusvalía extraordinaria que representa la renta diferencial de la tierra no encuentra su fuente en la producción agraria misma (Iñigo Carrera, 2007). En efecto, los cursos de apropiación de la renta[59] en la configuración de las distintas fases históricas de la economía argentina se identifican usualmente con "modelos" de acumulación: Modelo Agroexportador (MAE), Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), Neoliberalismo y una última etapa que, dadas sus principales tendencias, es asociada a una reedición de la dinámica observada bajo la ISI (Graña y Kennedy, 2016).

Bajo la ISI, a dicha especificidad se le adiciona la producción de mercancías industriales en general para el mercado interno, llevada a cabo por un conjunto de capitales que pueden esquematizarse como fragmentos de capitales externos que operan con una escala restringida respecto de sus condiciones de producción para el mercado mundial, capitales locales de tamaño similar y genuinos pequeños capitales de origen nacional (Iñigo Carrera, 1998 y 2007). Desde entonces, el rezago productivo de estos capitales del ámbito nacional se ha convertido en un aspecto estructural del proceso de acumulación de capital argentino (Diamand, 1972; Iñigo Carrera, 1998; Graña, 2013).

56 Los capitales que conforman el proceso productivo sectorial suelen identificarse (en líneas generales) en tres grupos (Sturgeon y Kawakami, 2010): "empresas líderes", fabricantes por contrato y líderes de plataformas. Los cuales se han ido especializado en base a las fases materiales del proceso productivo que llevan adelante. Las "empresas líderes" se localizan en los países de mayor tradición en la rama como Estados Unidos, Japón, Alemania o más recientes como Corea del Sur y China y realizan tareas vinculadas con el diseño y desarrollo de productos, a la vez que son las dueñas de las marcas y en la generalidad de las ocasiones están a cargo de la comercialización de las mercancías. Estos capitales organizan la producción en la rama en tanto son las que determinan los productos a elaborar y especifican procesos mediante acuerdos de producción. En cuanto a los fabricantes por contrato, generalmente se centran en la manufactura (servicios de producción): compra e inserción de componentes, armado, testeo y embalaje. Se suelen identificar como EMS (electronics manufacturing services) o OEM (original equipment manufacturing); mientras que aquellos que también realizan servicios de diseño se conocen como ODM (original desing manufacturing), los cuales en ocasiones también poseen desligadas sus fases de diseño y manufactura, siendo el caso más representativo el de las ODM taiwanesas que manufacturan en China y diseñan en Taiwán. Estas empresas se hacen cargo de la compra de los componentes (generalmente a proveedores indicados por las "empresas líderes"), y el posterior armado de los equipos. Los líderes de plataformas son empresas que lograron imponer sus productos como elementos claves de la industria (como software o componentes) y, dependiendo del rol que adquieran, pueden disputar espacios de poder con las firmas líderes, en especial cuando sus productos son transversales y claves en toda la industria (como el caso de Intel).

57 Para un desarrollo de las determinaciones que explica la diferenciación de los capitales del sector ver Starosta (2009 y 2010).

58 Entre los primeros se encuentran los impuestos sobre las exportaciones agrarias; la sobrevaluación de la moneda nacional; el abaratamiento de las mercancías agrarias en el consumo interno individual; la regulación directa de los precios internos de las mercancías agrarias; la circulación interna de los medios de producción no agrarios utilizados por el capital agrario por encima de su precio de producción. Entre los segundos es posible identificar los impuestos directos sobre la renta de la tierra y su colocación en el sistema financiero a tasas de interés reales negativas. En particular, la sobrevaluación, por un lado, abarata las importaciones y, por otro, no reconoce la totalidad del valor en la liquidación de las exportaciones. A la vez, en los momentos de crecimiento de la renta y dinamismo económico, la sobrevaluación suele estar acompañada con trabas de diversa índole a las importaciones. Para un mayor desarrollo ver Iñigo Carrera (2007).

59 identificar los impuestos directos sobre la renta de la tierra y su colocación en el sistema financiero a tasas de interés reales negativas. En particular, la sobrevaluación, por un lado, abarata las importaciones y, por otro, no reconoce la totalidad del valor en la liquidación de las exportaciones. A la vez, en los momentos de crecimiento de la renta y dinamismo económico, la sobrevaluación suele estar acompañada con trabas de diversa índole a las importaciones. Para un mayor desarrollo ver Iñigo Carrera (2007).

La necesidad de fuentes de compensación frente al rezago productivo cobra particular relevancia en el devenir de la economía nacional (Graña 2013; Graña y Kennedy, 2016). Ahora bien, la propia dinámica de la economía nacional y las transformaciones en la acumulación mundial descriptas anteriormente implicaron una profundización de la brecha productiva desde mediados de los años setenta[60] (Gráfico 1). Si bien la renta de la tierra determina históricamente la condición específica de la economía nacional, en ese contexto cobran vigencia otras dos fuentes de compensación: la deuda externa y el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor[61] (Iñigo Carrera, 2007; Kennedy y Graña, 2010).

Bajo esas condiciones, diversas producciones de escala restringida no tienen posibilidad para su reproducción frente a la capacidad productiva del trabajo alcanzada por los capitales que producen para el mercado mundial. La demanda de fuerza de trabajo y la cantidad de capitales individuales descienden en consecuencia (Iñigo Carrera, 1998)[62].

Gráfico 1. Evolución de la productividad. Total de la economía (1950=100). Electrónica de consumo (1998=100). Argentina y Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Anuarios Estadísticos de TDF, MTEySS, BEA y BLS.

60 La utilización de Estados Unidos para la comparación de la productividad asume a dicho país como patrón internacional, "lo cual se fundamenta en varias cuestiones. Por un lado, ese país ha tenido un rol preeminente en las tendencias de la economía mundial. Por el otro, tal lugar de liderazgo se basa en un desarrollo industrial relativamente homogéneo. Finalmente, sus empresas industriales son líderes mundiales por lo cual permitirá una comparación muy clara respecto a la distancia que separa a la industria nacional de la vanguardia técnica. Aunque en el último tiempo empresas de otros países (Alemania, Japón o Corea del Sur) han mostrado una capacidad técnica destacable, en promedio Estados Unidos continúa sirviendo como patrón de comparación. En cualquier caso, si efectivamente éste último se retrasó, las conclusiones de esta comparación simplemente se volverán más negativas" (Graña y Kennedy, 2016).

61 Sobre la base de esas fuentes extraordinarias de riqueza social la acumulación de capital del ámbito nacional puede expandir su límite. Ahora bien, a diferencia de la renta de la tierra, las otras dos fuentes no son sostenibles en el tiempo. En el caso del pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, por un lado, impide la normal reproducción de la clase trabajadora, por otro, el sesgo mercado internista de la producción nacional tiene por necesidad el correspondiente poder de compra que permita realizarla. Por su parte, el endeudamiento externo, si bien permite obtener un flujo adicional de riqueza desde el exterior para acrecentar la acumulación local, genera flujos crecientes de capitales e intereses hacia el exterior. Para un desarrollo más completo ver Iñigo Carrera (2007) y Graña y Kennedy (2016).

En el caso específico del sector de la electrónica de consumo, el fuerte proceso de cambio técnico que experimentó la rama en aquellos años supuso un rezago productivo mayor al de otros sectores[63], lo cual, en un contexto de apertura comercial y sobrevaluación de la moneda en el país hacia fines de los años setenta, sentó las bases para la imposibilidad de la reproducción del sector en la forma que tomaba hasta ese momento en el interior del ámbito nacional[64].

En ese contexto histórico, la supervivencia en TDF se transformó en una posibilidad concreta de continuar valorizándose para los capitales del sector, mediante la adaptación al nuevo esquema productivo de la industria a escala global y sujetos a las condiciones del régimen de promoción fueguino. Para ello, resultaba necesario adaptar el proceso productivo a la fase de ensamblado de productos, con elevados coeficientes de importaciones y bajo terceras marcas (Azpiazu, 1988; Cimillo y Roitter, 1989; Filadoro, 2007), bajo el esquema de relaciones vigente en la rama. A estos capitales se anexaron otros ligados a la comercialización de los productos, pero que no producían en el TCN (Cimillo y Roitter, 1989).

Previo a la relocalización, los capitales producían principalmente televisores blanco y negro en terminales que eran abastecidas por un conjunto de proveedores locales; al relocalizarse la producción, se comenzaron a producir televisores color, en función de los cambios tecnológicos de la rama a nivel global, concentrándose en la fase final de la industrialización y con elevados porcentajes de insumos importados (Nochteff, 1984; Roitter, 1987; Cimillo y Roitter, 1989). Tal es así que una vez concretada la migración y adaptación, la actividad sectorial en el área metropolitana de Buenos Aires prácticamente desapareció[65].

En función de los resultados de los Censos Económicos de 1973 y 1984, Roitter (1987) destaca la menor complejidad e integración de los procesos productivos llevados adelante en TDF respecto de los realizados anteriormente en el TCN[66], además de la pérdida considerable en la cantidad de establecimientos en la rama (la cual fue particularmente intensa en el nivel de los pequeños establecimientos: 72% del total entre los dos censos) y el nivel de empleo. Los procesos que realizaban las terminales se centraban en diseño de productos y desarrollos técnicos, principalmente ligados a la adaptación de tecnologías al consumo local, con elevada utilización de insumos nacionales (Nochteff, 1984).

62 En este sentido, Nochteff (1992) destaca el proceso de involución industrial a mediados de los años setenta, y el particular impacto en la trayectoria de los sectores metalmecánica y electrónica.

63 En cuanto a lo observado en el Gráfico 1, dado que es esperable que (de manera creciente en las últimas décadas) la actividad del sector en Estados Unidos difiera sustancialmente en términos cualitativos a la realizada en el país, no debe entenderse a tal comparación como la evolución de la brecha de productividad, sino como una forma de observar las distintas dinámicas que toma la actividad vinculada al sector en cada ámbito nacional. No obstante, cabe considerar que se toma en cuenta únicamente la manufactura de equipos electrónicos, no así la producción de componentes, en la cual la productividad estadounidense creció muy fuertemente. El período de comparación se acota en relación a la serie de productividad general en función de la disponibilidad de información. En este sentido, si bien (por el momento) no se cuenta con evidencia empírica, Nochteff (1992) señala que el hecho de que el mercado argentino tenga un tamaño reducido en comparación a los capitales que producen para el mercado mundial, hace que el rápido cambio de los productos genere "deseconomías" de escala al tratarse de series cortas y limitadas al ámbito local. De hecho, destaca que para el período 1985-1988 es muy probable que haya ocurrido una caída en la productividad sectorial. Un aspecto particular que afecta a la dinámica de la productividad del sector en el ámbito nacional son las condiciones que impone el esquema promocional en términos de nivel de puestos de trabajo.

64 Un aspecto adicional de las formas que cobra la especificidad argentina en dicha etapa es la posibilidad de acceder a tasas de interés reales negativas mediante el endeudamiento en el exterior y la valorización de dicho capital internamente (ya sea de manera productiva o prestado a interés) con el sostenimiento del tipo de cambio y desvalorización de la moneda nacional. En general, los capitales que acceden a esta forma de apropiación de riqueza social son los fragmentos de capitales medios radicados en el país (Iñigo Carrera, 1998), los cuales no eran representativos entre los del sector.

65 En la actualidad, debido al proceso de especialización de esta industria en TDF, la actividad de la electrónica de consumo en el TCN (excepto un conjunto acotado de capitales que producen computadoras portátiles y afines) ha desaparecido.

66 Nochteff (1984 y 1992) también destaca que junto con el proceso de migración tuvo lugar un proceso de pérdidas de capacidades industriales y de diseño, que habían sido desarrolladas bajo la ISI, aunque aún lejanas a las condiciones mundiales.

Así y todo, el proceso migratorio fue "gradual". En un principio, las terminales sustituyeron partes y componentes nacionales por otros importados, ante la reducción de los precios de los bienes finales producto de la apertura comercial y la sobrevaluación de la moneda. No obstante, cuando éstos ya no fueron adaptables a los productos diseñados en al ámbito nacional, se presentó un límite a la valorización sobre esa base. Con ello, se impuso la producción del televisor color. La ausencia de proveedores locales para los nuevos productos y la posibilidad de adaptar su proceso productivo a las condiciones de valorización del régimen de promoción fueguino, determinaron el comienzo de la migración y la producción bajo licencias (Roitter, 1987). Sólo en ese contexto el régimen de promoción supuso una posibilidad concreta para aquellos capitales que podían continuar en activo (las terminales), ante la imposibilidad de reproducirse en las condiciones vigentes en el TCN.

El conjunto de pequeños capitales que abastecían a las terminales no lograron mantenerse en producción como tales (Azpiazu *et al.*, 1990). En este caso, la amplia brecha de productividad y la exposición a las condiciones de competencia en el mercado mundial no dejaron lugar a la adaptación productiva[67] ni a la compensación de los mayores costos mediante beneficios promocionales. Por una parte, debido a que uno de tales beneficios es la exención de aranceles; por otra, dado que la producción con el esquema productivo adoptado en TDF queda supeditada a los requerimientos de las "empresas líderes", en una fase de mayor complejidad tecnológica con productos y procesos estandarizados. Ello implicó un alejamiento creciente de las condiciones productivas imperantes en el mercado mundial (Roitter, 1987; Filadoro, 2007). La forma de adaptarse a las relaciones vigentes de la rama sólo es posible en la fase final del proceso productivo y en el marco de alta protección a los productos finales.

En este sentido, se nos presenta otra especificidad de la economía nacional de la cual los capitales del sector no pueden participar debido a los mismos cambios técnicos y que constituye un factor adicional para la migración de la actividad. Se trata de la imposibilidad por parte de las terminales de continuar vinculándose en la circulación con los genuinos pequeños capitales que las abastecían previamente. La ganancia extraordinaria que surge de tales vínculos entre capitales diferenciados cualitativamente[68] no tiene lugar en el proceso de acumulación argentino para un sector en el cual, dada la escala de la producción, la complejidad tecnológica y, en muchas ocasiones, la baratura de la fuerza de trabajo que participa en la producción de los capitales que fabrican las maquinarias y los principales insumos de la rama (componentes electrónicos activos y pasivos) a escala global, el pequeño capital nacional enfrenta una brecha productiva que, en el contexto de la economía nacional de fines de los años setenta, lo deja fuera de producción. Esto constituye una especificidad del sector en el plano nacional por la cual los capitales no tienen necesidad alguna en su materialidad para continuar su producción en el TCN frente a la posibilidad concreta de la promoción económica en TDF. Con el tiempo, a medida que los capitales vinculados a la fase final del proceso productivo se concentraron y especializaron en TDF, la brecha productiva en las etapas que en gran medida dejaron de realizarse en el país no hizo más que incrementarse, tanto en el diseño, investigación y desarrollo de productos como de componentes.

67 El hecho de que las producciones que se orientaban a abastecer a las terminales hayan desaparecido luego de la migración, no implica necesariamente que la totalidad de dichos capitales hayan desaparecido, en tanto que algunos pueden haberse reconvertido en aquel momento a otras producciones vinculadas, por ejemplo, a abastecer a terminales de bienes de capital fijo del sector de la electrónica industrial (Nochteff, 1992). De hecho, en ese mismo trabajo se puede observar que hacia fines de los años ochenta existían en el sector de la electrónica 39 empresas que elaboraban componentes (aunque con una participación minoritaria en las ventas). De todos modos, el impacto fue particularmente relevante para dichos capitales, específicamente por la caída de la protección efectiva en el contexto de acelerado cambio tecnológico a escala mundial. De acuerdo a Azpiazu, Basualdo y Nochteff (1990), dicho proceso provocó la virtual desaparición de los productores de partes y componentes para el sector, de tal forma que entre 1974 y 1983 la producción de componentes se redujo en un 91%.

68 Para un desarrollo de estas determinaciones en el plano nacional ver Iñigo Carrera (1998 y 2007), Graña (2013) y Graña y Kennedy (2016); y en un plano más general Starosta (2010).

Conclusiones en torno a la localización y dimensiones de análisis que se desprenden de su estudio

El carácter exploratorio del presente trabajo pretende sintetizar las determinaciones de un sector específico de la producción en el proceso de acumulación nacional a partir del fenómeno de su localización. Es por ello que de su estudio no pueden desprenderse más que aspectos a desarrollar, pero sobre una base consistente que posibilita el estudio del proceso en su unidad.
El primer aspecto que resulta relevante es el estudio del proceso de migración y localización de la actividad como un lapso temporal que sintetiza las transformaciones del proceso de acumulación a escala global y la especificidad nacional desde el punto de vista de un sector particular de la producción. Las condiciones particulares que cobró tal proceso determinaron la base de la localización estudiada y la posterior especialización del sector de la electrónica en TDF.

Antes de la consolidación del cambio técnico a escala global, el sector tenía como posibilidad su inserción en el ámbito nacional de una manera distinta a la actual, que no necesariamente tornaba más beneficiosa la radicación en TDF. Hacia fines de los años setenta la situación cambió, no sólo desde el punto de vista de la forma de inserción del sector en el país, sino en que dicha forma se constituía como la única alternativa posible en las condiciones vigentes. De esa manera, las condiciones materiales de la fase final del proceso productivo permitieron la radicación y supervivencia de esta industria en TDF, quedando fuera de producción los pequeños capitales proveedores del polo metropolitano.

Una vez que la radicación de capitales en la zona promocionada adquirió una magnitud tal que satisfizo el objetivo original de la promoción, el acceso al régimen para nuevos capitales (o la ampliación de las actividades de los ya radicados) se vio limitado. En tal contexto, luego del proceso histórico específico que determinó la migración de la actividad, el conjunto de capitales del sector encontró un ámbito acotado para su reproducción, que a su vez les permite tener acceso garantizado al mercado interno (en relación inversa al grado de apertura de las importaciones finales).

En este sentido, la especialización sectorial no es resultado de una política tendiente a favorecer la localización de un sector específico. Por el contrario, en sus orígenes el régimen promocional tuvo carácter horizontal, pero gradualmente se acotó a un conjunto reducido de actividades (las que originalmente se adaptaron al esquema promocional). Específicamente, cuando el régimen se cierra para el ingreso de nuevos capitales, las posteriores reaperturas (o sustituciones de proyectos) tuvieron como restricción que las actividades a desarrollar no entraran en competencia con las desarrolladas en el TCN (cuando no estuvieron específicamente dirigidas a productos de la electrónica de consumo).

El conjunto de dimensiones estudiado y las formas del proceso de localización y funcionamiento de la actividad sectorial en TDF permiten explicar no sólo la inserción de un sector productivo en una determinada economía nacional, sino también la potencialidad para su desarrollo. Para ello, resulta clave dar cuenta que el proceso de acumulación de capital es un proceso que en esencia adquiere escala mundial, con formas nacionales específicas. De esa manera, no puede esperarse que los capitales de escala reducida que operan en TDF lleven adelante un proceso de integración sustancial, bajo las condiciones concretas en las que opera la industria de la electrónica de consumo a nivel mundial y nacional. Por el contrario, la localización del sector en el país expresa su opuesto, la impotencia para desarrollar las fuerzas productivas y la subsistencia en las condiciones impuestas por el régimen promocional. En este sentido, la frecuente ausencia de los determinantes generales en el análisis de la inserción de estos capitales conduce a la también frecuente inversión según la cual el desarrollo de la industria electrónica en el país no pasa de su fase de ensamblado debido a las formas que adquiere la regulación, en lugar de explicar que es justamente la incapacidad de tales capitales de desarrollarse localmente –frente a las condiciones mundiales de la rama– aquello que los llevó a operar bajo el régimen de promoción, los

cuales, en distintos períodos, requirieron de medidas complementarias y protecciones arancelarias y paraarancelarias adicionales[69].

Independientemente del origen de los componentes y las posibilidades concretas de integración nacional (Schorr y Porcelli, 2014), en el contexto de amplía brecha productiva, el objetivo principal en el futuro debe ser el sostenimiento de los trabajadores del sector. Resta mencionar que si bien los capitales radicados en TDF son mayoritariamente de origen nacional, las "empresas líderes" de la rama, al replicar la organización del plano global, pero adaptada a las condiciones del régimen de TDF, encontraron la forma de participar de los beneficios promocionales (que, dado que se trata de un mercado cautivo, genera en ocasiones elevados niveles de ganancia) sin la necesidad de radicarse ellos mismos en el país, más que para la comercialización, administración y gestión de las mercancías. Este aspecto de la apropiación del valor en la rama, específico de las relaciones basadas en la diferenciación de los capitales (Starosta 2009 y 2010), no tiene por qué no operar en el caso de los capitales radicados en TDF[70]. Esta dimensión, que aún no ha sido desarrollada para el sector en el ámbito local, será planteada en un próximo estudio. En cualquier caso, cuando se habla del futuro del régimen promocional, debería comenzarse por investigar estas relaciones si se pretende lograr algún grado de planificación de los beneficios promocionales como herramienta de desarrollo productivo.

Bibibliografía:

- Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1987). La industria de bienes de consumo electrónico y el régimen de promoción fueguino. FLACSO, Documentos e Informes de Investigación N° 70, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. (1988). La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987. CEPAL, Documento de Trabajo N° 27, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1990). Los límites de las políticas industriales en un período de reestructuración regresiva: el caso de la informática en la Argentina. Desarrollo Económico, Vol. XXX, N° 118, julio-septiembre.
- Bruera, I., Schejter, C., Parysow, J. y Borgoglio, L. (2014). Proyecto: Relevamiento del circuito de la innovación, las capacidades y las actividades de innovación de las empresas del subrégimen industrial de Tierra del Fuego (Ley Nacional 19.640). Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Ministerio de Industria e Innovación Productiva, Secretaría de Innovación y Consejo Federal de Inversiones, febrero.
- CEP (2001). El área aduanera especial de Tierra del Fuego y la zona franca de Manaos: objetivos comunes, trayectorias divergentes. Secretaría de Industria de la Nación, Buenos Aires, mimeo.
- Cianci, L. (2011). El papel de la industria electrónica en el proceso de desarrollo argentino, mimeo.
- Cimillo, E. y Roitter, M. (1989). Relocalización y cambios en la organización de la producción. El área aduanera especial de Tierra del Fuego. PRIDRE, Documento de Trabajo N° 20, Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones (CFI), (2012). Master Plan logístico de la provincia de Tierra del Fuego. Etapa 5. Informe al 25/04/2012.

69 El contexto de mercado cautivo y existencia de medidas arancelarias y para arancelarias para los bienes de consumo generó en distintas etapas ganancias extraordinarias para los capitales, tal como lo notaban distintos estudios hacia fines de los años ochenta (Azpiazu y Nochteff, 1987; Azpiazu, 1988; Nochteff, 1992). A su vez, Nochteff (1992) destaca la poca potencialidad (e incluso la imposibilidad) de desarrollo de la actividad en las condiciones en las que se había instalado en TDF, sólo sostenida por los beneficios promocionales. De acuerdo a sus palabras, "[e]n esas condiciones locales e internacionales, puede asegurarse que la industria de bienes electrónicos de consumo está condenada a desaparecer en el mediano plazo en la Argentina, a menos de que se le asegure una protección efectiva muy alta y creciente" [que en efecto ha sido lo que ocurrió en el tiempo, no sólo en términos cuantitativos sino también en función de las modificaciones que ha sufrido la legislación promocional, MS], y continúa, "[e]llo se ve confirmado por lo sucedido con el enclave fueguino, que -después de más de una década de promoción, reserva de mercado y libre importación de componentes y subensambles sin tarifas- ni exporta, ni está en condiciones de soportar ninguna nueva reducción en su protección efectiva. En efecto, como ya se observó, entre mediados y fines de los ochenta se produjo una pronunciada caída de la productividad, a pesar de la cual el enclave siguió funcionando porque se mantuvo la reserva de mercado, aunque ante los primeros indicios de apertura las firmas suspendieron sus inversiones" (p. 45).
70 Este aspecto ha sido identificado por Azpiazu y Nochteff (1987) y Nochteff (1992), quienes mencionan la posible existencia de precios de transferencia en la compra de insumos importados (entre otras cuestiones asociadas a la transferencia de tecnología).

- Diamand, M. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio". Revista Desarrollo Económico, vol. 12, núm. 45, IDES, Buenos Aires, abril-junio, pp. 25-47.
- Filadoro, A. (2007). Impactos del Régimen de Promoción en la estructura industrial de Tierra del Fuego. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE).
- Fröbel, F., Heinrichs, J. y Kreye, O. (1980). La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo. Madrid: Siglo XXI editores.
- Garófalo, A. (2004). Régimen especial fiscal y aduanero, Ley 19640. Antecedentes, configuración y aplicabilidad del subrégimen industrial. Cámara fueguina de la pequeña y mediana industria (CA. FU.PYM.I).
- Gatto, F. y Romano, S. (2014). Estudio de la promoción industrial en Tierra del Fuego. Análisis de la evolución reciente de la producción electrónica. Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Instituto de Desarrollo Económico e Innovación, Ushuaia, mimeo.
- Gobierno de Tierra del Fuego, (2011). "Régimen de la Ley 19.640 y otras normas aplicables en materia de promoción económica de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur". Secretaria de Promoción Económica y Fiscal de Tierra del Fuego, Marzo.
- González Passetti, A. (2014). Tierra del Fuego. La industria electrónica en la posconvertibilidad. Realidad Económica, N° 284, Buenos Aires.
- Graña, J. M. y Kennedy, D. (2016). Los límites estructurales de la economía argentina y su vigencia a comienzos del siglo XXI, mimeo.
- Graña, J.M. (2013). Las condiciones productivas de las empresas como causa de la evolución de las condiciones de empleo. La industria manufacturera en Argentina desde mediados del siglo XX, Tesis doctoral (Doctorado en Ciencias Económicas con mención en Economía). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, J. (1998). La acumulación de capital en la Argentina. Buenos Aires: Centro para la Investigación como Crítica Práctica.
- Iñigo Carrera, J. (2007). La formación económica de la sociedad argentina. Volumen I. Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1982 – 2004. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Iñigo Carrera, J. (2013). El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Kennedy, D. y Graña, J.M. (2010). El empobrecimiento de los trabajadores como fuente de excedente en economías con débil dinámica productiva. Argentina desde mediados del siglo XX. Revista Pecunia N° 10, pp. 231-263.
- Levy Yeyati, E. y Castro, L. (2012). Radiografía de la industria argentina en la posconvertibilidad. CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, N° 112, Buenos Aires.
- Marx, K. ([1867]2011). El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Marx, K. ([1894]2011). El Capital. Crítica de la Economía Política, Tomo III. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), (2015). "Complejo Electrónica de Consumo". Serie "Complejos Productivos". Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Planificación Económica, Argentina, Junio.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – Secretaría de Planificación (1986). Reestructuración Productiva y Empleo: el caso de la Industria Electrónica. Estudios y Documentos de Trabajo sobre Empleo, Remuneraciones y Recursos Humanos. Proyecto Gobierno Argentino, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización Internacional del Trabajo. Noviembre.
- Moya, D., et al. (2012). Análisis Tecnológico Sectorial, Cuadros de Situación Tecnológica. Complejo Productivo: Electrónica de Consumo. En Análisis Tecnológico Sectorial, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI). Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

- Nochteff, H. (1984). Desindustrialización y retroceso tecnológico en Argentina 1976-1982. La industria electrónica de consumo. FLACSO/GEL, Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1992). Evolución reciente del complejo electrónico en la Argentina y lineamientos para su reestructuración. CEPAL, Documento de Trabajo N° 42, Buenos Aires.
- Ochoa, R. y Rozemberg, R. (2013). El sector electrónico en Argentina. Hacia el diseño de un programa de desarrollo sectorial. Buenos Aires, mimeo.
- Ricardo, D. ([1817]2004). Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica, México.
- Roitter, M. (1987). La industrialización reciente en Tierra del Fuego. Convenio de Cooperación Técnica CFI-CEPAL «Perspectivas de Reindustrialización y sus Determinaciones Regionales (PRIDE)», Documento de Trabajo N°13, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Porcelli, L. (2014). La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Documentos de Investigación Social N° 26.
- Secretaría de Economía de México (2013). Industria electrónica 2013. Secretaría de Economía de México, Unidad de inteligencia de negocios, Pro México.
- Starosta, G. (2009). The Changing Dynamics of Value production and 'Capture' in the Electronics Global Value Chain: A Marxian Perspective. Manchester Papers in Political Economy, Working paper no. 01/09, January.
- Starosta, G. (2010). Global commodity chains and the Marxian law of value. Antipode, Vol. 42, No 2, Editorial Board, pp. 433-465.
- Sturgeon, T. y Kawakami M. (2010). Global Value Chains in the Electronics Industry. Was the Crisis a Window of Opportunity for Developing Countries? Policy Research Working Paper 5417, Banco Mundial, septiembre.
- Topalov, C. (1979). La Urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. México: Edicol.

Eje IV:

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA: EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

Mesa R:

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO NACIONAL

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil) y **Javier GHIBAUDI** (UFF, Brasil): LA TRAYECTORIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO BRASILEÑO COMO BASE PARA UNA COMPARACIÓN CON EL CASO ARGENTINO.

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFJR, Brasil) y **Marcelo MUÑIZ** (UNM-USAL): APUNTES SOBRE LA DECLINACIÓN RIOPLATENSE.

Federico DEL GIORGIO SOLFA (UNLP-UNLZ) y **Luciana M. GIROTTO** (UNLP): CONCEPTOS, ADJETIVACIONES Y CONTEXTOS DEL DESARROLLO A NIVEL INTERNACIONAL, NACIONAL Y SUBNACIONAL.

Iván KITAY (UBA): LA ARGENTINA RECIENTE FRENTE AL MERCADO MUNDIAL. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL PERFIL EXPORTADOR DEL PAÍS ENTRE LA CONVERTIBILIDAD Y LA POSCONVERTIBILIDAD.

Moderador: **Walter R. KLEIN**

LA TRAYECTORIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO BRASILEÑO COMO BASE ARA UNA COMPARACIÓN CON EL CASO ARGENTINO

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFRJ, Brasil)
Javier GHIBAUDI (UFF, Brasil)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: El pensamiento social y económico latino-americano ha realizado significativas y reconocidas contribuciones para la comprensión de la especificidad de nuestra región. Dentro de un rico y amplio debate, es siempre destacado el esfuerzo inaugural de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuando liderada por RáulPrebisch. Entre sus contribuciones, fundamentalmente en sus comienzos en la década de 1950 (BIELSCHOVSKY, 2010), encontramos su definición sobre el carácter *periférico* de la región dentro de la acumulación internacional del capital y la propuesta de su superación a partir de la *industrialización* liderada por la planificación estatal. La discusión sobre la inserción internacional y su relación con las estructuras y dinámicas nacionales se profundizóluegocon las polémicasen torno a la Teoría de la Dependencia, de Faletto y Cardoso, y las concepciones del desarrollo desigual.

Existe, de hecho, una rica historiografía íntimamente relacionada al esfuerzo intelectual y político de construcción de una identidad latino-americana, elaborando un cuerpo teórico proprio y diferente del dominante producido en los países centrales. De esta forma son resaltados los aspectos comunes de sus países, sobretodo en relación al sistema económico y político internacional y los momentos históricos de ruptura, como la crisis de 1929-1933. Estudios nacionales dentro de este marco, como los de Aldo Ferrer (2012) y Celso Furtado (2007b), observan las particularidades y variaciones de un padrón común. Del mismo modo, esfuerzos de síntesis, como los inaugurales trabajos de Furtado (2007a) o los más recientes y divulgados de Bertola y Ocampo (2013), reiteran ese énfasis.

El presente trabajo se propone iniciar un camino de investigación sobre las especificidades de la trayectoria del capitalismo en nuestra región, observando primero el caso brasileño y realizando una primeira periodización sobre el proceso de formación nacional, inserción internacional y papel del Estado en el proceso de acumulación[71]

Introducción

Desde su independencia en la década de 1820, Brasil experimentó numerosas fases de expansión y estancamiento. A grandes rasgos se pueden distinguir tres etapas claramente diferenciadas. La primera comenzó en las últimas décadas del siglo XIX y se prolongó hasta la Revolución de 1930. La segunda se cerró con la crisis internacional de la década de 1980. La tercera comenzó entonces y continúa hasta la actualidad. Analizamos cada período en las secciones subsiguientes y al final ofrecemos una breve conclusión. Se trata de observar la trayectoria de la acumulación del capital en el país, con foco en la articulación entre Estado, clases sociales e inserción internacional. Nuestro objetivo es explicar los fundamentos de esta trayectoria para realizar, en un segundo momento, una agenda de investigación comparativa con la trayectoria de Argentina siguiendo los mismos ejes analíticos.

Orden Oligárquico y Estancamiento Relativo

En el primer período la economía brasileña reprodujo algunos rasgos característicos de toda la región latinoamericana durante su inserción 'periférica' en la división internacional del trabajo. Desde la segunda mitad del siglo XIX el comercio internacional experimentaba una enorme expansión debido a la revolución de los transportes, ocasionada por la introducción del ferrocarril, el barco a vapor y el telégrafo[72]. A diferencia de otros espacios de acumulación, como la Argentina, que se activaron en términos capitalistas durante esta etapa, el territorio brasileño ya estaba conectado al comercio internacional desde su temprana colonización por los portugueses en el siglo XVI, en su específica función de proveedor de productos tropicales como azúcar y algodón. La denominada 'primera globalización' del

71 Este artículo se basa y toma varios trechos del artículo "Brasil: la vuelta al estancamiento relativo" publicado por uno de los autores en Voces en el Fenix el presente año: http://www.vocesenelfenix.com/content/brasil-la-vuelta-al-estancamiento-relativo. La idea del presente trabajo es ubicar el argumento de dicho artículo en el marco de un proyecto de investigación de largo aliento que orientado a analizar en forma conjunta las trayectorias de desarrollo brasileña y argentina.

72 Findlay y O'Rourke (2007).

siglo XIX no fue la excepción, ya que entonces Brasil se vinculó a las grades corrientes del comercio y la inversión internacionales mediante la exportación de café y caucho amazónico, este último durante una coyuntura breve pero espectacular[73].

La performance de Brasil, sin embargo, no fue similar al resto de la región, ya que acabó dicho período como el país más pobre de Latinoamérica[74]. El ingreso per cápita brasileño alcanzaba apenas un 54% del promedio regional en 1929. A diferencia de las economías organizadas en torno a la exportación de productos de agricultura templada, como Argentina, Uruguay y en menor medida Chile, Brasil se ajustó a los patrones típicos del desarrollo tropical. En ese entonces los trópicos afrontaban condiciones opuestas a las regiones templadas. Los términos de intercambio fueron comparativamente desfavorables[75]. La transferencia de tecnologías agrícolas europeas, propias de la segunda revolución industrial, fueron prácticamente nulas debido a las diferencias medioambientales. En el Brasil, y como en la mayoría de los casos de colonización tropical, se trató de sociedades que debieron lidiar con herencias coloniales perversas, como los resabios culturales e institucionales de la esclavitud[76] y el latifundio. Como bien sintetiza Caio Prado Jr (2011), el Brasil del siglo XIX está marcado por el "sentido de la colonización" en su formación socio-económica, fundamentado en una relación de dependencia y subordinación a los intereses metropolitanos y organizado internamente bajo la gran propiedad esclavista, *a grande lavoura*.

No obstante esta pesada herencia, en el siglo XIX, sobretodo en su segunda mitad, el auge del café se distinguió de los otros ciclos de exportación tropical con centro en el norte y nordeste del territorio brasileño. La región cafetera de São Paulo se vio beneficiada al heredar las principales infraestructuras de la revolución industrial, como ferrocarriles, energía eléctrica y una sofisticada red de servicios comerciales y financieros, además de contar con una masa crítica de mano de obra calificada, en la que fue fundamental una expresa política de fomento a la inmigración[77]. Por todo esto el proceso de industrialización germinó en territorio paulista abonado por el café, tendencia que se consolidó en el periodo siguiente acentuando las ya profundas asimetrías regionales y reproduciendo, al interior del país, relaciones de dominación centro-periféricas[78].

Desarrollismo y Ascensión Nacional

El derrumbe económico de 1929 provocó una dramática caída de las exportaciones de café. La profunda crisis económica desencadenada a partir de allí facilitó las condiciones políticas para la Revolución de 1930, que acabó derribando el orden político oligárquico de la "República Vieja". Desde entonces se profundizaron las tendencias industrializadoras que ya se observaban desde fines del siglo XIX, sólo que ahora la industrialización recibiría el impulso consciente y activo del Estado. En esta etapa se pueden distinguir tres procesos de nítida raigambre desarrollista: los gobiernos de Getúlio Vargas (1930-1945 y 1951-1954), la presidencia de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y la fase desarrollista de la dictadura militar (1967-1979).

En la década de 1930 Brasil inició la construcción de un Estado Nacional Moderno en aquello que hasta allí era un territorio marcado por los particularismos regionales, las oligarquías terratenientes y una inserción internacional agroexportadora periférica. La "Era Vargas", que para muchos puede comprenderse en un período mayor abarcando también al gobierno Kubitschek, generó nuevos sujetos y relaciones de acumulación[79]. Bajo una impronta centralizadora fueron creados héroes y feriados

73 Caio Prado Jr. (1942) y Furtado [1959] (2007b).
74 Bértola y Ocampo (2013). Debe hacerse la salvedad de que en los cuadros elaborados por los autores, en base a CEPAL y Madisson (2001), no se cuentan datos de Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.
75 Lewis (1971).
76 Desde el siglo XV hasta la total abolición en el continente, Brasil recibió 46,7% de todos los esclavos comercializados en el Atlántico y fue el último país en terminar con dicha práctica. Ver http://www.slavevoyages.org/assessment/estimates
77 Cardoso de Mello (1975) Warren (1971).
78 Wilson Cano (2007).
79 Fausto (1976) y Demier (2013).

nacionales, grandes obras de infraestructura y las principales empresas e instituciones que dominan la economía brasileña hasta los días de hoy, como la Compañía Siderúrgica Nacional, la minera Vale do Rio Doce, la explotación de hidrocarburos con Petrobras, la Hidroeléctrica Vale do São Francisco y el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES)[80]. En este período también se impulsó la organización de los trabajadores bajo tutela estatal y las instituciones y leyes de Seguridad Social. Así se creó la justicia del trabajo, se limitó la jornada laboral y se instauró la institución del salario mínimo, marco de referencia fundamental en materia distributiva.

Aunque en un contexto histórico signado por la ideología nacionalista, también fue promovida la instalación de multinacionales norteamericanas y europeas en sectores caracterizados por elevados requerimientos tecnológicos y grandes escalas de inversión. De esta etapa proviene el llamado *tripé* (trípode) del desarrollismo brasileño: Estado, Capital privado de origen Nacional y Capital Extranjero[81]. Esta 'asociación' nacional-extranjera representaba para la dirigencia del país -*Inteligentzia* de izquierda incluida- una vía brasileña al desarrollo en condiciones de romper con las cadenas de la 'dependencia'.

Como lo apunta Boito (1982), durante la Era Vargas, los trabajadores fueron una pieza clave para la sustentación política de los distintos gobiernos. La burguesía, por el contrario, siempre desempeño un papel entre ambivalente y francamente opositor a estas políticas. El gobierno de Vargas no era 'EL' representante de la burguesía en el poder, pese a que su proyecto consistía en desarrollar el capitalismo brasileño, aunque con relativa autonomía de los proyectos políticos y económicos sectoriales vinculados al capital (Demier, 2013). Quien definía los rasgos estratégicos de la política económica y social del gobierno era la burocracia civil y militar. Los empresarios, como brazo organizado, ejercían presión e influenciaban la política, pero no la dirigían.

Durante la gobierno de Kubitschek la economía brasileña dio un salto cualitativo extraordinario. La capital del Estado federal fue trasladada a Brasilia y la promoción de la inversión extranjera directa derivó en la instalación de las multinacionales automotrices. El presidente lanzó el llamado "Plan de metas" (1956-1961)[82], consistente en ambiciosos proyectos de infraestructura orientados a superar cuellos de botella en áreas estratégicas como energía, transportes, industrias de base, educación, salud y agricultura. Para ello se construyeron 24 mil kilómetros de carreteras pavimentadas, se amplió la provisión de energía en todo el territorio nacional y se avanzó en la producción de petróleo y usinas hidroeléctricas. Estas inversiones facilitaron la apertura de nuevas fronteras agrícolas, especialmente en la región oeste, lo que derivó décadas después en la 'revolución verde del cerrado brasileño'. Los cinco años de Kubitschek terminaron con una media de crecimiento de 7% al año, aunque sobre el final de su mandato la economía enfrentó una restricción externa por estrangulamiento de la balanza de pagos, lo que derivó en aceleración inflacionaria y menores tasas de crecimiento para el gobierno subsiguiente, factores que facilitaron el golpe militar de 1964.

Luego de un breve interregno de estabilización de cuño liberal tras el golpe encabezado por el general Castelo Branco (1964-1967), el régimen militar se volcó hacia una renovada orientación keynesiana y desarrollista a partir de la presidencia de Artur da Costa e Silva (1967–1969), tendencia que se mantuvo durante el gobierno del general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), quien también impulsó el Primer Plan Nacional de Desarrollo, conocido como "I PND" (1972-1974). El gobierno militar propició una fuerte expansión del crédito y buscó profundizar la industrialización en base a la sustitución de importaciones. Las empresas estatales ampliaron sus inversiones buscando consolidar industrias de base, como siderurgia, petroquímica, construcción naval y energía eléctrica. La construcción civil y la infraestructura recibieron un fuerte envión gracias a obras 'faraónicas' como el Puente Rio-Niterói y la

80 Draibe (2004).

81 Lessa y Dain (1982)

82 Con Juscelino Kubitschek se inició la tradición desarrollista brasileña consistente en promover planes 'quinquenales' -aunque no siempre fueron cinco años- con metas explícitas en materia de desarrollo. Juscelino, además, tuvo como slogan de su gobierno el muy difundido "50 años en 5"

represa Itaipú -que entre otros objetivos buscaba dar los primeros pasos hacia la integración de Brasil y Paraguay que luego se extendería a los demás países de la Cuenca del Plata-. Se abrió la central nuclear Angra 1, se creó la carretera transamazónica (la tercera de Brasil) y se montó una red para monitorear y cubrir con imágenes de radar todo el territorio brasileño, en especial la Amazonia. En el denominado "Milagro Brasileño" la economía creció de 1968 a 1973 a una tasa promedio superior a 10% al año, llegando a 14% en 1973. Para realizar un balance equilibrado del desarrollismo militar, no obstante, debe tenerse en cuenta que pese a las fantásticas tasas de crecimiento, los índices desigualdad se ubicaron entre los más elevados del planeta. La represión sindical y las disposiciones contrarias a los trabajadores, como los ajustes del salario mínimo por debajo de la inflación, concentraron el ingreso en pocas manos, consolidando una asimetría social que tendría nefastas consecuencias para la consecución del desarrollo económico en tiempos democráticos. Muchos autores, de hecho, caracterizan este período como la "modernización conservadora".[83]

Entre las elites económicas el creciente intervencionismo estatal de la dictadura al principio fue tolerado porque era compensado con una orientación abiertamente favorable al capital en términos de distribución del ingreso, al tiempo que era visualizado desde los sectores capitalistas como un mal menor frente a la posibilidad de que el populismo adoptara un carácter más radical, como se temía durante el gobierno de João Goulart (1963-1964). No obstante, mientras la economía estaba experimentando un boom sin precedentes, el sector empresarial se manifestaba insatisfecho con la 'enorme' presencia del Estado en la economía[84]. El gobierno intervenía en muchos sectores al tiempo que, argumentaban, 'invadía' otros, desplazando a veces al sector privado mediante el consiguiente aumento de la oferta pública. También se cuestionaba la centralización 'excesiva' del poder y la autonomía decisoria de la que gozaba la tecnocracia estatal a la hora de definir la estrategia de largo plazo.

El shock petrolero de 1973 significó un duro golpe para la economía brasileña, ya que 80% del petróleo consumido era importado. El gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1979) enfrentó la situación profundizando en la dirección desarrollista mediante el ambicioso proyecto denominado "Segundo Plan Nacional de Desarrollo", conocido como "II PND" (1975 -1979), de marcado contraste con las políticas de las otras dictaduras de América del Sur. El II PND se abocó a promover la elaboración de insumos básicos, bienes de capital, alimentos, energía, electrónica y química fina. Al mismo tiempo, y no menos importante, promovía en términos geopolíticos otra forma de inserción, con mayor autonomía de los Estados Unidos, buscando consolidar a Brasil como "Potencia Intermediaria".

En términos de inserción financiera, los dos planes de desarrollo se financiaron mediante una combinación de capital local y extranjero. El primero, en moneda doméstica, provenía principalmente del BNDES, mientras que el segundo se sustentaba en 'petrodólares' canalizados por el sistema financiero internacional a tasas bajas. Ese endeudamiento apuntaba a sustentar el déficit de balanza de pagos ocasionado por el elevado crecimiento económico con el consecuente aumento de la demanda por insumos y tecnologías importados. La crisis de la deuda externa desatada a partir de la suba de la tasa básica de interés dispuesta por la autoridad monetaria de Estados Unidos, en 1979, interrumpió el proceso de crecimiento. Así se cerró una etapa histórica, ya que la crisis acabó desatando fuerzas sociales que se combinaron en coaliciones políticas neoliberales que acabaron marginalizando a los promotores del desarrollismo.

Es en estas circunstancias, se fueron creando las condiciones, tanto nacionales como internacionales, para que amplios sectores empresariales, con fuertes vínculos económicos y sobre todo financieros con EEUU, se mostraran cada vez más abiertamente contrarios al proyecto desarrollista centrado en el Estado, al que deliberadamente se buscó identificar con la dictadura militar y el autoritarismo. Aunque la mayor parte de los medios de producción y del stock de capital seguían en manos de particulares, los empresarios visualizaban como una amenaza la continua estatización de las actividades productivas

83 Fiori (2001).
84 Skidmore (2010).

y el creciente peso de la inversión pública[85]. Y en lo que refiere a la apropiación del excedente, si bien la mayor parte seguía yendo a manos privadas, una parte creciente también estaba bajo el control de la burocracia. Los empresarios comenzaron a evaluar que su injerencia y capacidad de penetrar el poder público sería mayor en una democracia que en la conservadora dictadura desarrollista. Así, en 1979 la nueva dirección de la FIESP[86] firmó una carta pública en reclamo por la apertura democrática.

Durante esta etapa Brasil se contó entre los países de mayor crecimiento mundial. Desde 1945 a 1980 su PBI creció a una tasa promedio de 7%, la mayor de Latinoamérica. El PBI per cápita brasileño, que inició este período como el menor de la región, tendió a converger a la media latinoamericana hasta alcanzar un 95% de la misma en 1980[87]. A partir de entonces la economía brasileña comenzó un largo ciclo de estancamiento relativo, signado por una inserción al mercado mundial centrada en materias primas, *commodities* industriales – intensivas en recursos naturales – y el abandono de las políticas activas[88].

Caminando hacia atrás

El retorno de la democracia en 1985 coincidió –como sucedió en casi toda Sudamérica - con la mayor crisis sufrida por la región desde los años '30. El colapso de las cuentas externas se tradujo en elevadas tasas de inflación y estancamiento, que luego derivaron en hiperinflación y recesión al inicio de los años '90. Si bien el programa neoliberal ya era defendido por algunos sectores de la sociedad brasileña, en especial medios de comunicación, bancos y la fracción dominante del empresariado, el colapso macroeconómico facilitó las condiciones políticas que derivaron en medidas de ajuste fiscal y monetario, privatizaciones y la imposición de instituciones neoliberales durante la década de 1990. La crisis de la deuda externa fue una excusa estupenda y muy hábilmente aprovechada por las elites económicas para justificar el desembarco neoliberal sobre el aparato del Estado. Desde las principales usinas mediáticas, financiadas por empresas y bancos tanto nacionales como extranjeros, las políticas de orientación desarrollista fueron responsabilizadas por la crisis, la inflación y la caída de los niveles de vida.

Debe destacarse que la adopción de un proyecto de características neoliberales por parte del empresariado no fue una consecuencia de la crisis, ya que existían numerosas voces de este tipo antes de que la misma se hiciera presente. El punto crucial es que desde entonces los empresarios dejaron bien en claro que no estaban dispuestos a aceptar un papel subalterno a la hora de definir el rumbo de la política brasileña[89]. Aunque las crisis económicas crean un terreno fértil para las crisis políticas, no las generan en forma automática. Sólo cuando ya existen proyectos y planes orientados en un sentido diferente al *status quo* dominante, es cuando las crisis económicas sirven como disparadores para nuevos modelos de desarrollo.

Antes de asumir como presidente en 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) anunció el fin de la 'Era Vargas' y del 'intervencionismo populista'. En este período se verificó un drástico re-agrupamiento de aquellas elites surgidas al amparo del desarrollismo. Las privatizaciones se financiaron en co-sociedad nada menos que con el BNDES. Este, y los Fondos de Pensión de los trabajadores de las empresas que siguieron siendo públicas, se convirtieron en socios accionarios principales de los grupos privados nacionales vinculados con la construcción civil, la banca comercial y el agro-negocio. Sin embargo, fueron éstos quienes asumieron la gestión efectiva de los consorcios privatizados. La burguesía 'nacional' brasileña fue la principal promotora y beneficiaria del desguace del estado desarrollista que había sustentado hasta entonces su crecimiento[90].

85 Comparando el 'intervencionista' gobierno de Geisel con el del general Medici que lo precedió, y que fue célebre por su carácter represivo, un destacado empresario afirmaba en 1977: "el gobierno pasado torturaba personas físicas. El actual tortura a las personas jurídicas" (Lopez y Mota, 2012, página 853, traducción propia).
86 FIESP: Federación de Industrias del Estado de São Paulo.
87 En base a Ocampo y Bertola, op. cit.
88 Medeiros (2015)
89 Bianchi, 2001, pág. 4.
90 Fiori (2001) y Tavares (2000).

Aunque se recuperó la estabilidad de precios a partir de 1994 con la introducción del Plan Real -que fijaba la cotización del dólar en una paridad fija- la economía brasileña se hundió en el estancamiento. Durante los ocho años de gobierno de FHC (1995-2003), el PIB per cápita creció apenas 6,3%[91] y pese a ello la economía no se libró de las inestabilidades macroeconómicas del período previo, como se pudo comprobar durante la devaluación de 1999. En esas circunstancias, con amparo del Fondo Monetario Internacional, se optó por incorporar un conjunto adicional de instituciones macroeconómicas que restringen hasta hoy los grados de libertad fiscal y monetaria del gobierno. Es el caso del régimen de Tipo de Cambio Flotante, el Plan de Metas Inflacionarias y la ley de Responsabilidad Fiscal.

La llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno en 2003, coincidió con una fase espectacular de la economía mundial, especialmente favorable para Brasil. Mejoraron los términos de intercambio, las tasas de interés internacionales fueron permanentemente bajas –con la consiguiente abundancia de capitales- y se observó un creciente comercio 'Sur-sur' o 'intra-periferia', impulsado por la expansión asiática. La economía brasileña volvió a crecer a tasas razonables[92] con bajos niveles de inflación, sin que el nuevo gobierno tuviese que asumir el costo político de abandonar los fundamentos macroeconómicos heredados de la presidencia anterior. Incluso pudo implementar un fuerte ajuste fiscal y monetario al inicio del primer mandato sin reducir los niveles de producción y de emple[93]. Brasil no sólo retomó el crecimiento sino que redujo la desigualdad en términos personales, funcionales y geográficos, en donde fueron importantes las políticas activas como la revalorización del salario mínimo, fortalecimiento de los ingresos previsionales, programas de transferencia como el *bolsa familia* y de ampliación del acceso a servicios como la electricidad y la educación superior.[94] La pobreza se contrajo apreciablemente, aumentaron los salarios, la tasa de empleo, de formalidad y se registraron fuertes tasas de crecimiento del consumo impulsadas por el crédito, que creció al compás de la creciente formalización del mercado de trabajo[95].

Pese a todas estas mejoras, el PT tampoco se propuso retomar la agenda desarrollista ni impulsó políticas de industrialización como las del pasado. Exceptuado el breve y trunco intento de recobrar niveles sustentables de inversión pública con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la infraestructura urbana y productiva siguió el indeclinable deterioro iniciado en los años ochenta. A partir de 2011, con la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff, cediendo a presiones sectoriales, el gobierno recortó la inversión pública[96] e implementó un conjunto de medidas contractivas. A esto se agregó el estancamiento de las exportaciones como resultado de la desaceleración del comercio mundial. El consumo paulatinamente tendió a paralizarse, ya que el endeudamiento familiar alcanzó niveles críticos, en parte porque la tasa de interés por los nuevos créditos siempre fue superior a la tasa de crecimiento salarial y también porque se fue agotando el flujo de nuevos tomadores de crédito oriundos de la formalización del mercado de trabajo. Dado este conjunto de factores, la economía brasileña a partir de 2011 comenzó a sufrir una desaceleración que culminó en un completo estancamiento en 2014. La única respuesta del gobierno fue reducir impuestos al capital buscando 'estimular la inversión', medida cuyo único resultado fue deteriorar las cuentas fiscales, lo que resultó en el siguiente dilema: incumplir la ley de Responsabilidad fiscal o implementar un ajuste macroeconómico pro-cíclico. El PT optó por la segunda alternativa, con consecuencias económicas y políticas fatales a partir del segundo mandato de Rousseff. La economía cayó 3,8% en 2015 y se espera un guarismo aún superior en 2016, en tanto que Dilma Rousseff fue separada del cargo en un proceso que excede los límites del este trabajo.

La crisis de la deuda de los años '80 demolió la alianza desarrollista que en forma tacita integraban algunos sectores empresariales, sindicatos, empleados de empresas públicas y la burocracia estatal, es-

91 Banco Central do Brasil (http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/home).
92 El PIB per cápita creció 2,7% al año durante los ocho años en que Luiz Inácio Lula da Silva estuvo en la presidencia. Fuente: www.ibge.gov.br
93 Para más detalles ver http://cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEconomia%2F2015-o-novo-2003-%2F7%2F33428.
94 Ver Singer (2012)
95 Ver Summa (2014).
96 Ver Serrano y Summa (2012).

pecialmente las fuerzas armadas. En su reemplazo surgió una fluctuante coalición de sectores proclives a políticas neoliberales, de la que forman parte ruralistas, grupos financieros locales e internacionales, iglesias evangélicas, la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo (FIESP), medios de comunicación, amplias capas de la clase media. La performance económica durante esta nueva etapa fue sumamente decepcionante. De 1980 a 2015 la tasa de crecimiento del PIB per cápita brasileño acabó octava entre diez países de América del Sur[97], mientras que de 2003 a 2015 se situó en el último lugar[98].

Consideraciones Finales para una agenda de investigación

A partir de 1930 Brasil inició un proceso de desarrollo gracias al cual pasó de ser uno de los más pobres de Latinoamérica para colocarse, a fines de los años 1970, como una dinámica potencia regional capaz de liderar el crecimiento –y eventualmente el proceso de integración- de toda la región sudamericana. Pero el colapso económico provocado por la crisis de la deuda activó una rearticulación de actores políticos domésticos e internacionales que facilitó la implementación de medidas neoliberales y el desguace de las principales instituciones desarrollistas. Si el balance de las relaciones de poder entre las fuerzas domésticas no se modifica, Brasil continuará por el sendero del estancamiento, la sistemática ruptura de los lazos de solidaridad social y la alarmante descomposición del aparato estatal, con funestas consecuencias para la región. Para entender esta trayectoria observamos la pertinencia de analizar la articulación entre Estado, Fracciones de Clase y formas de Inserción Internacional. Se trata de ejes que, analizados en contraste con la trayectoria de acumulación en Argentina, presentan una agenda de investigación promisora para entender mejor las especificidades del capitalismo en nuestra región.

En el período que idenficamos desde la década de 1870 hasta la crisis de 1929-1933, marcado por la hegemonía de Gran Bretaña y la división internacional del trabajo de su ya consolidada revolución industrial, nos interesa responder por qué la estructura y dinámica social de Argentina, y sus indicadores socio-económicos, presentan una trayectoria notoriamente más progresiva cuando comparada a la del Brasil. La hipótesis a desarrollar es la forma diferenciada de inserción internacional de ambos países y sus especificidades en términos de clases, fracciones de clase y formación colonial. Ya en el período delimitado por la crisis de 1929-33 hasta la llamada crisis de la deuda en la década de 1980, el objetivo es responder por qué la tendencia anterior se invierte, siendo Brasil quien presenta una notoria mejora relativa en casi todos los indicadores sociales y productivos. En ese sentido, y discutiendo con la bibliografía que identifica para el período la trayectoria de Argentina con el "problema del populismo", trabajamos como hipótesis la importancia del momento de ruptura en el padrón de acumulación del Brasil en la década de 1930, justamente con la instauración de la Era Vargas, también caracterizada como populista. En el mismo sentido, y ya en la década de 1970, vamos a dar especial importancia a las directrices del llamado II Plan Nacional de Desarrollo, que involucraban fundamentos opuestos a los predominantes en las otras dictaduras de América del Sur, y sobretodo la argentina.

Para este estudio comparativo, nos proponemos actualizar críticamente obras de referencia como las de Ferrer, Furtado, Prado Junior y Halperín Donghi y Oszlak, así como la literatura más reciente sobre la historia económica internacional, autores como Findlay, O'Rourke y Williamson. Analizaremos no solamente la relación de cada nación con los países centrales sino también fenómenos nacionales como la conformación de sus estructuras y dinámicas de clases, observando sus diferentes experiencias coloniales, la conformación de sus territorios como Estado-Nación y fenómenos clave de conflicto e integración.

97 Sólo Bolivia y Venezuela tuvieron desempeños inferiores a Brasil.

98 La comparación incluye sólo los países latinos, es decir, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Bibliografía:

- BERTOLA, L.; OCAMPO, J. A. El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- BIANCHI, A.: Crise e Representação Empresarial: o surgimento do pensamento nacional das bases empresariais. Revista de Sociologia Política, Curitiba, 2001.
- BIELSCHOWSKY Ricardo (Comp.). Sesenta años de la CEPAL, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2010.
- BOITO, A.: O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1982.
- CANO, Wilson. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. Campinas: IE/UNICAMP, 2007.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio. Editora Unesp, 1975.
- DEMIER, F. O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964): um ensaio de interpretação histórica, Rio de Janeiro, Mauad X, 2013.
- DRAIBE, S. Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- FAUSTO, B. A revolução de 1930: história e historiografia. São Paulo: Brasiliense, 1976.
- FINDLAY, R.; O'ROURKE, K. H. Power and Pl*enty*: trade, war and the world economy on the second millennium. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- FERRER, Aldo. La economia argentina: desde sus orígenes hasta el principio del siglo XXI. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- FIORI, J. L. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (org.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis, RJ:Vozes, 2001. p. 269-289.
- FURTADO, C. A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos. 4ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007a.
- _____. Formação Econômica do Brasil. 34ª Ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2007b.
- HALPERIN DONGHI, T. Guerra y Finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850). Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1982.
- _____. Revolución y Guerra: formación de una elite dirigente en la Argentina criolla. México: Siglo XXI editores, 1979.
- LESSA, C; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema de Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (orgs.) Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: ''Brasiliense, 1982.
- LEWIS, Arthur. Tropical Development 1880-1913: Studies in Economic Progress. Northwestern University Press, 1971.
- LOPEZ, A. y MOTA C. G.: História do Brasil. Editora Senac São Paulo, 2012.
- MADISSON, Angus. The World Economy: A Millennial Perspective, Centro de Desarrollo de la OCDE. París, 2001.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira. Brasília : IPEA, 2015
- O'ROURKE, K. H.; WILLIAMSON, J. G. *Globalización e historia*: la evolución de la economía atlántica en el siglo XIX. Zaragoza : Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.
- PRADO JR., Caio. Historia Econômica do Brasil. Editora Brasiliense, 1942.
- _____. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011 [1 ed. 1942]
- PREBISCH, R. O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios. Organização e introdução Adolfo Gurrieri. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. OIKOS, Rio de Janeiro, Volume 11, n.2, 2012, www.revistaoikos.org pgs 166-202.
- SINGER, A. Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.
- SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-64). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SUMMA, Ricardo. Mercado de trabalho e a evolução dos salários no Brasil. UFRJ, Discussion Paper 013, 2014.

- TAVARES, M. C. Império, Território e Dinheiro. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e Moedas: no desenvolvimento das nações. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 449-489.
- WARREN, Dean. A industrialização de São Paulo, 1880-1945. Difusão Européia do Livro, Editôra da Universidade de S. Paulo, 1971.
- WILLIAMSON, J. G. Globalization and the Poor Periphery before 1950. London/Cambridge: MIT Press, 2006.

APUNTES SOBRE LA DECLINACIÓN RIOPLATENSE.

Eduardo A. CRESPO (UNM-UFJR, Brasil)
Marcelo MUÑIZ (UNM-UNSAL)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: este trabajo se propone cuestionar dos interpretaciones institucionalistas sobre la denominada "declinación argentina" en base a una comparación con la trayectoria económica e institucional del Uruguay. Primero, a la luz de la trayectoria uruguaya se rechaza la difundida hipótesis liberal según la cual el magro desempeño económico argentino del siglo XX debe ser atribuido al fenómeno denominado 'populismo'. Segundo, se argumenta que la concepción neo-institucionalista defendida por Acemoglu y Robinson (2012), al menos en base a los indicadores de calidad institucional que publica el Banco Mundial, tampoco ofrece herramientas adecuadas para interpretar la convergencia económica declinante del Rio de la Plata.

Introducción: Populismo y declinación argentina

Los principales analistas de la trayectoria histórica de la Argentina señalan que en algún momento del siglo XX –la fecha precisa es motivo de agrios debates- la economía argentina comenzó a sufrir una declinación relativa en relación a otros países.o econs e independientes. En otrautores atribuye recurrentes tendencias a la inestabilidad tanto econs e independientes. En oúltiples ájajdj úl De ubicarse entre las sociedades más opulentas de la tierra, se argumenta, es hoy apenas un país de ingreso medio, signado por recurrentes olas de inestabilidad económica y política. A grandes rasgos -y sin temor a exagerar- la tradición liberal dominante, sea de economistas o historiadores[99], coincide en que el punto de inflexión habría sido la llagada del peronismo al poder en 1946. Dicho cambio de régimen habría actuado como un verdadero shock sobre la trayectoria institucional argentina. El 'populismo'[100] se caracterizaría por quebrar las reglas del juego democrático-liberal y destruir las instituciones que promueven el desarrollo económico, para sustituirlas por rutinas patrimonialistas y clientelistas, adversas a la creación de riqueza.

Desde hace 70 años el peronismo, o para ser más precisos, la institucionalidad populista, por algún accidente histórico se habría adueñado de la sociedad argentina con una intensidad tal que resultaría imposible de erradicar pese a sus funestas consecuencias. Su principal fortaleza consistiría en conceder mejoras efímeras en desmedro del desempeño futuro. La Argentina sería víctima de un circulo vicioso: las instituciones adecuadas para el desarrollo económico exigirían esfuerzos y sacrificios transitorios que atentan contra su continuidad. El populismo, por el contrario, al otorgar dádivas momentáneas, deja en la población recuerdos de opulencia que dificultan su extirpación definitiva. La demagogia habría moldeado una cultura nacional aferrada a la senda corta de las satisfacciones fugaces en desmedro del esfuerzo, el ahorro, la innovación.

No habría en Argentina, como lo predican los neo-institucionalistas en términos teóricos generales, un camino natural que conduzca (o reconduzca) de las instituciones malas a las buenas. La política argentina, aún con elecciones libres y regulares, no aportaría mecanismos de prueba y error encaminados al perfeccionamiento y la depuración de fallas institucionales. Las reglas de juego no necesariamente progresan, ni siquiera en forma tendencial. Aún con regímenes emanados de la voluntad popular –y quizás también por ello - las impurezas se acumulan hasta que los vicios demagógicos terminan por entorpecer la iniciativa emprendedora.

En el pasado se llegó a pensar que esta dinámica perversa sólo podría quebrase mediante una terapia de shock ejercida en sentido contrario. Si la democracia es incapaz de auto-corregirse y depurarse, pues

99 Como ejemplo representativo de los economistas, ver Gerchunoff y Llach (1998) y de los historiadores consultar Cortez Conde (XXXX).

100 La expresión 'populismo' es más usada que definida y más aprovechada que comprendida. Para evitar inconvenientes en este texto optamos por interpretar al 'populismo' como un régimen político con las siguientes características: a) adopta una orientación popular, en el sentido de promover una distribución más igualitaria de los ingresos; b) se opone a algunos preceptos económicos típicos del liberalismo, como la austeridad fiscal, la participación reducida del Estado en la economía, etc.; c) su política doméstica, su orientación redistributiva y a veces también su política internacional, suelen elevar los niveles de conflictividad política y tensión social.

entonces terminemos con la democracia, al menos provisoriamente. Corrían los años '70 y la 'Comisión Trilateral' argumentaba que se debían morigerar los abusos de la democracia y su inmanente tendencia a la inestabilidad política y económica por exceso de demandas sociales[101]. Samuel Huntington lo resumía con precisión cuando sostenía que "la diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan."[102] Para recuperar la gobernabilidad, el Estado en definitiva, las formas de gobierno democrático podían esperar o atenuarse.

La visión dominante entre economistas neoclásicos y politólogos institucionalistas argentinos, coincide en que los agentes son racionales cuando se desempeñan en el mercado, incluso contemplando horizontes de larguísimo plazo. Pero cuando escogen gobiernos suelen ser miopes, cortoplacistas y maleables, sobre todo los más humildes cuya vulnerabilidad frente a las dadivas sería mayor.Varios golpes de estado en América Latina se inspiraron en esta lectura. Para promover el desarrollo económico primero era necesario morigerar la 'cultura igualitaria'[103] y sus demandas desmedidas, tanto económicas para estabilizar la inflación, como políticas para restituir la gobernabilidad. El golpe de estado de 1976 fue un ejemplo ilustre de esta concepción. Su intención declarada era restablecer la disciplina social a través del mercado y recuperar el dinamismo económico con la apertura comercial y la desregulación. Un cambio institucional radical basado en una fuerza extrema capaz de aplastar toda resistencia política, paradójicamente devino el corolario natural del pensamiento liberal argentino.

El neo-institucionalismo en rescate de la política económica neoliberal

Estas ideas pasaron de moda en la Argentina y en toda la región en las décadas de 1980 y 1990. Las dictaduras liberales en casi todos los casos terminaron provocando crisis económicas y a veces también políticas aún mayores que las que buscaban extirpar. Además, la caída del bloque soviético y la crisis internacional de la deuda externa, facilitaron las condiciones políticas para que las reformas basadas en la ortodoxia económica las ejecutaran gobiernos elegidos en forma democrática. Fueron más de diez años en los que imperó la agenda macroeconómica neoliberal consistente en políticas de privatización, desregulación de mercados, apertura comercial, flexibilización laboral, ajustes fiscales, contracciones monetarias. Los resultados estuvieron lejos de ser auspiciosos, para decir lo menos. Es en este contexto cuando los enfoques neo-institucionalistas aparecieron en la escena académica internacional con notable repercusión mediática y sostén institucional.

El neo-institucionalismo no cuestiona las bases teóricas de la macroeconomía neoclásica que inspiró estos fracasos. Su objetivo es explicar el desempeño económico en base a causas extra-económicas. La política económica entendida en un sentido tecnocrático, aunque correcta, no explica el desarrollo económico a largo plazo. El motivo es que toda política requiere de un marco institucional previo. Las mejores medidas macroeconómicas estarán condenadas al fracaso allí donde imperen instituciones predatorias, corrupción, autoritarismo.

Acemoglu y Robinson se valen de una estrategia de persuasión que impresiona a sus lectores. Su astucia consiste en colocar ejemplos de países o ciudades que coinciden en todo: cultura, ubicación geográfica, religión, rasgos étnicos y/o raciales. A seguir exhiben sus trayectorias sumamente divergentes en términos de desarrollo económico, las que invariablemente son atribuidas a causas institucionales. Las claves para entender las diferentes performances serían el mayor o menor respecto por la propiedad privada, la vigencia de un régimen democrático versus otro dictatorial, las reglas que regulan la participación política, la seguridad jurídica, la corrupción, la credibilidad. Los ejemplos son conocidos e ilustrativos: Corea del Sur y del Norte, Alemania Federal y Oriental, poblados de un lado y del otro de la frontera mexicano-norteamericana.

101 Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975).
102 Huntington (1968).
103 Gerchunoff y Llach (1998).

Los autores recuperan los debates sobre el desarrollo político que protagonizaban los principales autores de la Ciencia Política de los años 50 y 60. En ese entonces dominaba la teoría de la modernización, que pensaba el desarrollo de las sociedades por etapas[104]. La democracia debía surgir como una consecuencia del desarrollo económico. Las mejoras de las condiciones de vida, como mayores niveles de educación, salud, ingresos, etc., se consideraban un prerrequisito para el 'desarrollo' de un régimen democrático. Acemoglu y Robinson toman posición a favor de quienes argumentaban que el desarrollo económico no necesariamente conduce a instituciones más democráticas (más inclusivas en sus propios términos). Sin embargo, para ellos la inversa sí es válida, ya que sólo estas instituciones hacen que el desarrollo económico sea sustentable.

Sus presupuestos son los siguientes:

- Las sociedades funcionan con un conjunto de normas creadas y aplicadas por el Estado y los ciudadanos conjuntamente.
- Las instituciones económicas conforman los incentivos económicos: para educarse, ahorrar e invertir, innovar e incorporar nuevas tecnologías, etc.
- El proceso político es el que determina qué instituciones económicas son las que rigen.
- Las instituciones políticas determinan cómo este proceso funciona.

Los autores reconocen dos tipos de instituciones, económicas y políticas. Las últimas son las determinantes fundamentales de la prosperidad. ¿Cuáles son, para los autores, las instituciones 'buenas' y cuáles las 'malas'? Cada tipo de institución posee dos subtipos, inclusivas o extractivas. Las primeras son buenas, las segundas malas. Para ellos la política es el proceso por el cual una sociedad elije las reglas del gobierno. Este proceso está regido por instituciones políticas, es decir, por las reglas que determinan quién y cómo ejercerá el poder político. Las instituciones políticas inclusivas son centralizadas y pluralistas. Es decir, poseen la capacidad de imponer la ley y el orden con amplia participación de la sociedad. Las instituciones políticas extractivas, por el contrario, concentran las decisiones en una pequeña elite y tienen pocas limitaciones al abuso de poder.

Las instituciones económicas inclusivas son aquellas que permiten e incentivan la participación al menos de una parte significativa de los sujetos en aquellas actividades en las que pueden hacer el mejor uso de sus habilidades y talentos, libres de elegir el camino que desean. Deben asegurar la propiedad privada, un sistema legal imparcial y proveer servicios públicos que garanticen una esfera equitativa donde los individuos puedan intercambiar y contratar. Por último, deben permitir la entrada de nuevos competidores en el mercado. Las instituciones económicas extractivas, a la inversa, están diseñadas para que un grupo exclusivo de la sociedad extraiga riqueza de otros. Para los autores existe una fuerte correlación entre instituciones políticas y económicas inclusivas, por un lado, e instituciones políticas y económicas extractivas por el otro.

Los autores reconocen que es poco lo que tienen para decir sobre cómo mejorar las institucionales malas o cómo incorporar las buenas. Las instituciones son "cajas negras", conocemos cómo actúan pero no de dónde provienen. La dinámica que explica los cambios institucionales obedece a una dialéctica entre instituciones existentes y "coyunturas críticas", eventos exógenos, tal vez aleatorios, que perturban los equilibrios políticos y económicos. En última instancia, las diferentes instituciones nacionales del presente son fruto de cambios institucionales del pasado. Pero estos cambios institucionales obedecieron a shocks exógenos y contingentes (la peste negra, catástrofes naturales, la revolución industrial, el descubrimiento de América).

De modo que los resultados de esta dialéctica también son contingentes. No hay garantía que una determinada crisis institucional conduzca a una mejora institucional. A su vez, argumentan que existe inercia institucional. Es decir, las instituciones tienden a perdurar en el tiempo. El pasado nos condena

104 El autor más representativo de esta corriente es Lipset (1959).

o nos salva. Por ejemplo, para Acemoglu y Robinson, América Latina aún arrastra una inercia institucional extractiva desde los tiempos de la colonia española. Por caso, en sus propios términos podría interpretarse que tanto Argentina como Uruguay, pese a haber formado parte del imperio informal británico[105] integrándose al flujo de comercio e inversiones internacionales durante el siglo XIX, no lograron revertir la herencia institucional española. En cada país los grandes beneficios del comercio habrían ayudado a consolidar a una minúscula elite propietaria de la tierra y dueña del Estado. El libre mercado, en lugar de eliminar la herencia extractiva española terminó por reforzarla.

Indicadores instituciones del neo-institucionalismo en Argentina y Uruguay

A simple vista la experiencia de nuestro país parece confirmar las intuiciones neo-institucionalistas. La caracterización de la Argentina como una sociedad en declinación sumida en el populismo parece encuadrarse perfectamente con sus preceptos. Según todos los indicadores de calidad institucional, desde hace décadas la Argentina se ubica entre los peores países de la región latinoamericana. A esto se agrega un rasgo específicamente nacional de las interpretaciones argentinas: la mayoría de los analistas suelen pensar que existe un destino manifiesto en donde la Argentina está condenada a ser un país rico y próspero. En palabras de Adolfo Canitrot en referencia a la dictadura instalada en 1976:
La intención de producir transformaciones radicales no es un planteo original del actual gobierno. En la Argentina es una pretensión recurrente de gobiernos, partidos e ideologías. Debe aceptarse como el reflejo de un estado extendido de insatisfacción con respecto a la historia nacional de las últimas décadas. El mito dominante es que el país es intrínsecamente muy rico -como lo demostraron los años que transcurrieron entre 1880 y 1930- y destinado a ocupar una posición descollante en el mundo y de claro liderazgo en América Latina. Ese destino aparentemente se frustró: la Argentina se estancó en su crecimiento y fue perdiendo posiciones en relación a otros países (Canitrot, 1980).

El espejismo del destino manifiesto de riqueza y prosperidad, además, coincide con otra singularidad local: como el país se forjó bajo las banderas del libre comercio[106] , bastaría con ejecutar políticas liberales para que la Argentina vuelva a enriquecerse. Estas particularidades hacen que las comparaciones del desempeño argentino siempre se realicen con países desarrollados, economías maduras, los cuales se presume habrían alcanzado el éxito por causas institucionales. Rara vez, o nunca, se plantea la comparación más obvia e inmediata: con Uruguay.

Uruguay comparte casi todo con Argentina, o más exactamente con la provincia de Buenos Aires, la región más próspera del país. Buenos Aires y Uruguay se sitúan en las márgenes opuestas del Rio de la Plata, en su desembocadura sobre el Océano Atlántico. En ambas orillas no sólo se habla el castellano, hasta los acentos son indistinguibles. Para cualquier porteño resulta más arduo identificar el acento de un uruguayo que el de un argentino del 'interior'. Ambas márgenes comparten la pasión por el fútbol, el placer del dulce de leche, la ingesta de yerba mate. Hasta se disputan la nacionalidad de Gardel y los orígenes del tango. Artistas entrañables y grandes ídolos del deporte argentino nacieron en la Republica Oriental (oriente de Buenos Aires) del Uruguay. En términos del centralismo porteño, Uruguay es una pequeña Buenos Aires que avanzó en la historia sin la obligación de compartir derechos ciudadanos con provincianos indeseables. Es un pequeño experimento de aquello que podría haber sido la Argentina sin el populismo y la 'barbarie' del interior[107].

Por latitud ambos forman parte del privilegiado grupo de países de climas templados bendecido por la geografía. Si bien Argentina tiene la ventaja de poseer un territorio mayor, Uruguay no cuenta con

105 Para el concepto de imperio informal ver Gallager y Robinson (1953) y Cain y Hopkins (2014).
106 Horowitz(2004)
107 Aunque estas palabras puedan parecer exageradas, sintetizan un parecer tradicional en la Argentina que se remonta Sarmiento (1945) y que incluye expresiones de desprecio como "El aluvión zoológico" en referencia a las migraciones internas. Traducido al lenguaje académico podría sostenerse que el interior argentino parte de una institucionalidad caudillista o típicamente 'extractiva' en los términos de Acemoglu y Robinson (op. Cit.).

desiertos, estepas, ni climas subtropicales[108]. Las tierras aptas para la agricultura del Uruguay alcanzan 82,1% del territorio en 2013, en tanto que en Argentina son el 54,4%[109]. Al igual que la Argentina, Uruguay cuenta con un pasado de prosperidad. Si Argentina en 1913 era el 10° país del mundo en términos de ingreso per cápita, Uruguay no le iba en zaga, pues se ubicaba 14° en el ranking mundial, superando a países como Suecia, Finlandia, Noruega y Japón[110]. Hasta los años '40 fue un país receptor de inmigrantes en términos netos. Incluso hasta 1900 recibió más inmigrantes por cada 1000 habitantes que Estados Unidos y Canadá[111]. Los salarios siempre fueron equivalentes a los argentinos hasta 1929[112], en tanto que hasta entonces Uruguay era un país ligeramente más igualitario[113]. Con 52 años, Uruguay también lideraba el ranking latinoamericano de esperanza de vida en 1910, mientras que Argentina ocupaba la segunda colocación con 44 años[114]. En 1930 era el país más urbanizado del continente con 63% de su población habitando en ciudades, seguía por Argentina con 57%. En términos educativos en 1900 Uruguay tenía un promedio de 2,4 años de escolaridad por habitante, en tanto que en la Argentina eran 1,8 años, aunque debe resaltarse que ambos se encontraban en niveles mucho más bajos que los países (actualmente) considerados desarrollados cuyo promedio ya era de 6,4 años por habitante[115].

En la actualidad Uruguay aventaja a la Argentina en todos los indicadores de "calidad institucional". De los seis índices que regularmente publica el Banco Mundial, Uruguay siempre se ubica entre los primeros países de América Latina y en algunos incluso supera a los países desarrollados[116]. El gráfico 1 muestra la evolución del índice de corrupción de un grupo seleccionado de países. Como puede comprobarse, para un nivel máximo de 100, a partir de los años 2000 Uruguay asciende a un nivel próximo a 90 y ultrapasa el nivel promedio de los países de altos ingresos de la OECD, mientras que la Argentina desciende a un nivel próximo a 30[117].

Gráfico 1

108 Un dato no menor a tener en cuenta es que Uruguay nunca contó en su territorio con yacimientos de petróleo y siempre fue deficitario en términos energéticos. De cualquier forma, la ventaja geográfica no es un fundamento del desarrollo para los enfoques criticados en este trabajo.
109 http://datos.bancomundial.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS
110 Ver https://ourworldindata.org/gdp-data/
111 Bértola y Ocampo (2010, pág. 96).
112 Bértola y Ocampo (2010, pág. 22).
113 Bértola y Ocampo (2010, pág. 132)
114 Bértola y Ocampo (2010, pág. 124).
115 Bértola y Ocampo (2010, 45-46).
116 Todos los gráficos a seguir fueron elaborados en base a los datos que proporciona el Banco Mundial. Ver: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home
117 Para un análisis de la metodología utilizada por el Banco Mundial, ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010)

De acuerdo con el índice de percepción de corrupción que estimó la organización *Transparency International* en 2015, de 168 países Uruguay se ubica en la posición 21, el primero de América Latina, en tanto que Argentina se ubicó en el puesto 107[118]. El gráfico 2 representa la evolución del índice de efectividad gubernamental para el mismo grupo de países. Uruguay persistentemente ronda un nivel cercano a 70 en tanto que la Argentina desciende de 60 a 50 en los años 2000.

Gráfico 2

El gráfico 3 presenta la evolución del índice de estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo. Aquí también Uruguay alcanza un nivel mayor a 80 y supera a los países ricos de la OECD en los años 2000, en tanto que Argentina desciende de 50 a 45 aproximadamente.

Gráfico 3

En el índice que estima la calidad regulatoria representado por el gráfico 4 Uruguay se ubica en un nivel próximo a 70, en tanto que la Argentina desciende por debajo de 20[119].

118 http://www.transparency.org/cpi2015

119 Este índice presenta la curiosidad de que Uruguay desciende de un nivel próximo a 80 en los años '90 y Argentina hace lo propio de un nivel próximo a 70 en la misma época. Sin entrar en pormenores, los guarismos parecen tener un sesgo ideológico a favor de las políticas market friendly.

Gráfico 4

El gráfico 5 muestra la evolución del índice 'Imperio de la ley', considerado de fundamental importancia para el enfoque institucionalista. Aquí también Uruguay en los años 2000 asciende a un nivel superior a 70 en tanto que Argentina apenas supera el nivel 20.

Gráfico 5

El gráfico 6 muestra la evolución del índice Expresión y Rendición de Cuentas, que en buena medida estima el carácter democrático del régimen político. Uruguay durante los años 2000 supera el nivel 80, muy próximo a los países ricos de la OECD, mientras que la Argentina nunca superó el nivel 60.

Gráfico 6

A estos indicadores deben agregarse dos observaciones. Uruguay es un país en el cual los argentinos confían, ya que tradicionalmente es allí donde una porción nada despreciable de ellos guarda sus ahorros y hasta adquieren inmuebles como lugar de esparcimiento para vacaciones, días feriados y fines de semana. Finalmente, pese a haber sufrido una prolongada dictadura militar (1973-1985)[120], la clase política uruguaya contemporánea es exhibida por los medios de comunicación argentinos como modelos se seriedad, civismo y austeridad.

Convergencia económica y social del Rio de la Plata

Pese a que Uruguay aventaja a Argentina en todos los indicadores de calidad institucional, en términos económicos su desempeño fue tan decepcionante como el argentino o aún peor. Si Argentina pasó de la posición 10° en términos de PBI per cápita en 1913 para ubicarse 56°, Uruguay hizo propio del puesto 14° al 58° en 2015[121]. Una particularidad que distinguió al proceso de acumulación de capital en el sector agrícola uruguayo, a diferencia del argentino, es que del lado oriental la expansión de la frontera agrícola se completó en 1880[122], mientras que en la Argentina se expendió por otras tres décadas. Además, como sucedió en la otra margen del Plata, ya en las primeras décadas del siglo XX el paquete tecnológico consistente en ferrocarriles, frigoríficos e introducción de inmigrantes experimentados en cultivos templados, estaba agotado. Luego la caída de los términos de intercambio de las materias primas hizo su parte.

Desde los años '30, como sucedió en la Argentina y en casi toda Sudamérica, Uruguay comenzó un ciclo de crecimiento económico orientado hacia adentro, basado en protecciones arancelarias y cambiarias, que nunca llegó a superar las etapas iniciales de la industrialización y que también se agotó en los años '60. Luego comenzó a ser desmontado –como ocurrió en Argentina- por la dictadura de los años '70, que inició un proceso de restauración liberal basado en la apertura comercial y la desregulación que continúa en la actualidad. Desde hace décadas no se producen cambios estructurales en su organización productiva. Así como Argentina ya no es "el granero del mundo", Uruguay también dejó de ser la "Suiza de América Latina" y tampoco pudo escapar al destino de mediocridad pastoril en letargo relativo de la otra orilla.

120 Uruguay tuvo otra interrupción constitucional en los años '30 del siglo XX.
121 Fondo Monetario internacional (2015). «Report for Selected Countries and Subjects».
122 Ver Bértola (2008).

Sin embargo, este paralelismo debe evaluarse con cautela. Es imprescindible tener en cuenta que desde los años 50 del siglo XX, Uruguay es expulsor neto de población, en tanto que la Argentina continúa recibiendo inmigrantes. La República Oriental es el país más envejecido del continente americano. Los jóvenes optan por otras latitudes –o la propia Argentina- en busca de mejores horizontes. Estas evidencias colocan en cuestión los dos enfoques analizados en este trabajo:

a) Los argumentos típicos de la literatura argentina que apuntan al fenómeno del populismo como causa de la declinación argentina son inválidos. Uruguay tuvo una trayectoria económica casi idéntica a la Argentina sin haber pasado por el populismo. Incluso si se optara por argumentar que el Batllismo[123] también fue una variante del populismo, es evidente que el peronismo no generó al Batllismo, ya surgió varias décadas después que el primero. Tampoco parece probable que el segundo haya generado al primero, dada la dimensión de ambos países. En todo caso, estos liderazgos remitirían a algún elemento estructural previo incrustado en las raíces históricas más profundas de ambos países.
b) Con los índices de calidad institucional disponibles, elaborados en base a los criterios dominantes, se deduce que la paralela declinación rioplatense, argentina y uruguaya, no respondió a dichos factores institucionales. Ambos países declinaron de forma análoga aún cuando sus niveles de calidad institucional difieren sugestivamente. Si en los términos de Acemoglu y Robinson buscáramos interpretar la semejanza de desempeños en base a una inercia institucional que proviene de los tiempos de la colonia española o de las guerras de independencia, por ejemplo, la concentración de la propiedad de la tierra, debe admitirse que los indicadores ofrecidos para evaluar la calidad institucional no captan los factores esenciales cuya inercia sigue rigiendo la evolución de Argentina y Uruguay. Y si éste fuera el caso, el problema histórico rioplatense no sería una hipotética violación de la propiedad privada, sino la ausencia de reformas agrarias como las ejecutadas en Asia Oriental[124].

Conclusión

Las lecturas sobre el populismo como causa fundamental del magro desempeño económico argentino no se sostienen ante la evidencia comparada con Uruguay. Los enfoques neo-institucionalistas tampoco. Un punto común de ambas lecturas es que aceptan como una verdad evidente que las políticas macroeconómicas correctas son las que prescribe el recetario liberal tradicional, consistentes en la defensa irrestricta del libre comercio y la intervención estatal mínima en los asuntos económicos.

En ambas interpretaciones faltan elementos imprescindibles. La geografía brilla por su ausencia. Las desempeños paralelos de Uruguay y Argentina, ¿acaso no reflejan las trayectorias de sus productos de exportación -típicos de zonas templadas- en ausencia de industrialización? La geopolítica tampoco está presente: Formar parte del Imperio Británico, ¿no ayuda a explicar, por ejemplo, los desempeños Australia y Nueva Zelanda en comparación con Argentina y Uruguay? Ni siquiera la macroeconomía es considerada: Los recurrentes estrangulamientos externos de Argentina y Uruguay, bajo cualquier régimen político, populista, liberal o dictadura militar, ¿no deberían considerarse?

La ausencia más llamativa, no obstante, es el análisis del Estado: su herencia colonial, los cimientos organizativos forjados durante las guerras de independencia y los subsecuentes conflictos civiles e internacionales, su consolidación a través del comercio internacional liderado por Gran Bretaña a finales del siglo XIX. A lo largo de ese proceso ambos países consolidaron una clase dirigente ligada al usufructo de la tierra, poseedora de estancias, apasionada por el libre comercio y las recetas económicas del liberalismo. Cuando las condiciones internacionales que facilitaron el ascenso de fines del siglo XIX e inicios del XX se agotaron, dichas elites utilizaron sistemáticamente su poder de veto, sus recursos institucionales, para bloquear o entorpecer cualquier tentativa de reforma política y económica. El milagro pastoril anterior ya no era replicable por motivos sencillos de entender: la frontera agrícola pam-

123 El Batllismo fue una corriente del Partido Colorado uruguayo representada por las ideas y concepciones de José Batlle y Ordóñez, quien fuera presidente de Uruguay en dos oportunidades (1903-1907 y 1911-1915).
124 Ver Arrighi (2007):

peana alcanzó su límite natural, el mundo sufrió una serie sucesiva de shocks que interrumpieron el comercio internacional, cayeron los precios internacionales de las materias primas, la población creció, y ante todo, explotaron las luchas populares en reclamo por mejoras salariales y condiciones de trabajo. El mito del populismo es no es otra cosa que su recurso ideológico predilecto en su lucha secular por impedir que una transformación social y productiva coloque en riesgo sus privilegios de clase.

Bibliografía:

- Acemoglu, A., Robinson, J. (2012) Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crowns Publishers.
- Arrighi, G. (2007) Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-first Century. Verso.
- Bertola, L. (2008) An Overview of the Economic History of Uruguay since the 1870s. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. March 16, 2008. URL http://eh.net/encyclopedia/article/Bertola.Uruguay.final
- Bértola, L. Ocampo, J. (2010) Desarrollo, vaivenes y desigualdad: Una historia económica de América Latina desde la independencia. CEPAL.
- Cain, P. , Hopkins, A. (2014) British Imperialism: 1688-2000. Routledge, 2014.
- Canitrot, A. (1980) La Disciplina Como Objetivo de la Política Económica. Un Ensayo Sobre el Programa del gobierno argentino desde 1976. Desarrollo Económico Vol. XIX No 76.
- Cortes Conde, R. (2009) The political economy of Argentina in the Twentieth Century, Cambridge University Press.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). The crisis of Democracy. Report on the Gobernavility of democracies to the Trilateral Commission. New York University Press.
- Kaufmann, D. Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430
- Sarmiento, D. F. (1845). Facundo o civilización y barbarie en las pampas argentinas. Http://bibliotecadigital.educ.ar/uploads/contents/DomingoFSarmiento-Facundo0.pdf
- Gallagher, J., Robinson, R. (1953) The Imperialism of Free Trade. The Economic History Review. pp 1–15.
- Gerchunoff, P; Llach, L. (1988) El Ciclo de la Ilusión y el desencanto. Un siglo de Políticas económicas argentinas. Ariel.
- Horowicz, A. (2004) El país que estalló. Antecedentes para una historia argentina 1806-1820. Edhasa.
- Huntington, S. [1968, 1991] El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Paidos.
- Lipset, S. [1959, 1981] El hombre Político. Las bases sociales de la Política. Red Editorial Iberoamericana.

CONCEPTOS, ADJETIVACIONES Y CONTEXTOS DEL DESARROLLO A NIVEL INTERNACIONAL, NACIONAL Y SUBNACIONAL

Federico DEL GIORGIO SOLFA (UNLP-UNLZ)
Luciana M. GIROTTO (UNLP)

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen. La presente ponencia se compone de una primera parte donde se realizan algunas reflexiones preliminares acerca de las tipologías del concepto de desarrollo, ahondando sobre el estudio de su definición y sus características. Asimismo, se efectúa una diferenciación en relación con el concepto de crecimiento y se caracteriza al desarrollo económico. En particular se aborda la relación entre desarrollo y pobreza. A *posteriori* se presentan los diferentes adjetivos que se le adicionan al concepto de desarrollo: desarrollo económico, sustentable, sostenible, local, social, social sostenible y endógeno. Se busca contextualizar el desarrollo a partir del análisis del papel del Estado en el desarrollo, tanto a nivel nacional, provincial, como local. En particular, se realiza un análisis de la situación actual del desarrollo en el contexto nacional y provincial. Para finalizar, se intentará arribar a conclusiones sobre el concepto del desarrollo, su alcance, tipologías y adjetivaciones, fijando una postura sobre el mismo en el contexto de la Provincia de Buenos Aires, para profundizar y reflexionar encontrando nuevas ideas situadas para el desarrollo.

"El concepto de Desarrollo"

Se intentará conceptualizar el concepto de Desarrollo reflexionando sobre el mismo a partir de su definición y sus características, diferenciándolo del crecimiento y se abordará la relación entre desarrollo y pobreza.

Podemos acordar con Bifani (1997) que es difícil de definir ya que comprende varias dimensiones y a cada una se la percibe de diferente manera y se le asignan distintas prioridades. Asimismo, está relacionado con situaciones históricas específicas y con las metas a que cada sociedad aspira.

Hay otras dimensiones a tener en cuenta como: acceso a la educación, al empleo, a la salud y a la seguridad social y valores como: justicia social, equidad económica, ausencia de discriminación (racial, religiosa o de otra índole), libertad, democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad del medio ambiente.

El desarrollo conlleva ideas de movimiento y cambios. La definición del Diccionario de la Real Academia del término "desarrollo" se limita a aspectos cuantitativos medibles: acrecentar, dar incremento del orden físico, moral e intelectual, grado mayor o menor de crecimiento (RAE, 2012). La que proporciona el de Diccionario de Oxford para el vocablo inglés "development" enfatiza lo cualitativo: "materialización por parte de un organismo de sus potencialidades para lograr una forma completa y/o madura." (Oxford Dictionary, 2012). En la definición del término "desarrollo" existen diferentes acepciones en el idioma castellano y en el idioma inglés que trae aparejado diferentes concepciones del vocablo que implican visiones distintas en los países latinos con respecto a los anglosajones.

Definición y características

El desarrollo, siguiendo a Boutros-Ghali,[125] comprende aspectos económicos, medioambientales, sociales, políticos y culturales abordados desde una perspectiva humanista, teniendo en cuenta a la persona, como sujeto de derecho y del derecho al desarrollo, entendido como derecho humano fundamental. Las cinco dimensiones del desarrollo (paz, economía, medio ambiente, sociedad y democracia) están vinculadas y cada una es indispensable para el éxito de las demás y para el progreso centrado en el ser humano. No habrá éxito en alcanzar el desarrollo persiguiendo una sola dimensión o si se excluye alguna: sin paz la energía del ser humano no se puede emplear en forma productiva; sin crecimiento económico faltan recursos que aplicar a los problemas; sin un medio ambiente sano la productividad devora la base del progreso humano; sin justicia social las desigualdades consumen todos los esfuerzos y sin participación política en libertad, el pueblo no puede expresar su opinión sobre su destino individual y común (Boutros-Ghali, 1995; Cuervo y Matar, 2013).

125 Boutros Boutros-Ghali, ex Secretario General de Naciones Unidas.

El desarrollo debe garantizar que los mecanismos, estructuras y procesos que posibilitan la satisfacción de necesidades del individuo y de la sociedad, se preserven para el bienestar de la sociedad presente y futura (Smith, 2012). Se debe lograr producir de manera diferente con adecuada utilización de los recursos naturales, que son factores de desarrollo de fácil acceso y explotación y bien gestionados favorecen el progreso equilibrado de la sociedad (Manilo y Mastromonaco, 2014).

Se entiende al desarrollo como un proceso social ya que sus aspectos económicos transparentan las relaciones sociales subyacentes. El desarrollo es el resultado de la interacción de grupos y clases sociales con un modo de relación propia e intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico (Cardozo y Faletto, 1977).

Se relaciona al desarrollo con la ciudadanía, porque no puede haber desarrollo sin democracia, se busca la participación creando un sentido de pertenencia (Del Giorgio Solfa y otros, 2014). Las personas son el factor más importante para impulsar el proceso de desarrollo.

El desarrollo demanda la realización de acuerdos políticos y transformaciones en la cultura material y en la cultura no material que forman parte del desarrollo. Deben constituirse ecuaciones políticas e instancias de acción política capaces de dar curso a la creatividad que plasme la identidad cultural y la continuidad de su enriquecimiento, fundamentos esenciales del desarrollo.

La definición de desarrollo fue evolucionando hasta englobar aspectos como el económico, el social, el ambiental, el político y el cultural.

Diferencia entre desarrollo y crecimiento

Según Bifani (1997) hubo confusión entre los conceptos de desarrollo y crecimiento. El desarrollo es más amplio que el crecimiento: expansión de las posibilidades para lograr algo, es cuantitativo (aumento del PBI sostenido en el tiempo) y puede producir concentración de la riqueza. El crecimiento es condición necesaria para el desarrollo pero no suficiente (Varsavsky, 1971).

Esta distinción fue tratada en la Asamblea General de las Naciones Unidas al declararse en 1960 la Primera Década del Desarrollo: "El desarrollo es crecimiento más cambio social y cultural, tanto como económico y cualitativo como cuantitativo. El concepto clave es el de mejorar la calidad de vida de la gente".

El crecimiento económico es el motor del desarrollo, sin crecimiento económico no habrá recursos materiales para hacer frente al deterioro ambiental ni para los programas públicos, además aumenta la gama de elecciones humanas porque las opciones distributivas están limitadas en las sociedades pobres y aumentan con el crecimiento económico. El progreso en los demás aspectos del desarrollo: paz, medio ambiente, sociedad y democracia será positivo para el crecimiento económico.
La búsqueda del crecimiento económico postergó el desarrollo, creyendo que el crecimiento económico traería crecimiento social ("teoría del derrame"). El crecimiento debe ser sostenido y sostenible, a partir de promover el pleno empleo, el alivio de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso para otorgar mayor igualdad de oportunidades.

Desarrollo y pobreza

El alivio de la pobreza requiere un modelo de desarrollo donde el acceso a los beneficios del progreso sea amplio y no se concentre en localidades, sectores o grupos de población. En un avance posterior del concepto, se habla de desarrollo humano porque se tuvo en cuenta que el hombre con sus necesidades, posibilidades y aspiraciones (no la producción) es agente y finalidad del desarrollo.

El desarrollo humano se mide a través del Índice de Desarrollo Humano creado por Naciones Unidas, que configura una medida de desarrollo socioeconómico global con tres indicadores: 1) tener una vida larga y saludable: se mide a través de la longevidad o expectativa de vida al nacer; 2) adquirir conocimientos y educación: se expresa la alfabetización y 3) tener acceso a recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso: medido a través del PIB por persona después de adecuarlo al poder adquisitivo. Este último indicador es criticado ya que el PIB no es un indicador por si solo valido de desarrollo porque promedia situaciones dispares y extremas.

El Índice trata de medir las capacidades de las personas como punto de partida para el desarrollo. En muchos países existe desempleo, desigual acceso a los medios productivos y falta de acceso al conocimiento científico y tecnológico, siendo los mayores obstáculos para el desarrollo. Su existencia causa de desazón social, conflictos políticos y económicos, implica la violación de derechos humanos básicos y conduce a situaciones de dominio y opresión con la perdida de libertad.

Es necesario aumentar las capacidades humanas para brindar a las personas mayores libertades de elección de vida y para poder transformar positivamente su entorno. Educación, salud, vivienda y aumento de las oportunidades de empleo contribuirán al alivio de la pobreza.

Hay desigualdades individuales y colectivas, hay naciones, ciudades, regiones y grupos ricos y otros pobres. Las políticas de aislamiento económico y el descuido de la educación perpetúan la desigualdad. Las diferencias naturales (geográficas, biológicas, físicas, etc.) que limitan el desarrollo, pueden paliarse, por ejemplo a través del comercio internacional y la inversión en capital humano (Cuervo y Matar, 2013).

Boutros-Ghali (1995) menciona que en la obtención del desarrollo deben colaborar todos los actores del sistema socio productivo nacional, regional y mundial. Es necesario asignar prioridades a las actividades de desarrollo y coordinar la acción de los protagonistas del desarrollo. Dicha coordinación de las actividades es imprescindible para optimizar los efectos de los recursos destinados al desarrollo y para cosechar los beneficios de sentar prioridades de acción. Supone asignación de responsabilidades, división del trabajo entre los participantes y una adhesión de cada uno de ellos a trabajar en pos de metas y objetivos comunes y compatibles (Boutros-Ghali, op. cit.).

"Adjetivaciones del Desarrollo"

Se caracterizarán los diferentes adjetivos que se la adicionan al concepto de desarrollo: Económico, Sustentable, Sostenible, Social Sostenible, Local y Endógeno. Son diferentes tipos de cualidades que se le añaden en la evolución del concepto de desarrollo e intentan dar cuenta de las dimensiones que debería comprender y de las diferentes escalas en las que debe tener lugar.

Desarrollo económico: la distinción entre lo político y lo económico es analítica, no orgánica y las contradicciones económicas son contradicciones políticas. La economía no es una dimensión autónoma de la vida social. Se instaló la idea de que el problema de la sociedad era la eficiencia económica, dejándose de lado el pleno empleo, los ingresos básicos, la protección del trabajo, la seguridad y la igualdad. La desocupación, la pobreza, el retroceso en la calidad de la alfabetización, etc. son costos sociales de la ineficiencia. Muchas distorsiones de las estructuras productivas son causadas por la concentración de la riqueza y del ingreso, la economía falla no por su capacidad de producir, sino por su incapacidad de distribuir. Dejar la distribución al juego de las fuerzas del mercado permite a una minoría acaparar riqueza y poder político, liberándola de las responsabilidades sobre sus acciones (Bifani, 1998).

Desarrollo sustentable: La Cumbre de Río de Janeiro de 1992 consagró las dimensiones que compatibilizan las exigencias de desarrollo con las de protección ambiental configurándose como derecho humano fundamental y su vinculación con las necesidades de las generaciones futuras como una exigencia de equidad intergeneracional y el concepto de solidaridad mundial que implica responsabilidades comunes pero diferenciadas. El informe de la Comisión Bruntland "Nuestro Futuro Común" publicado en 1987 promovió el uso del término "desarrollo sustentable", donde se caracteriza este tipo de desarrollo y afirma que se deben "satisfacer las necesidades de esta generación sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades."(Comisión del Medio Ambiente, 1988: 67).

El término desarrollo sustentable reúne dos líneas de pensamiento en torno a la gestión de las actividades humanas: una concentrada en las metas de desarrollo y otra en el control de los impactos dañinos de las actividades humanas sobre el ambiente. La OEA, aporta un enfoque ecológico de la misma con tres objetivos necesarios para la conservación de los recursos vivos: el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas que dan sostén a la vida, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sustentable de las especies y los ecosistemas.

Los gobiernos son responsables del desarrollo sustentable, su deber es elaborar planes nacionales, regionales y locales que conlleven a la definición de políticas y estrategias, capaces de lograr una amplia participación de la comunidad, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Las autoridades locales juegan un rol decisivo para lograr el desarrollo sustentable porque la participación de la comunidad y del sector empresarial son claves para lograr un consenso respecto a las estrategias a seguir. En cada país la definición del ideal del desarrollo sustentable, deberá ser el resultado de la negociación entre los actores involucrados. Los factores que conducen al desarrollo sustentable son: crecimiento económico; la equidad medida y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Existe una crisis ambiental derivada de las aplicaciones de patrones de crecimiento basados en el consumo predatorio de recursos naturales que implica descapitalizar a la naturaleza, generando polución y un sistema de producción de riqueza con reproducción de la pobreza y con la exclusión social. La mayoría de los problemas es son resultado de ese tipo de crecimiento y la cuestión es cómo lograr el desarrollo sustentable, para lo que es preciso armonizar criterios sociales, éticos, ambientales y de eficiencia económica.

Desarrollo Sostenible: El desarrollo sostenible, puede explicarse a través de un gráfico donde el eje horizontal es el tiempo y el eje vertical el bienestar por cápita, por lo que si el bienestar en el transcurso del tiempo se representa con una línea recta, conseguimos cierto grado de desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia.

Mientras que una línea en dirección ascendente representaría que la gente se encuentra en una situación mejor y una línea hacia arriba y después hacia abajo no mostraría un desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia.

La idea de sostenibilidad no es un obstáculo ni una amenaza, sino una advertencia de que es imprescindible fomentar un desarrollo sostenible, que debe ser la preocupación y el compromiso de gobiernos y sociedad. Coincidimos con Bifani (1993) cuando afirma que el desarrollo debiera satisfacer condiciones de sostenibilidad respecto de cada dimensión (económica, social, cultural, política y ambiental) pero cada una tiene peculiaridades. No es posible definir un único modelo de desarrollo sostenible ya que la diversidad de cada una de las dimensiones del desarrollo supone diferentes formas de buscar la sostenibilidad.

El desarrollo sostenible implica la capacidad para elegir un patrón de desarrollo que protegiendo el funcionamiento del sistema natural y preservando culturas tradicionales y valores como los de no discriminación (racial, religiosa, de género, etc.) lleve al sistema social a satisfacer necesidades básicas y a mejorar el bienestar individual y colectivo. Es un proceso complejo, intencional, que puede ser logrado si se respetan valores como libertad, equidad, justicia y aspectos como estabilidad política, coherencia social, como precondiciones para la eficiencia y el crecimiento económico (Bifani, 1997).

El desarrollo sostenible persigue el bienestar individual y social (alimentación, vestido, educación, servicios sanitarios, vivienda, etc.) que cada individuo relaciona con su calidad de vida (Cuervo y Matar, 2014). Implica la transformación de estructuras socio-económicas y políticas para crear una atmósfera donde las personas amplíen sus capacidades y tengan oportunidades iguales o mejores a las que tuvieron las generaciones presentes (Ibíd.).

*Desarrollo Social Sostenible: P*ara alcanzar un desarrollo social sostenible, se requiere la plena participación de la ciudadanía en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de la sociedad (Cuervo y Matar, 2014). Para el logro del desarrollo social sostenible es necesario asegurar el acceso a los recursos de producción (crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información) a los servicios públicos y que la gente participe en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio para aprovechar las oportunidades económicas y de empleo. Este tipo de desarrollo promueve la integración social fomentando sociedades estables y justas basadas en la promoción y protección de los derechos humanos, la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas.

Se basa en promover y lograr los objetivos del acceso universal y equitativo a educación de calidad y al nivel más alto posible de salud física y mental. Debe contribuirse al desarrollo de los recursos humanos, erradicando la pobreza, promoviendo el pleno empleo y fomentando la integración social.

El desarrollo social sostenible se logra mejorando la calidad de la educación, para que las personas de todas las edades tengan conocimientos útiles, capacidad de razonar, conocimientos prácticos y los valores éticos y sociales necesarios para desarrollar sus capacidades con salud y dignidad de manera que puedan participar en el proceso social, económico y político de desarrollo.

El logro del desarrollo social sostenible implica un esfuerzo a largo plazo, involucra la acción conjunta de gobiernos, comunidad internacional, sociedad civil y sector privado. La economía de los países debe ser orientada para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas. Las políticas económicas sólidas y de base amplia constituyen la plataforma para lograr el desarrollo social sostenible, junto con la promoción de la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad, la distribución equitativa de los ingresos y mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades.

Las redes sociales, los movimientos ciudadanos y la participación política son garantías para implantar prácticas y políticas que propendan a un desarrollo, desde abajo, progresivo y permanente. Para alcanzar un desarrollo social sostenible, es indispensable una sociedad civil vigorosa.

Como lo establece Boutros-Ghali (1995) en su "Programa de Desarrollo", el desarrollo social sostenible, para que arraigue debe brotar de la sociedad por lo que el gobierno debe orientar y facilitar el proceso pero no puede ser la única fuerza que impulse el progreso social. Las organizaciones no gubernamentales, las comunitarias, la empresa privada, las organizaciones de trabajadores y otros grupos deben participar. La población debe contribuir en la formulación de sus objetivos y hacer oír su voz en los órganos normativos.
El desarrollo social sostenible se construye a partir de la vinculación de políticas económicas y sociales que permitan crear y ampliar opciones de desarrollo en las distintas etapas de la vida de las personas y en las múltiples esferas en que participa la familia y la comunidad (Rofman, 2009).

El desarrollo social sostenible considera que mediante la aplicación de acciones sociales en cada una de las fases del ciclo de vida de las personas, éstas podrán desarrollar sus capacidades, encontrar opciones productivas de desarrollo, crear un patrimonio y contar con los mecanismos necesarios de seguridad y protección para garantizar en todo momento un nivel de vida digno en un entorno de equidad. Boutros-Ghali (op. cit.).

La población es el principal activo y las características de la población determinan la naturaleza y la orientación del desarrollo social sostenible. Invertir en la población aumenta la productividad de la mano de obra y facilita el acceso a oportunidades. Una población sana e instruida contribuye a la cohesión social y da dinamismo a todos los aspectos del desarrollo (Del Giorgio Solfa, 2012).. En la promoción de la equidad como valor económico, político, ético y moral de los gobiernos, el desarrollo social sostenible respalda los derechos de las personas, incluyendo su participación en todas las acciones sociales y en la definición de nuevas estrategias de acción pública. Porque la participación comprometida y responsable de todos, debe ser el factor detonante de un círculo virtuoso del desarrollo social sostenible al que toda sociedad democrática aspira.

Desarrollo Local: Según Boisier (2001, 2002 y 2007) es un fenómeno complejo, axiológico, multidimensional (económico, político, social, y territorial), transdisciplinar constructivista, cualitativo, intangible y endógeno que tiene que convertirse en un proyecto político local. Conlleva una multiescalaridad: articulación entre territorio local con el regional y nacional (ciudad – provincia – nación). Lo local significa un recorte dentro de la sociedad, una parte que se diferencia dentro de otra unidad social mayor. Es una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción, dentro de la unidad mayor. Es un sistema de relaciones entre personas, clases y grupos sociales que es posible identificar.

La dimensión territorial nos remite a un espacio físico, por lo que existen tantos modelos como territorios, entendidos como soporte de los recursos (capital, trabajo, tecnología) y como contenido de dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas. En este espacio participan tres núcleos: actores, interacciones e instituciones. El territorio se convierte en el sujeto de desarrollo (Pennink, 2014) y los territorios subnacionales son espacios de desarrollo.

Para Antonio Vázquez-Barquero (1988) el desarrollo local es un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a mejorar el nivel de vida de la población, con tres dimensiones: 1) económica: los empresarios locales utilizan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; 2) sociocultural: en el que los valores, las instituciones y las creencias sirven de base para el proceso de desarrollo local y 3) político administrativa: políticas territoriales que permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo económico local.

Los elementos claves del desarrollo local son: recursos (sistema político y productivo) y actores (públicos, privados, sociedad civil) y el sistema científico-tecnológico.

Dentro de los requisitos del desarrollo local encontramos la necesidad de generación de nuevas capacidades territoriales de desarrollo que requiere anteponer una visión compleja, integral y territorial del desarrollo, como marco para las políticas locales de desarrollo (Del Giorgio Solfa y Girotto, 2010).

El enfoque del desarrollo local, incorpora al desarrollo una nueva visión que combina lo territorial con lo funcional, nuevas escalas y dimensiones (económica, social, política, institucional, cultural, tecnológica), nuevos actores (gobierno, empresas, ONG, organizaciones intermedias, redes de solidaridad, centros de I & D), nuevos elementos tangibles e intangibles y nuevos instrumentos como concertación público/privada y planificación estratégica.

Desarrollo endógeno: El desarrollo endógeno, propone políticas de creación de recursos específicos en el territorio. La proximidad geográfica, política, institucional y organizacional, da lugar a dinámicas específicas que determinan la capacidad de regiones y localidades para dirigir su desarrollo. Supone un cambio de perspectiva de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar y de la visión del desarrollo como proceso sólo inducido por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología) adaptados a cada realidad a una visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales) que permiten un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornan dinámicas las potencialidades de una sociedad (Del Giorgio Solfa y Sierra, 2014). Requiere un contexto favorable, constituido por su ubicación dentro de los procesos nacionales y por su vinculación con las políticas globales que afectan los componentes fundamentales de la vida económica y social local (Pírez, 1995).

Los actores locales necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y encuadre sus actuaciones. El desarrollo endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales y que el contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, requiriéndose políticas compensatorias. Hay una relación integral, no de opuestos, entre local y supra-local (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación, entre economía formal e informal, etc.

"Contextualizando el Desarrollo"

Se contextualizará el desarrollo a partir del análisis de la situación actual en el contexto nacional y provincial.

Situación del desarrollo en el contexto nacional

En nuestro país existe concentración en la propiedad de la tierra, lo que limita las oportunidades de ascenso en la escala social, dificultades de acceso a la propiedad y el empleo formal y hay presencia de empresas extranjeras y nacionales que actúan de manera monopólica. Se necesita inversión para desarrollar recursos naturales y humanos y mejorar la provisión de servicios sociales para su población.

Otro tema importante es cómo manejar la inversión extranjera necesaria para el desarrollo ya que no toda la inversión extranjera es beneficiosa, pero debe permitirse, siempre que sea productiva y no objeto de privatizaciones de activos existentes y estratégicos para el desarrollo del país. Algunas inversiones explotan recursos naturales, por eso muchas naciones imponen controles y reglamentaciones sobre este tipo de inversión extranjera, lo que debe ser fortalecido por nuestro país. La asistencia extranjera es más exitosa en países cercanos a la fase de crecimiento autosostenido y en los que llevan a cabo planes de desarrollo bien formulados dentro de una estructura propia vigorosa.

En nuestro país, muchas veces se privilegiaron las actividades financieras sobrelas productivas, ocasionando periodos recesivos o de estancamiento económico, contracción de mercados internos y aumento de las deudas internas y externas. Cuesta generar ventajas competitivas dinámicas y su participación en la división internacional del trabajo se da mediante la producción de *commodities,* sin industrialización ni aplicación de la ciencia y tecnología.

Para alcanzar el desarrollo social sostenible, es necesario avanzar en la implementación de políticas públicas que tiendan a modificación esta situación (Drucker, 1969 y 2002; Benzaquen y otros, 2010; Fernández Chavesta, 2011).

En nuestro país, hay diversidad económica, de recursos naturales (costas, mar, climas, montañas), recursos humanos y políticos que pueden ser aprovechados para lograr el desarrollo social sostenible. La continuidad del desarrollo presenta las características de un bien público y debe transformarse en una aspiración colectiva nacional, con efectos sobre el conjunto de la sociedad, ya que iniciado el proceso nadie debe quedar excluido de sus beneficios (Teitel, 1995).
Tres cuestiones relacionadas entre sí hacen necesario la implantación de un desarrollo social sostenible: 1. atender demandas sociales aún insatisfechas; 2. mejorar la distribución del ingreso; y 3. asegurar la viabilidad a largo plazo de los sistemas políticos democráticos. Se debería concentrar el intelecto, la energía y el ingenio político de los habitantes y de los gobernantes de nuestro país en producir cambios, a partir de identificar errores del pasado, para hacer frente a larealidad presente y mirar hacia el futuro para encontrar un rumbo y un propósito colectivo.

Situación del desarrollo en el contexto de la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires tiene una extensa y diversa superficie habitada por 16 millones de personas, dividida en 135 Municipios, con realidades sociales, productivas, y fiscales diferentes, incluso al interior de cada municipio. Se advierten diferentes "velocidades" entre los territorios que la componen debido a las fuertes asimetrías socioeconómicas (de producto per cápita, de niveles sociales, educativos, etc.) entre los distintos partidos que la componen.

Destacamos el avance realizado por el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) en la elaboración de un Plan de Desarrollo y Equidad Territorial para así poder planificar la focalización de las políticas públicas, tendientes a resolver las heterogeneidades regionales provocadas por la diversidad provincial en cuanto a demografía, caracterización productiva, situación fiscal municipal y el impacto regional del empleo público.

El plan se realizó a partir de una regionalización de la provincia en 16 áreas (5 que contemplan los tradicionales 24 partidos del Conurbano y 11 a los restantes Municipios), lo que permite destacar las asimetrías demográficas, económicas y sociales y así establecer instrumentos de política para planificar la Provincia hacia el 2030 para generar las condiciones necesarias que garanticen el bienestar de las generaciones futuras.

Un aspecto que se tuvo en cuenta para el diagnóstico es participación en la actividad económica del sector público municipal, que es alta de las aéreas del interior de la provincia y donde sus políticas se

ven limitadas porque posee una estructura tributaria rígida y una baja participación de los recursos propios. A modo de ejemplo, en los distritos de la zona del Conurbano Norte cuentan con un 60% de participación de los recursos propios respecto a los totales, mientras que en el área Este sólo alcanza el 25%. Otro componente que se relevó es el migratorio provincial destacando que representa sólo el 10% del crecimiento poblacional de la Provincia en las últimas dos décadas, pero que existen áreas fuertemente expulsoras de población como el Conurbano Norte.

Se debe emplear un pensamiento estratégico, de largo plazo, cuyo eje rector sea atacar las heterogeneidades para disminuir el desequilibrio geográfico, potenciando y generando oportunidades locales para atenuar las brechas existentes y fomentar el arraigo local.

El Plan se orienta hacia territorios prioritarios que son los expulsores de población o que tienen baja densidad poblacional y/o predominantemente agrícolas. Por otra parte, se busca fortalecer la coordinación tributaria, la asistencia a los municipios y la generación de información estadística económica y sociodemográfica a nivel territorial.

Conducir la provincia en una senda de crecimiento y desarrollo donde las diferencias regionales sean cada vez menos importantes es el desafío para avanzar hacia la equidad territorial y la igualación de oportunidades de todos los habitantes, independientemente del lugar donde nacieron.

Se deben implementar medidas para atenuar las brechas (productivas, sociales, demográficas, fiscales, etc.) entre los municipios y alcanzar un desarrollo socioeconómico sostenible y territorialmente equitativo en la provincia, mediante una planificación estratégica pública y suplir el déficit existente de capacidades en materia de planificación del desarrollo (Cuervo y Matar, 2014).

Se realizó la presentación del libro/documento "Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión", en el marco de la conferencia "Planificación, desarrollo, complejización productiva y distribución del ingreso" que pone en el centro al Estado sin descuidar el dinamismo del sector privado y la economía social, hace eje en el territorio y entiende la planificación como mecanismo aglutinador y ordenador de los esfuerzos. Contiene un mapa productivo, regional, social, de la infraestructura y del medio ambiente y propuestas programáticas concretas a partir del relevamiento bibliográfico, procesamiento de datos disponibles y de entrevistas a informantes clave (PBA, 2014).

Resulta importante destacar que la estructura productiva agropecuaria y débilmente industrial genera poco empleo y de baja calidad en términos de calificación, salarios e informalidad.

Entre distintas dimensiones a abordar en la búsqueda de mitigar las asimetrías existentes en la provincia, la decisión política fue contribuir al arraigo en las áreas en fuerte proceso de expulsión de población, considerando a las migraciones netas negativas como indicador de falta de oportunidades locales. Esa carencia se asocia a la dificultad de desarrollarse laboralmente y a que como la actividad agropecuaria es de menor demanda laboral, industrializar la ruralidad es una vía adecuada para generar mayor empleo formal, de calidad y con mejores salarios.

Se propuso que los recursos de los programas del Ministerio de Economía se asignen a aquellas áreas con decrecimiento migratorio, baja densidad poblacional y estructura productiva predominantemente agropecuaria y baja industrialización y a proyectos de infraestructura orientados al apoyo de actividades productivas que promuevan el empleo y agreguen valor en origen.

Por ello se requiere identificar, formular y ejecutar proyectos que contribuyan al objetivo de mitigar las migraciones netas negativas de las áreas priorizadas. Se procedió a establecer una estrategia para generar de oportunidades locales y mitigar el proceso migratorio negativo de algunas áreas y se determinó que

los programas de la Dirección Provincial de Programas de Desarrollo deberían dirigirse a las áreas expulsoras, de baja densidad y con una estructura productiva predominantemente agropecuaria y de baja industrialización: Noroeste, Centro Sur, Sudoeste y Sureste.

Por último, se comenzó a construir una base de datos de proyectos que permita orientar las decisiones de financiamiento en forma congruente con el objetivo planteado.

Creemos que esta iniciativa es muy importante para poder desarrollar una política pública provincial en esta temática especifica.

Conclusiones

En el contexto actual del capitalismo globalizado los niveles mundial, regional, nacional y provincial, conforman un único espacio interdependiente, sin diferencia cualitativa entre ellos.

Los países en vías de industrialización, entre los que se encuentran los de América Latina, deben resolver su salto para lograr el desarrollo social sostenible, a partir de una economía social de mercado. Las políticas públicas, deben ser entendidas como forma de acción organizada para lograr objetivos de interés común a partir de acciones estatales.
El desarrollo social sostenible a partir del ordenamiento territorial a nivel nacional, provincial y local permitirá revertir tendencias de degradación del suelo y contaminación de los recursos naturales.

El fin del desarrollo social sostenible es mejorar la calidad de vida de la población, pero este implica preguntarse sobre las condiciones de la producción privada y del poder. La calidad de vida cubre no sólo el consumo sino la producción, no sólo los fenómenos periféricos, sino las causas sociales. Implica entender que no es suficiente producir, se debe pensar en la distribución, el intercambio y la satisfacción de las necesidades económicas sociales. La calidad de vida incluye las relaciones entre consumo y producción; su proporcionalidad y compatibilidad vista desde el aspecto de la necesidad.

La noción de calidad de vida se identifica con la siguiente ecuación: calidad de vida igual más crecimiento económico pero con más realizaciones espirituales, culturales, recreativas, etc. Su mejoramiento depende del nivel de vida y de otros valores que hacen a la realización del hombre.

Una sociedad justa no puede aceptar una tasa elevada de desempleo ni permitir que grupos queden excluidos de los frutos del desarrollo. Una sociedad segura no puede existir sin mecanismos de protección social para sus miembros desfavorecidos. Es preciso un esfuerzo para crear conciencia y fortalecer el compromiso político de actuar con eficacia.

De un concepto de desarrollo limitado a la transferencia de fondos y conocimientos técnicos de los que tienen a los que no tienen se pasó a un concepto amplio que abarca toda la gama del quehacer humano. El bienestar de las generaciones venideras no debe ponerse en peligro contrayendo deudas (financieras, sociales, demográficas o ecológicas) que no pueden saldarse (Boutros-Ghali, 1995).
Creemos que las conceptualizaciones expuestas en la presente ponencia pueden servir de marco para profundizar políticas públicas que tengan como objetivo promover el desarrollo, en particular en la provincia de Buenos Aires.

Bibliografía:

- Arocena, José (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.
- Bárcena, Alicia (2010). "Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis". En: Revista de la CEPAL, No. 100, pp. 7-28.

- Barrientos, Jorge; Gómez, Wilman y Rhenals, Remberto (2008). "Crecimiento, distribución y pobreza en América Latina: un ejercicio de panel, 1990-2005". En: Revista Perfil de coyuntura económica, No. 11, Universidad de Antioquia, pp. 15-50.
- Belando-Montoro, María (2008). "Desarrollo social sostenible y educación a lo largo de la vida". IV Congreso Internacional de Educación Ambiental. El agua y la educación ambiental en la década del desarrollo sostenible, Madrid.
- Benzaquen, Jorge; del Carpio, Luis Alfonso; Zegarra, Luis Alberto;Valdivia, Christian Alberto (2010). "Un Índice Regional de Competitividad para un país". En: Revista de la CEPAL, No. 102, pp. 69-86.
- Bifani, Paolo (1993). "Desarrollo sostenible, población y pobreza: algunas reflexiones conceptuales". En: Educación ambiental y universidad, México: Universidad de Guadalajara.
- Bifani, Paolo (1997). "Desarrollo sostenible: ¿Panacea o paradigma? En: "Cultura y desarrollo" Fundación Navapalos-Universidad de Valladolid.
- Bifani, Paolo (1998). "Globalización, economía y democracia". En: Revista Internacional de Filosofía Política UAM/UNED, No.12.
- Blanco, Hernán (2003). "Planeamiento del desarrollo local", Serie Recursos naturales e infraestructura No. 61, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Bogado Tabacman, Eduardo (2014). "Gobierno Abierto: La participación ciudadana en la formulación de políticas públicas". V CongresoInternacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP 2014.
- Boisier, Sergio (2001). "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?". En: Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, Sergio (2002). "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?". En: Documento de trabajo N° 6, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla: Fundación Universitaria.
- Boisier, Sergio (2007). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad, transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá.
- Boutros-Ghali, Boutros (1995). "Un programa de desarrollo". En Revista Relaciones Internacionales, Año 5, No. 8.
- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo (1977). Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México.
- Casajus Murillo, Lourdes, Del Olmo Vicén, Nuria (2014). "Justicia Ecosocial y Buen Vivir. Nuevo Enfoque de Desarrollo Social Comunitario Integral e Integrador". XVIII ISA World Congress of Sociology. Yokohama: ISA.
- Castells, Manuel (1992). "Génesis y estructura de los medios de innovación tecnológica industrial: un análisis comparado". En: Quaderns de Tecnologia. Innovación. Cultura, Societat, Instituto Catalán de Tecnología.
- Castillo, Pablo (2006). "El desarrollo local en la gestión municipal". En: Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Viña del Mar, Vol. III, No. 1, pp. 103-114.
- Castronovo, Raquel (1997). "Mercosur e impacto social en Latinoamérica, La formación del trabajador social en esta nueva realidad". XIX Jornadas Nacionales de Trabajo Social, Mar del Plata.
- Comisión Mundial Del Medio Ambiente y Desarrollo (1988). Nuestro Futuro Común (Informe Bruntland), Madrid, Alianza Editorial.
- Coraggio, José Luis (2004). La Gente o el Capital. Desarrollo local y economía del trabajo. Quito: Abya-Yala.
- Cuervo, Luis Mauricio; Matar, Jorge (2013). "Prospectiva y desarrollo El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020". En: Colección "La hora de la igualdad". Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Cuervo, Luis Mauricio; Matar, Jorge (2014). "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación". En: CEPAL - Serie Gestión Pública, No. 81. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.

- Del Giorgio Solfa, Federico (2012). "Cohesión social: clave de los entornos innovadores ciudadanos para el desarrollo local evolucionado". XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local", Florencio Varela: UNAJ.
- Del Giorgio Solfa, Federico; Blasetti, Jorge Juan; Mercedes Girotto; Luciana; Napolitano, Andrea Marcela; Pau, Marta Valeria (2014). "Ciudadanía e inclusión social de los jóvenes: tutorías laborales y educativas en la Provincia de Buenos Aires". VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, Ensenada.
- Del Giorgio Solfa, Federico; Girotto, Luciana Mercedes (2010). "La mejora y crecimiento de los sistemas productivos locales a partir de la identidad, el autoabastecimiento y los Foros de Desarrollo Municipal". Papers on Territorial Intelligence and Culture of Development, ENTI, Salerno.
- Del Giorgio Solfa, Federico; Sierra, María Sol (2014). "Desarrollo local. Diseño, marketing y emprendedorismo integrados". En: Revista Tableros, Vol. 5, No. 5, pp. 9-19.
- Dewachter, Sara; Molenaers, Nadia (2011). "Who Takes a Seat at the Pro-Poor Table?: Civil Society Participation in the Honduran Poverty Reduction Strategy". En: Latin American Research Review, Vol. 3, No. 46, pp. 112-132.
- Dolcetti Marcollini, Michelle (2014). "La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación". En: Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, Vol. 3, No. 2, pp. 130-147.
- Drucker, Peter (1969). The Age of Discontinuity. Nueva York: Harper & Row.
- Drucker, Peter (2002). La gerencia en la sociedad futura. Colombia: Norma.
- FAO (2002). La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural, Roma.
- Fernández Chavesta, Juan (2011). "Factores estratégicos de competitividad en el mercado global". En: Consensus (Lima), Vol. 16, No. 1, pp. 239-246.
- Girotto, Luciana Mercedes (2006). "El desarrollo social sostenible en el MERCOSUR. La reforma jurídico institucional del MERCOSUR como herramienta válida para el desarrollo social sostenible". III Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata.
- Hidalgo-Capitán, Antonio Luis (2011). "El [nuevo] G-20 y la gobernanza global. Un análisis post-racionalista". En: Contribuciones a la Economía, julio 2011. http://www.eumed.net/ce/2011b/
- Hoffman Stanley (1988). Orden Mundial o Primacía. Buenos Aires: GEL.
- Hoffman, Kelly; Centeno, Miguel Ángel (2004). "El continente invertido: Desigualdades en América Latina". En: Revista Nueva Sociedad, No. 193 (Ejemplar dedicado a: Desarrollo y desigualdad), pp. 97-118.
- López García, Delia Luisa (2014). "Capitalismo y subdesarrollo". En: Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina, Vol. 2, No. 1, pp. 89-111.
- Manilo, Peter; Mastromonaco, Ralph (2014). The Local Economic Impacts of Unconventional Shale Development, Department of Economics, University of Oregon. http://pages.uoregon.edu/ralphm/unconvshalejune2014.pdf
- Narodowski, Patricio (2008). La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad. Buenos Aires: Prometeo.
- Oxford Dictionary (2012). Disponible en: http://oxforddictionaries.com/definition/odds (17/12/2014).
- Pennink, Bartjan (2014). "Dimensions of Local Economic Development: Towards a Multi-level, Multi Actor Model". En: Journal of Business and Economics, Vol. 1, N° 1, pp. 42-48.
- Pírez, Pedro (1995). "Actores sociales y gestión de la ciudad". En: Revista Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, N° 28. México.
- Prebisch, Raúl (1981). Capitalismo periférico. Crisis y transformación. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, Raúl (2008). "Hacia una teoría de la transformación". En: Revista de la CEPAL, No. 96.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso. Washington: PNUD.
- Provincia de Buenos Aires (2014). Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión. La Plata: Ministerio de Economía.

- Raymond, Aron (1981). Guerra y Paz entre las Naciones. Buenos Aires: Alianza.
- Real Academia Española (2012). Diccionario de la lengua española (22a. ed.). Madrid: Espasa.
- Resico, Marcelo (2012). "El debate sobre los modelos de capitalismo y la Economía Social de Mercado". En: Bien Común, Vol. XVIII Nº 211, pp. 77-87.
- Ricardo French-Davis (2012). ¿Qué ha fallado en la macroeconomía y finanzas sudamericanas desde los noventa? En: Trimestre Económico, Vol. LXXIX (2), No. 314, pp. 263-286.
- Rodríguez, Octavio (1994). "CEPAL viejas y nuevas ideas". En: Quantum, Vol. 1, No. 2, Montevideo.
- Rofman, Adriana (2005). "La participación de la sociedad civil en las instancias de articulación multiactoral: hacia la elaboración de un modelo de análisis". V Conferencia Regional de la ISTR-LAC. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Rofman, Adriana (2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". VI Conferencia Regional de la ISTR-LAC. Salvador de Bahía: CIAGS/UFBA.
- Rofman, Adriana (2009). "Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: entre las teorías y las realidades". En: Revista Española del Tercer Sector, No. 12, pp. 157-181.
- Sanahuja, José Antonio (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal". En: Manuel Cienfuegos, José Antonio Sanahuja (eds.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 87-134.
- Seroa da Motta, R.; Arigoni Ortiz, R. (2013). "Criterios Económicos para la Aplicación del Principio del Protector-Receptor para el Cobro de Recursos Hídricos Protegidos por Unidades de Conservación en Brasil". En: Félix Dan, Marcela Perticara y María Lucia Rodríguez B. (eds.), El desafío del desarrollo sustentable en América Latina, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 76-92.
- Sianes, Antonio; Ortega Carpio, María Luz (2014). "Una apuesta global por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Sí, pero…¿ qué políticas?". En: Revista de Economía Mundial, No. 36, pp. 121-152.
- Smith, Adrián /2012). "Traduciendo sustentabilidades entre nichos tecnológicos y regímenes socio-técnicos. En: Hernán Thomas (coord..), Mariano Fressollo, Guillermo Santos (comp.), Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social, Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, tecnología e Innovación Productiva de la Nación, pp. 153-189.
- Teitel, Simón (1995). Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina. Washington: BID.
- Torres Rivas, Edelberto (2001). "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica". En: Revista Instituciones y desarrollo, No. 8-9, pp. 143-170.
- Tulchin, Joseph (1999). "Latinoamérica en el Sistema Internacional". En: Revista de Relaciones Internacionales (UNLP), No. 17.
- Varsavsky, Oscar (1971). Proyectos Nacionales. Planeamiento y estudios de viabilidad, Colección ciencia desarrollo e ideología. Buenos Aires: Periferia.
- Vázquez-Barquero, Antonio (1999). Desarrollo, redes e innovación. Madrid: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, Antonio (1988). Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo. Madrid: Pirámide.
- Zemelman, Hugo (1998). De la historia a la política. La experiencia de América Latina. México: Universidad de las Naciones Unidas/Siglo XXI.

LA ARGENTINA RECIENTE FRENTE AL MERCADO MUNDIAL. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL PERFIL EXPORTADOR DEL PAÍS ENTRE LA CONVERTIBILIDAD Y LA POSCONVERTIBILIDAD

Iván KITAY (UBA-UNQui)

CEPI

II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: El presente trabajo indaga sobre los cambios y continuidades en el perfil exportador de la Argentina en el último cuarto de siglo. Las ventas en los mercados externos –en tanto fuente de divisas- ocupan un lugar preponderante en economías dependientes como la de este país, y por ello se encuentran en el centro de los debates sobre el modo de acumulación de capital vigente.
Se trata de un estudio empírico de carácter exploratorio que pretende generar algunas hipótesis sobre el intercambio comercial argentino en una perspectiva de mediano plazo, teniendo en cuenta las discusiones en torno a la llamada "desindustrialización" y/o "reprimarización" de la economía nacional. Para este fin, realizamos diferentes operaciones de procesamiento estadístico descriptivo de tipo bivariado, en base a información producida por organismos públicos nacionales (INDEC y CEI- MREyC) y organizaciones internacionales reconocidas (CEPAL y Banco Mundial).

Introducción

El tipo de inserción de un país en el mercado mundial es un aspecto central de su economía y un tema ya clásico en los debates sobre el desarrollo económico. Para el caso de un país como Argentina, las ventas en los mercados externos son además un mecanismo decisivo de ingreso de las divisas necesarias para el sostenimiento de la economía interna.

En este sentido, abundan los trabajos que ahondan en los cambios y continuidades en el intercambio comercial entre la Convertibilidad y los años posteriores, fundamentalmente en torno a los debates sobre la persistencia o no de la llamada restricción externa, siendo las exportaciones argentinas un aspecto de dicho análisis. El colectivo CENDA (2010) señala la reversión del signo de la balanza comercial, así como también de la cuenta corriente en general, que pasó de ser sistemáticamente deficitaria durante la Convertibilidad a tener saldos fuertemente positivos durante la primera década del siglo XXI (p. 28). Esto produjo un desplazamiento de la restricción externa que, empero, en tanto el ritmo de crecimiento de las importaciones era más rápido que el de las exportaciones, amenazaba con reaparecer (Bianco et. al, 2007; Fernández Bugna y Porta, 2008; Wainer 2012).

Sin embargo, nos parece que la cuestión de las exportaciones tiene peso propio a la hora de caracterizar el modo de acumulación de Argentina entre la convertibilidad y la posconvertibilidad, y que por lo tanto merece una atención específica, más allá del desempeño del intercambio comercial en general. En este sentido, el presente trabajo, de carácter exploratorio, pretende generar algunas hipótesis sobre el desempeño de las exportaciones argentinas en una perspectiva comparativa de mediano plazo, teniendo en cuenta las discusiones en torno a la llamada "desindustrialización" y/o "reprimarización" de la economía nacional. Para este fin, realizamos diferentes operaciones de procesamiento estadístico descriptivo de tipo bivariado, en base a información producida por organismos públicos nacionales (INDEC y CEI- MREyC) y organizaciones internacionales reconocidas (CEPAL y Banco Mundial).

Dos razones nos llevan a encarar esta tarea. Por un lado, porque la cantidad de años que pasaron desde el fin de la Convertibilidad excede al de la vigencia de este régimen, por lo que creemos que resulta válido y pertinente preguntarnos por las tendencias desplegadas durante este período y su relación con el anterior -en tanto la mayoría de los análisis disponibles consideran sólo parcialmente los primeros años de la posconvertibilidad-. Por otro, porque durante 2016 el INDEC revisó y consolidó los datos sobre comercio exterior para el último lustro, lo que vuelve relevante la revisión de algunas series actualizadas de cara a un intento de periodización del comportamiento del sector exportador argentino en el presente siglo.

Aunque consideramos que el período de reestructuración capitalista se inicia en 1989, con la introducción de las reformas neoliberales por parte del gobierno de Menem, tomaremos en consideración el período de vigencia de la Ley de Convertibilidad -de 1991 a 2001 inclusive- para referirnos al primer ciclo de acumulación, en tanto fue a partir de este plan que el esquema macroeconómico adquirió cierta estabilidad, consolidando el proceso de reestructuración tras varios intentos fallidos durante los

dos años previos (Salvia, 2015). Por otra parte, el ciclo de acumulación que denominamos posconvertibilidad comienza, por supuesto, con la derogación de la ley antedicha. Sin embargo, aclaramos que no nos guiamos por un criterio institucionalista: entre la Convertibilidad y la posconvertibilidad medió ni más ni menos que la crisis de acumulación y dominación del 2001. Estas categorías, entonces, refieren no solamente a un régimen macroconómico en torno al cual se desarrolla la acumulación capitalista (aspecto que aquí nos atañe específicamente), sino también a una modalidad específica de ejercicio de la dominación política (Grigera y Eskenazi, 2013).

Las exportaciones argentinas entre la convertibilidad y la posconvertibilidad. Un análisis sectorial.

Si damos una mirada general a la evolución de las exportaciones (medidas en dólares corrientes) desde la década de los ochenta del siglo pasado hasta la actualidad (Gráfico 1), encontramos variaciones notables. De 1980 a 1989 las exportaciones permanecen prácticamente estancadas, e incluso con una tendencia declinante. Recién en 1990 registran un incremento importante (del 29% con respecto al año anterior, máximo del período), y el nuevo monto se convierte en una especie de "piso" para la evolución subsiguiente. A partir de allí, mantiene una fuerte tendencia alcista hasta 1998, momento en el cual las exportaciones se estancan hasta 2002. Es destacable que las exportaciones no declinan (salvo en 1999) en el marco de la recesión. En definitiva, se verifica un importante aumento de las exportaciones a lo largo de todo el período de vigencia de la convertibilidad, duplicando en 2001 (máximo del período) el valor de 1991. En la posconvertibilidad la tendencia al crecimiento de las exportaciones es aún más fuerte, y en 2011 (máximo del período) llega a triplicar el valor de 2002, unas siete veces el valor de 1991[126]. Entre 2002 y 2008 se verifica un aumento casi exponencial. En 2009, la crisis mundial impacta de lleno sobre las exportaciones, cuyo valor cae notoriamente, tendencia que no se sostiene en el tiempo puesto que en 2010 y 2011 se verifica un fuerte repunte, alcanzándose en este último año el máximo de la posconvertibilidad. Los últimos cuatro años muestran un claro deterioro del desempeño exportador, con valores cada vez más deprimidos, que alcanzan en 2015 guarismos similares a los del crítico 2009. En definitiva, en la posconvertibilidad puede verse un aumento de las exportaciones aún más importante que en la convertibilidad (una tasa media anual acumulativa de 5,2% entre 1991 y 2001, y de 7,5% de 2001 a 2015, aun cuando los últimos años fueron a la baja).

En conclusión, es posible identificar un quiebre entre la dinámica exportadora de los años ochenta del siglo pasado y los años posteriores. Entre la convertibilidad y la posconvertibilidad hay una variación notable en los niveles de crecimiento de las exportaciones, pero ambos períodos se inscriben en una misma tendencia alcista. Podemos afirmar, entonces, que los últimos veinticinco años se caracterizan por una tendencia al crecimiento sostenido de las exportaciones[127]. Esto es así no sólo en términos absolutos, sino también en relación con el producto total: El coeficiente exportaciones/PBI pasó de un promedio del 6,5% entre 1991 y 2001 a uno del 15,8% entre 2001 y 2014[128]. El correlato de esto fue que se redujo el consumo interno como destino de la producción. Por otro lado, la participación de las exportaciones argentinas en el total de las exportaciones mundiales se expandió fuertemente en los primeros años de la convertibilidad (pasando de 0,35% en 1991 a 0,49% en 1996), para luego estabilizarse en torno al 0,45% hasta al menos el año 2006 (Bianco et. al, 2007: 112). Finalmente, resulta interesante destacar que el coeficiente de apertura (X + M / PBI) pasó de un 13% en 1991 a un 29,3% en 2014[129], lo que muestra no sólo que hoy estamos incluso más "vinculados al mundo" que antes

126 Dado que trabajamos con datos expresados en dólares corrientes en series de largo plazo, donde la inflación internacional debería ser considerada, estas comparaciones tienen un carácter indicativo. Para una ponderación adecuada de la tendencia alcista de las exportaciones vis a vis la inflación deberíamos operar con un deflactor. No obstante, consideramos que los datos disponibles son útiles a los efectos de esta etapa exploratoria de la investigación.

127 Bianco et al. (2007) señalan que "ya a principios de los ochenta (…) se produce un incremento cuantitativo importante de las exportaciones argentinas" (p. 142). Desgraciadamente, no contamos con datos sobre precios y cantidades de las exportaciones en esos años como para evaluar si este hecho justifica modificar la periodización que proponemos.

128 Elaboración propia en base a CEI, Sector Externo, exportaciones como porcentaje del PIB.

129 Elaboración propia en base a World Data Bank, World Development Indicators.

(CENDA, 2010: 166) sino también que el sector externo, de la mano de un extraordinario desempeño de las exportaciones, se ha convertido en un factor relativamente importante de la demanda agregada.

Gráfico 1. Argentina. Evolución de las exportaciones de bienes por grandes rubros. 1980-2015. (en miles de dólares corrientes).

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC/Comercio Exterior. Los datos de 2014 y 2015 son provisionales.

Ahora bien, para poder analizar qué características asumió dicha inserción en el mercado mundial, es necesario observar el contenido de esas exportaciones. Un análisis de la composición de las mismas por grandes rubros nos permite una primera aproximación.

Gráfico 2. Argentina. Evolución de las exportaciones de bienes por grandes rubros, 1991-2014. (en miles de dólares corrientes).

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC/Comercio Exterior. Los datos de 2014 y 2015 son provisionales.

El Gráfico 2 nos permite ver que no hubo cambios en el orden de las posiciones relativas entre los grandes rubros en el período analizado[130]. Tanto en la convertibilidad como en la posconvertibilidad lideran las exportaciones de bienes los productos manufactureros (y dentro de ellos, las MOA por sobre las MOI la mayor parte del tiempo), seguidos por los productos primarios y, en último lugar, los combustibles y la energía. También es posible distinguir, a grandes rasgos, al año 2002 como un punto de inflexión en las dos décadas analizadas. En efecto, en el último trimestre de 2002 comienza la recuperación del PBI -tras la recesión iniciada en la segunda mitad de 1998-, que a fines de 2005 supera los niveles de ese año, y para el año 2003 todos los grandes rubros de exportación se encuentran creciendo nuevamente (sólo las MOA habían comenzado su recuperación un año antes). El año 2002 es, justamente, el año en que se pone fin al régimen de la Convertibilidad.

Durante la Convertibilidad, el rubro que más expandió sus exportaciones, en valores corrientes, fue el de combustibles y energía (18% anual acumulativo). Le siguen, de lejos, las manufacturas de origen industrial (9,8%), los productos primarios (5,7%) y las manufacturas de origen agropecuario (3,8%). Resulta de interés señalar que esta expansión se explica por un fuerte crecimiento en las cantidades exportadas (que prácticamente se duplicaron a lo largo de la década) frente a unos precios que, en promedio, se mantuvieron estables. Esto es particularmente relevante en el caso del rubro de CyE, cuyas cantidades exportadas no dejaron de aumentar pese a la volatilidad de los precios, pero también en el de las MOI, donde en crecimiento en las cantidades exportadas continuó incluso en el marco de precios en declinación.

130 Aunque las manufacturas de origen industrial superan a los productos primarios en 1993, en rigor se trata de una tendencia de más largo plazo, cuyo punto de inflexión se encuentra en 1987. Durante la primera mitad de la década de los ochenta, las exportaciones de productos primarios superaban ampliamente las de MOI. Entre 1985 y 1987 se da una muy fuerte caída en las exportaciones de los primeros, seguido por un importante incremento de los segundos, tras lo cual las MOI se ubicaron por encima de los productos primarios, situación que se mantuvo a lo largo de todo el período analizado.

En la posconvertibilidad, las MOA se expandieron a una tasa media acumulativa anual del 7,9%, seguidas por los productos primarios (5,4%). Por su parte, las MOI crecieron casi lo mismo, un 5,3%. Las exportaciones de combustibles y energía exhiben el peor desempeño relativo, puesto que en 2015 tiene un valor cercano a la mitad de los existentes al finalizar el 2001. A diferencia del período anterior, el dinamismo de las exportaciones durante la posconvertibilidad se explica fundamentalmente por un aumento de los precios (que llegaron a duplicar el promedio de la década anterior), frente a unas cantidades que crecieron modestamente. El caso más extremo es el de CyE, cuyas cantidades exportadas fueron disminuyendo sin pausa desde el año 2002 vis a vis un incremento muy fuerte en los precios que tendió a "ocultar" aquella situación. De todas maneras, las cantidades exportadas tanto de productos primarios y MOA dejaron de incrementarse luego de 2007, aun cuando sus precios continuaron la tendencia alcista. Las MOI fueron el único rubro cuyas cantidades siguieron creciendo en los años posteriores. Resulta interesante destacar que el único rubro que presenta una tendencia claramente creciente en sus cantidades exportadas tanto en la Convertibilidad como en la posconvertibilidad es el de las MOI. Si la variación en las cantidades vendidas nos dice más sobre el carácter estructural de una reconversión productiva más que la variación en sus precios, creemos que vale la pena preguntarse si la insistencia sobre los supuestos efectos "reprimarizadores" del boom de los *commodities* no nos hace perder de vista una modificación menos coyuntural en el seno de la industria exportadora argentina.

Tanto los productos manufactureros (MOA y MOI) como los productos primarios siguieron, durante la posconvertibilidad, la misma dinámica general: un crecimiento alto y sostenido hasta 2008, una abrupta caída en 2009, seguido de una fuerte recuperación en los dos años siguientes (donde se registraron los valores más altos del período). Finalmente, la retracción verificada en 2012 y 2013 se reveló definitiva en los años subsiguientes. La excepción fueron los combustibles y la energía. Este rubro venía creciendo ya desde la convertibilidad, y su valor siguió aumentando hasta 2006. Sin embargo, entre 2006 y 2008, mientras el resto de los rubros crecen fuertemente, éste se estanca, y luego nunca se recupera de la caída de 2009. Desde 2013 las ventas de combustibles y energía comienzan a retroceder de manera sostenida, ubicándose en 2015 muy por detrás incluso de los máximos alcanzados durante la Convertibilidad.
Dada esta evolución dispar de las exportaciones durante la posconvertibilidad, es importante reconocer ahora los efectos que esto tuvo en la composición de la canasta exportadora de bienes.

Gráfico 3. Argentina. Composición de las exportaciones de bienes por grandes rubros, años seleccionados. En porcentajes.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC/Comercio Exterior. Los datos de 2015 son provisionales.

Con respecto al rubro de energía y combustibles, puede observarse una duplicación de la participación en la canasta exportadora de 1998 a 2002, y luego una paulatina disminución de la incidencia del mismo hasta ubicarse, en 2015, por debajo de los niveles de 1991. El aumento abrupto del período 1998-2002 se explica por un incremento importante de este tipo de exportaciones hasta el año 2000, mientras el resto de los rubros seguían una trayectoria declinante, una dinámica específica de los años recesivos de la convertibilidad. De hecho, las exportaciones de combustibles y energía se incrementan de igual manera entre 2002 y 2005 (manteniendo sus valores hasta 2008), pero esta situación no se ve reflejada en la canasta exportadora (en la cual va reduciendo su incidencia) porque en este mismo período el resto de los rubros aumentan aún más. De 2009 en adelante, la pérdida de participación de este rubro refleja efectivamente una caída en las exportaciones de este tipo en el marco de una tendencia ascendente (aunque más errática que en el período anterior) para el resto de los rubros. Por otra parte, la tendencia declinante de esta misma participación para los años de la posconvertibilidad no obedece siempre al mismo factor: como dijimos, entre 2002 y 2008 las exportaciones de este rubro aumentan, explicándose la pérdida de participación por un incremento aún mayor del resto de los rubros, y luego comienzan a caer, mientras los demás siguen creciendo (aunque a un ritmo menor). En definitiva, la dinámica de la participación de las exportaciones de combustibles y energía en la canasta exportadora no manifiesta tendencias directamente asociables a la periodización convertibilidad/posconvertibilidad.

Con respecto a los productos primarios, se observa una tendencia levemente declinante en su participación en la canasta exportadora entre 1991 y 1998, que con la recesión alcanza un piso del 20%, situación que no se revierte hasta el segundo lustro del siglo XXI. En la última década, los valores se ubicaron en los niveles de 1993-1998, sin llegar nunca al máximo de 1991. En definitiva, la partici-

pación de los productos primarios en las exportaciones no varió significativamente en las últimas dos décadas, tendiendo, en todo caso, a ubicarse en niveles inferiores a los de comienzos de la década del noventa. Sin embargo, si esto es cierto con relación a los totales, sí se observa una variación significativa en la relación de este tipo de exportaciones con las manufactureras, como veremos a continuación.

Los rubros manufactureros (MOA + MOI) son los que mayor peso tienen en la canasta exportadora. Las manufacturas mantuvieron su participación en la canasta en niveles similares entre 1993 y 1998 (66% en 1991, 65,6% en 1993, 66,7% en 1995 y 65,7% en 1998), participación que se redujo notablemente con la recesión (61,3% en 2002) y se mantuvo en esos guarismos hasta al menos 2005 (62,2%). Recién en 2008 recuperan el nivel que tenía diez años antes, y luego siguieron creciendo (68% en 2011 y 72,6% en 2015). Hasta 2011, esta posición se explica por un aumento en los valores absolutos, mientras que en los años subsiguientes las manufacturas se retraen menos que los otros rubros. Sin embargo, la evolución relativa de las exportaciones manufactureras entre la Convertibilidad y la posconvertibilidad resulta opacada por el desempeño dispar del sector hidrocarburífero. Así, si descontamos su incidencia, es decir, si comparamos la evolución de la exportación de manufacturas exclusivamente con la de productos primarios, la tendencia se ve más claramente: el coeficiente MOA+MOI/PP fue de un 267,6% entre 1991 y 1998 -y de 275,1% para el período 1991-2002 completo-, mientras que entre 2002 y 2015 se ubicó en un 308,7%. En otras palabras, las exportaciones manufactureras tendieron a crecer más que las exportaciones de productos primarios entre ambas décadas.

Por otra parte, si miramos al interior del sector manufacturero, podemos identificar dos tendencias aun claramente diferenciables entre la convertibilidad y la posconvertibilidad. Durante la convertibilidad, la participación de las MOA en la canasta exportadora fue declinando (de 41,1% en 1991 a 31,7% en 2002), mientras que las MOI tendieron a incrementarla: pasaron del 24,9% en 1991 al 32,6% en 1998, e incluso tras la recesión, en 2002, seguían por encima del primer guarismo, con un 29,6%. En cambio, en la posconvertibilidad, ambos rubros tendieron a aumentar su participación. Las MOI lo hicieron de manera sostenida, mientras que las MOA de manera más errática. Por primera vez en esas dos décadas, las MOI superaron la participación de las MOA en un contexto de crecimiento económico (2010, 2011 y 2012). Sin embargo, este desempeño no continuó en los años posteriores y las MOA recuperaron su tradicional liderazgo. El salto en la participación de las MOA que se observa en 2015 se debe a que, en un año de reducción de las exportaciones totales, las de este rubro caen menos que las MOI y los productos primarios.

Entonces, si bien coincidimos con Belloni y Wainer (2012) en que "el nuevo 'modelo' fue más favorable para la exportación de manufacturas de origen industrial que el régimen de la convertibilidad" (p. 21), debemos señalar que el desempeño de este rubro durante la mayor parte de los noventa fue igualmente positivo. Nos preguntamos, entonces, si dicha constatación alcanza para hablar de dos "modelos" o regímenes diferenciables entre la convertibilidad y la posconvertibilidad, al menos, en lo que atañe al sector exportador.

Al mismo tiempo, nos parece correcto su señalamiento acerca de que la mayor parte de las exportaciones de bienes sigue correspondiendo, en la posconvertibilidad, a "bienes primarios y/o manufacturas basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales (ventajas comparativas estáticas)" (p. 72). Este es un hecho indudable. Sin embargo, cabe preguntarse por la trayectoria que siguió la participación relativa de estos tres rubros de exportación (PP + MOA + CyE) en las últimas dos décadas. Así, encontramos que en 1991 las exportaciones de bienes basados en recursos naturales representaban un 74,9% del total, mientras que en 2015 lo hacía en un 68,4%. La tendencia fue declinante a lo largo de todo el período (como contrapartida de una participación MOI tendencialmente creciente). Por lo tanto, nos parece que afirmaciones tales como "las políticas económicas de la década de 1990 constituyen la expresión más acabada y la verdadera culminación del 'proyecto desindustrializador'" (CENDA, 2010: 16) deberían ser formuladas con mayor cautela, al menos en lo que respecta al sector externo. Azpiazu y Schorr (2010) consideran que las transformaciones en el perfil de la industria en lo que respecta al

comercio exterior expresan justamente los efectos de dicho plan y dan a entender que el sector industrial se "refugió" en las exportaciones para sobrevivir la situación adversa a la que la que éste las confinó (p. 260). En cualquier caso, ese negocio parece haber terminado siendo muy exitoso. Por lo tanto, consideramos que este proceso de reconversión productiva y reorientación hacia el mercado externo del sector industrial argentino verificado durante la Convertibilidad (y no revertido en los años posteriores) merece ser analizado con mayor detalle.

De todas maneras, nos parece la pregunta por el contenido de las exportaciones MOI no debería ser ignorada. La inclusión de la minería en este rubro (que, en definitiva, es una actividad basada en ventajas comparativas estáticas como la agroindustria), por ejemplo, es un aspecto que debería ser tenido en cuenta. En este sentido, Bianco et. al (2007) afirman que el contenido tecnológico de las exportaciones industriales mantuvo una estructura estable con respecto a lo ocurrido durante la convertibilidad, en tanto la economía argentina se ha vuelto cada vez más dependiente de las importaciones, aún a pesar del encarecimiento del tipo de cambio entre 2002 y 2007 (Belloni y Wainer, 2012; Schorr y Wainer, 2012). Al mismo tiempo, el balance de divisas industrial de Argentina (excluida la agroindustria) ostenta un déficit equivalente al registrado en la década del noventa (Gigliani y Michelena, 2010).

Reflexiones finales

Para finalizar, nos parece importante situar nuestros hallazgos en el marco de los debates sobre la acumulación de capital en la posconvertibilidad y la dinámica de sus exportaciones.

Teniendo en cuenta lo visto, resulta difícil sostener una contraposición tajante entre la dinámica de las exportaciones argentinas en la convertibilidad y la posconvertibilidad. En este sentido, resulta poco sólido aquél discurso gubernamental que afirma que la estructura económica argentina "se dio vuelta" en los últimos doce años[131], al menos, en lo que respecta al sector externo. La tendencia al crecimiento de las exportaciones manufactureras (sobre todo, en comparación con los productos primarios) ya existía en la convertibilidad, y si bien dentro de ellas las MOI llegaron a superar a las MOA durante algunos años, esa situación no se sostuvo en el tiempo. Por similares razones, parecen exageradas las admoniciones del liberalismo, que insiste en que el "destino histórico y geográfico" de Argentina es la exportación de bienes que aprovechan sus ventajas comparativas (estáticas)[132].

Nos parecen más acertados, en cambio, quienes hablan de una ausencia de "cambio estructural" del sector exportador entre la Convertibilidad y la posconvertibilidad (Bianco et. al, 2007; Fernández Bugna y Porta, 2008; Wainer 2012). Quizá, aquí el aspecto más controversial sea las posibles explicaciones de tal situación. Por un lado, Azpiazu y Schorr (2010) señalan que:

> Desde 2002 no ha existido en el país una estrategia de desarrollo productivo en general ni industrial en particular. (…) Así, la lógica del "piloto automático" tan cara al neoliberalismo parecería seguir vigente, esto es, la idea de que la instrumentación de una "adecuada" política económica es la condición para resolver los problemas heredados, y que casi no se precisan políticas activas si "la macro funciona bien" y "los precios son los correctos" (p. 230).

La constatación de la ausencia de un "verdadero plan industrial" remite, en este caso, principalmente a un reclamo hacia los funcionarios estatales encargados de la política económica -lo cual implica necesariamente depositar ciertas expectativas sobre los mismos-. Por otro lado, Bonnet (2015) afirma que:

131 El entonces viceministro de Economía Axel Kicillof sostuvo que "estamos industrializando a tasas inéditas en la historia la economía nacional [...] El PBI industrial per cápita se ubicó un 92,5 por ciento por encima del alcanzado en 2002 y en un 35,9 por ciento por encima del máximo alcanzado durante la convertibilidad en 2007. Quiere decir que hemos dado vuelta la estructura productiva argentina" (Versión taquigráfica de la reunión plenaria de tres comisiones del Senado de la Nación, 17 de abril de 2012, citado en Grigera, 2013: 48).

132 Por ejemplo, Llach (2010).

> a diferencia de crisis anteriores en las que había ido evidenciándose cada vez con mayor crudeza el agotamiento del modo de acumulación propio del capitalismo de posguerra, ciclo que culminó en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, en la crisis que cerró en la década de los noventa no había motivo alguno para que la gran burguesía argentina reorientara su proceso de acumulación. Y, en la medida en que la continuidad de este modo de acumulación resultara compatible con el continuado ejercicio de la dominación política, tampoco había razón alguna para que las administraciones kirchneristas adoptaran políticas que apuntaran a reorientar ese proceso de acumulación (p. 200).

En este caso, se enfatiza ya no en la supuesta (in)acción de los funcionarios de turno sino en los intereses de clase que organizan las características de la acumulación, lo que incluye tanto a los planes de la burguesía como a la capacidad de la clase trabajadora para impugnarlos.

En definitiva, consideramos que durante la posconvertibilidad se mantuvo un patrón de especialización exportadora que continúa las tendencias que caracterizaron a la Convertibilidad, signado por una inserción en el mercado mundial basada en la exportación de manufacturas (agrarias e industriales). Ambos períodos se inscriben en una misma tendencia expansiva –con diferencias de grado- que contrasta fuertemente con lo acontecido durante la década de los ochenta. Nos parece que la especificidad del desempeño exportador en la posconvertibilidad puede entenderse como un "cambio en la continuidad" de aquella inserción que acabó por imponerse en los noventa, o lo que es lo mismo, como una sub-etapa de consolidación de la misma. Esta expresión busca jerarquizar la relación entre los cambios y las continuidades encontradas, sin caer por ello en simplificaciones abusivas con respecto a la propia evidencia empírica. Creemos que tal idea es compatible con nuestros resultados.

Bibliografía:

- Azpiazu, D. ySchorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía,* 1976-2007. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2012). "La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial". Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología de la Flacso. Documento de Trabajo no. 23.
- Bianco, C., Porta, F. y Vismara, F. (2007). "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa". En Kosacoff, B. (ed.): Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración. El Kirchnerismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- CENDA (2010). "La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina período 2002-2010. Buenos Aires: Atuel.
- Fernández Bugna, C. y F. Porta (2008), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". En Realidad Económica, no. 233. Buenos Aires: IADE, págs. 17-48.
- Gigliani, G. y Michelena, G. (2010), "La industrialización vista a través del comercio exterior". Ponencia presentada en las III Jornadas de Economía Crítica, UNR.
- Grigera J. y Eskenazi, M. (2013). "Apuntes sobre la acumulación de capital durante la posconvertibilidad". En Grigera, J. (comp): Argentina después de la convertibilidad (2002-2011). Buenos Aires: Imago Mundi, págs. 165-194.
- Grigera, J. (2013). "La insoportable levedad de la industrialización". En Batalla de Ideas no. 4. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Llach, J. (2010). "Los desafíos productivos de la Argentina: ¿cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el nuevo mundo?". En Boletín Informativo Techint no. 333, págs. 55-76. Buenos Aires: Techint.
- Salvia, S. (2015). "Políticas económicas, mercado mundial y acumulación de capital en la argentina post-convertibilidad". En Revista de Economía Crítica, no. 19, págs. 178-196. Madrid: Asociación Cultural Economía Crítica.

- Schorr, M. y Wainer, A. (2012). "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial. Reflexiones sobre la posconvertibilidad". En Apuntes para el cambio, no. 2, págs. 36-44.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013). "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos". En Schorr, M. (coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿Desarrollo o crecimiento industrial?*.Buenos Aires: Peña Lillo
- Wainer, A. (2012). Inserción argentina en el comercio mundial. De la restricción externa al desarrollo económico". En *Realidad Económica* n° 264, págs. 61-88. Buenos Aires: IADE.

Eje IV:

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE ARGENTINA: EL DEBATE NACIONAL ACTUAL

CONCURSO "DR. ALDO FERRER" (para estudiantes)

Nicolás KIZTYK (Estudiante UNM): PERSPECTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO CON RESPECTO A LA CRECIENTE INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL SECTOR DE SERVICIOS QUE PUEDE REEMPLAZAR LA MANO DE OBRA DIRECTA E INDIRECTA.

Camila NAGY (Estudiante UNM): UN ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE CAPITALES EXTERNOS EN AMÉRICA LATINA DESDE EL BALANCE EL PAGOS (1980-2015). NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO.

Breno NUNES CHAS (Estudiante UBA) e **Iván WEIGANDI** (Estudiante UBA): UN BANCO CENTRAL PARA LA REPÚBLICA ARGENTINA: MAS ALLÁ DE LA INFLACIÓN… MÁS ACÁ DEL DESARROLLO.

Jonatan NUÑEZ (Estudiante UBA): LATINOAMÉRICA, ENTRE VIEJAS Y NUEVAS POTENCIAS: LA PUJA DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA POR LA REGIÓN. REVISIÓN INICIAL DE LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL (1990-2015).

Cristian L. SAMANIEGO (Estudiante UNM): CHINA EN EL ORDEN FINANCIERO GLOBAL: DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL.

Francisco WEST (Estudiante UNM) y **Samantha BARBOLLA NOVILLO** (Estudiante UNM): MINERÍA Y SOJA: LAS AMENAZAS AL DESARROLLO ESTRUCTURAL Y SUSTENTABLE EN ARGENTINA.

Moderador: **Adriana M. del H. SANCHEZ**

UN ANÁLISIS DE LOS FLUJOS DE CAPITALES EXTERNOS EN AMÉRICA LATINA DESDE EL BALANCE EL PAGOS (2003-2015). NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO.

Camila NAGY (Estudiante UNM)
Mención Especial

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: El **objetivo** del trabajo propuesto es analizar cuantitativamente e identificar la importancia relativa de los flujos de capitales externos en los países de América Latina y las transferencias de recursos financieros que se generan desde estas economías hacia el exterior. Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que la inversión extranjera directa (IED), la inversión en cartera (IC) y la deuda externa, si bien pueden traer un alivio del corto plazo, constituyen una costosa carga en el mediano y largo plazo. La remisión de utilidades, el pago de intereses y la reversión de esos flujos cuando las posibilidades de ganancia se extinguen originan continuas y crecientes salidas de dólares, que son fuente de inestabilidad y crisis externas. Además, En los casos en que los capitales extranjeros sean realmente inversión productiva (IED), fluirán hacia los rentables sectores primarios concentrados, que generan poco empleo, poseen una baja propensión a invertir y una alta inclinación a fugar capitales (Médici & Panigo, 2015; Schorr, 2013).

Introducción

En el marco de la teoría neoclásica, el déficit crónico de divisas que padecen los países de América Latina puede salvarse mediante la liberalización de los mercados financieros, es decir, permitiendo que los capitales de las economías desarrolladas fluyan hacia los países subdesarrollados, para realizar las inversiones que no pueden realizarse por el escaso ahorro interno (Médici y Panigo, 2015). También son vistos como fuentes de innovación tecnológica y, en definitiva, como el camino al desarrollo.

Esta visión del desarrollo pareció consolidarse en la década del setenta con la llegada de importantes montos de financiamiento externo a América Latina en general y a Argentina en particular. En la década posterior, se producen fuertes cambios en la coyuntura mundial que dieron paso a una nueva etapa caracterizada por la mundialización de la producción y la liberalización de los movimientos de capitales financieros y por niveles crecientes de endeudamiento externo. En el año 1973 se produce la crisis del petróleo y a raíz de esto se produce un exceso de liquidez internacional que se dirigió en gran medida a los países de América Latina. Así, la restricción externa parecía un problema del pasado.

Sin embargo, no se cumplieron los pronósticos de la teoría neoclásica. Los capitales foráneos generaron amplios márgenes de rentabilidad y remitieron utilidades a sus países de origen. No hubo "aprendizaje tecnológico" por parte de América Latina, y dejaron a la región en condiciones peores a las previas. Peores en cuanto a que no solo no hubo un desarrollo que implicara un crecimiento acompañado de mejoramiento de las condiciones de vida de los individuos, sino que además la región quedó aún más dependiente de los capitales extranjeros y del endeudamiento externo para seguir subsistiendo. Ahora había que generar los dólares pagar las utilidades que se remitían, los intereses de las deudas y las deudas y a la vez, afrontar una nueva fuente de inestabilidad, vía dependencia a los vaivenes de los mercados internacionales e internalización de las crisis que fueron sucediendo luego

Luego de los años de elevada inestabilidad y recesión que sucedieron a la crisis mexicana de 1994, el comienzo del nuevo siglo tuvo un panorama de relativa estabilidad. En el período 2003-2013, América Latina registró la tasa de crecimiento más alta de los últimos cuarenta años. Durante esta época de bonanza, los países emergentes acumularon parte de los excedentes de los flujos de capital y de comercio como reservas internacionales. Esta conducta fue una respuesta racional de países altamente vulnerables a los flujos de capitales, que sufrieron significativos impactos económicos en décadas pasadas. A su vez, la constitución de esas reservas permitió reducir la percepción de riesgo –en conjunto con la implementación de regímenes cambiarios más flexibles- tanto a nivel local como regional.

La coyuntura reciente de América Latina nos muestra que la restricción externa sigue vigente como un problema cuasi-endémico a nivel regional, incluso luego de contar con un extenso período de fuerte crecimiento global y elevados términos del intercambio (hasta estallido de la crisis financiera internacional en 2008). En la actualidad, los flujos de capitales (sean estos financieros o productivos) resultan mucho más importantes para definir la evolución de variables clave para el sector externo como el nivel del tipo de cambio o la magnitud de las reservas internacionales.

Más allá del desempeño de la cuenta corriente, la acumulación de reservas internacionales y la reducción de la deuda pública externa -que permitieron suavizar el impacto de la salida de capitales-, persisten fenómenos vinculados a la cuenta capital y financiera (CKyF) de la balanza de pagos que dan indicios de que perduran ciertos patrones de vulnerabilidad macroeconómica en los países de América Latina, que puede estar agravándose.

La experiencia de América Latina

En América Latina puede verse esa tendencia descripta en la introducción. Los informes de CEPAL acerca de la inversión extranjera son muy explícitos respecto de esta situación. La inversión extranjera representa una parte significativa de los ingresos de dólares para la región. El siguiente cuadro compara los flujos de inversión directa y de cartera con el PBI .

1.1 Cuadro. La inversión directa y de cartera en Latinoamérica para el período 2003-2005 y su importancia en relación al PBI y a la Exportaciones de la región. (En millones de dólares y porcentajes)

Período	IED Neta	IC Neta	Total Inversión Extranjera	PBI	Total Inversión Extranjera/ PBI	Exportaciones	Total Inversión Extranjera/ Exportaciones
2003	38.217	-3.201	35.016	1.942.075	2%	436.348	8%
2004	48.166	-15.719	32.447	2.239.665	1%	534.192	6%
2005	55.634	-9.706	45.928	2.728.374	2%	644.750	7%
2006	31.648	-6.672	24.976	3.218.083	1%	762.938	3%
2007	92.930	47.620	140.549	3.815.931	4%	871.060	16%
2008	98.021	3.781	101.802	4.444.973	2%	985.473	10%
2009	68.925	67.531	136.456	4.177.324	3%	785.629	17%
2010	108.566	117.537	226.103	5.042.012	4%	983.719	23%
2011	143.772	88.214	231.986	5.905.576	4%	1.207.494	19%
2012	147.107	134.332	281.439	5.984.734	5%	1.231.437	23%
2013	142.145	133.412	275.556	6.151.975	4%	1.230.820	22%
2014	136.648	138.272	274.920	6.182.812	4%	1.205.077	23%
2015	127.529	55.390	182.919	*		1.053.733	17%

Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT
** No está el dato*

Podemos ver en el cuadro 2.1 cómo los flujos de inversión han ido variando según la coyuntura internacional. Por ejemplo los niveles de inversión bajan del 3,68% del PBI en 2007 al 2,29% en 2008 en un contexto de crisis financiera internacional. Asimismo, luego se recuperan los niveles de inversión y se mantienen hasta el final del periodo.

Relacionar a la IED y la IC con las exportaciones tiene como objetivo mostrar la magnitud de los flujos de inversión. Los mismos, para los años 2010, 2012, 2013 y 2014 equivalen a casi una cuarta parte de los dólares que ingresaron por exportaciones.

En referencia a los sectores receptores de inversión extranjera, en 2014 se nota un cambio en relación a años previos. Si bien el volumen total de IED no varía significativamente respecto de años anteriores, la distribución sectorial sí lo hace. La participación en el sector primario cae un 7%, (a su nivel más bajo, un 17% de las entradas totales de IED contra un 22% promedio para 2009-2013). Esta diferencia se desplaza al sector servicios que aumenta su participación en un 9% (de un promedio 2009-2013 del 38% a un 47% del total), dado que la participación de las manufacturas se mantiene constante (en el orden del 36% del total de ingresos). (CEPAL, 2015)

Asimismo, puede darse cuenta de dos subsectores dentro de los recursos naturales, el subsector petróleo y el gas y el subsector minería. Respecto de la exploración y extracción de petróleo y gas, presente tanto inversión extranjera como de empresas estatales en muchos casos, a diferencia de la minería que casi no tiene participación estatal en la región. En ambos subsectores, se ve una merma de la IED en 2014 debida a la caída de sus precios. El petróleo y el gas reducen su precio un 40% y esto provoca una reacción rápida en términos de menores flujos de IED en el sector. La caída de los precios en el sector de la minería se inició años antes, pero dada la rigidez de la inversión en el sector (que debe iniciarse con antelación a la explotación propiamente dicha) tomó algo de tiempo que se notara la disminución de la IED. (CEPAL,2015)

En el sector de las manufacturas, la IED representa una parte importantísima del total de inversiones, ya que en general no son capital intensivas y por lo tanto son generadoras de empleo. Sus productos están mayormente dirigidos al mercado interno, como el cemento y los alimentos, entre otros. Este tipo de inversión coexiste con la inversión orientada a la exportación de productos favorecidos por las ventajas comparativas, como ocurre en Centroamérica o México. El sector automotriz recibe tanto para producir para el mercado interno como para la exportación. (CEPAL 2015)

En el sector de los servicios se nota un crecimiento de los flujos de inversión extranjera, luego de tres años de mantenerse casi constante, alcanzando la cifra record de 47%. Al interior del sector, los subsectores más favorecidos responden a cada caso particular, es decir, no tienen el mismo destino subsectorial en un país que en otro, en unos puede ser que se dirija más a los servicios empresariales, en otros al turismo, u otros. (CEPAL 2015)

También existe un porcentaje, que en la región es menor aunque en alza, cuyo destino es la infraestructura de transportes, como puertos o aeropuertos. (CEPAL 2015)

La IED entonces, como podemos ver de acuerdo a los datos, se dirige fundamentalmente a los sectores que presentan ventajas comparativas, de alta productividad y que tienen una elevada propensión a fugar capitales. (Medici y Panigo, 2015)

Los flujos de inversión extranjera suelen ser estables y pareciera que alivian la restricción externa y la falta de divisas, pero representan un importante pasivo para la región. Suele omitirse el hecho de que los flujos de inversión no son capitales gratuitos, su contracara son la remisión de utilidades y el pago de intereses (que por cuestiones de simplificación denominaremos en adelante "rentas") que representan una salida continua y cuantiosa de divisas.

Como enuncia la CEPAL:

> "*A pesar de esta caída, en 2014 las rentas de la IED seguían constituyendo la principal partida negativa en cuenta corriente para la mayoría de las economías de la región. Esta situación ha llegado a ser preocupante, porque a lo largo de la década anterior la balanza comercial se deterioró de manera significativa, lo que produjo crecientes déficits en cuenta corriente, que alcanzaron en 2013 y 2014 el 2,7% del PIB para la región en su conjunto. Este déficit tiene que financiarse a través de entradas de capital y los flujos de IED han sido tradicionalmente las entradas más estables y de mayor cuantía. De hecho, la IED es actualmente el mayor pasivo externo de la región y, como tal, seguirá produciendo grandes flujos de rentas de la IED en el futuro cercano. En otras palabras, la IED no es una fuente de capital gratuito y, por lo tanto, los países deberían intentar dirigir estos flujos a proyectos con capacidad de transformar su estructura de producción*." (CEPAL, 2015)

En el cuadro 2.2, relacionaremos las rentas con el PBI para tener un parámetro que nos permita vislumbrar la magnitud y significación de las mismas.

2.2 Cuadro. Las rentas netas totales de América Latina para el período 2003-2015 y su importancia en relación al PBI de la región y en relación a los flujos de Inversión.[133] (En millones de dólares y en porcentajes)

Período	Total Inversión Extranjera	Rentas IED Netas	Rentas IC Netas	Total Rentas	PBI	Renta total /PBI	Rentas totales /Inversión
2003	35.016	-21.934	-17.470	-39.405	1.942.075	2,03%	112,53%
2004	32.447	-32.783	-19.671	-52.454	2.239.665	2,34%	161,66%
2005	45.928	-48.658	-17.267	-65.925	2.728.374	2,42%	143,54%
2006	24.976	-67.345	-14.025	-81.370	3.218.083	2,53%	325,79%
2007	140.549	-79.484	-8.024	-87.508	3.815.931	2,29%	62,26%
2008	101.802	-83.136	-9.892	-93.028	4.444.973	2,09%	91,38%
2009	136.456	-71.800	-12.138	-83.938	4.177.324	2,01%	61,51%
2010	226.103	-119.673	-22.236	-141.909	5.042.012	2,81%	62,76%
2011	231.986	-126.723	-31.358	-158.081	5.905.576	2,68%	68,14%
2012	281.439	-113.131	-28.851	-141.982	5.984.734	2,37%	50,45%
2013	275.556	-97.886	-30.787	-128.672	6.151.975	2,09%	46,70%
2014	274.920	-86.114	-27.842	-113.956	6.182.812	1,84%	41,45%
2015	182.919	-42.735	-23.643	-66.378	*		36,29%
Total	1.990.099	-991.402	-263.203	-1.254.606			63,04%

Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT
** No está el dato*

Cabe destacar que a pesar de haberse reducido la IED en América Latina para fines del período, las rentas permanecen casi constantes, como puede verse en su relación con el PBI. Durante todo el período oscilan en torno al 2% del PBI, con un pico del 2,81% en 2010 y viéndose reducidas a su valor mínimo de la serie en 2014 (1,84%) con el consiguiente impacto negativo sobre las necesidades de divisas[134]. Como puede observarse en el cuadro 2.2, la cuantía de las rentas no fluctúa de la misma manera que la inversión.

Asimismo, surge de dicho cuadro, que la relación entre los volúmenes de inversión y las rentas remitidas no es lineal, sino que depende en gran medida de la regulación del Estado y de los sectores a los que se dirija la inversión. Respecto de la intervención Estatal, podemos mencionar por ejemplo, el caso de la República Plurinacional de Bolivia, que al estatizar sus explotaciones de gas, generó un flujo negativo de IED y una caída de las posteriores remisiones de utilidades. O el caso de Venezuela, que impidió la remisión de utilidades y las empresas extranjeras dirigieron esas utilidades que no podían salir del país al mercado inmobiliario. (CEPAL, 2013, CEPAL 2015). Del mismo modo, para el caso de Argentina, que en 2011 implementa una serie de restricciones a la compra de divisas a fin de evitar la formación de activos externos de empresas y familias, que luego era fugados. O cuando la Argentina realiza una serie de negociaciones con el sector automotriz para que no remitan utilidades en todo el 2012. (J. Lawcowikz, 2011). Podemos destacar que sobre el final del período las rentas comienzan a bajar hasta los 66.378 millones de dólares dada la caída de los precios internacionales de los comodities, que fueron los destinos elegidos por la mayoría de las empresas inversoras, dada su altísima rentabilidad y esta caída de precios provoca una baja de la inversión extranjera. Para la totalidad del período, las rentas fueron de un total de 1.254.606 millones de dólares, y representaron un 63,04% con respecto del monto total de

133 Los flujos de rentas netas son negativos porque el mayor la cantidad de dólares que egresa que la que ingresa a la región, por ese concepto. A fines de que fuera más fácil analizar la relación con el PBI, al elaborar el ratio, el producto fue multiplicado por -1 para que el resultado en porcentaje fuera positivo

134 Se registran con un signo negativo porque representan un egreso de divisas.

la inversión para el período. Para resumir la idea en pocas palabras, del flujo neto de inversión para el período (que representó un ingreso de divisas de 1.990.099 millones de dólares) un 63,04% (1.254.606 millones de dólares) salieron de América Latina en concepto de rentas (CEPAL, CEPALSTAT, 2015). Así, la cuenta corriente no llegó nunca a recuperarse.
Como podemos ver en el gráfico 2.1 la inversión es más fluctuante que las rentas, tal como vimos en el cuadro 2.2. Esto es un problema severo para las economías de América Latina, ya que cuando los flujos de inversión bajan, deben hallarse otros mecanismos para generar los dólares necesarios para la remisión de utilidades. Las salidas a este problema no son muchas, en general se recurre a la devaluación de las monedas para mejorar las exportaciones o al endeudamiento. En definitiva, solo se empeoran las condiciones para las economías receptoras de la inversión.

2.1 Gráfico. Comparación de la evolución de los flujos de inversión y de las rentas de América Latina para el período 2003-2015. (En millones de dólares.)

Fuente: En base a los datos de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina, CEPALSTAT

Cabe destacar que las rentas netas de la región históricamente han sido negativas. Esto se da porque los niveles de inversión que los paises de América Latina realizan en el exterior es menor a los niveles de inversión que recibe.

Los países que más invierten en América Latina son los Países Bajos, España, Luxemburgo y países asiáticos (que no es posible desagregar por falta de datos, ya que no todos los países de América Latina registran los orígenes de las inversiones). La participación de Estados Unidos en los niveles de inversión de América Latina se redujo, pasando del 20% en 2013 al 17% en 2014 (CEPAL, 2015).

Los países de América Latina que invierten en el exterior (Mexico, Brasil, Chile y Colombia fundamentalmente) lo hacen en otros países de América Latina. En el caso de México, posee empresas que invierten también en Estados Unidos.

Los flujos netos de IED siempre han sido positivos en América Latina. Por consiguiente los flujos de rentas netas son negativos, y en el mediano y largo plazo superiores a los ingresos de inversión. Esto, en definitiva, genera una salida permanente de divisas que repercute negativamente en el balance de pagos.

Es importante destacar también que el nivel de capital de innovación que posee cada país y la existencia o no de ciertas regulaciones estatales son los factores principales al momento de analizar la tendencia de los sectores a los que se dirije la IED. Por ello es fundamental que los países generen iniciativas tendientes a estimular la investigación y el desarrollo, la formación de capital humano y una intervención estatal que regule y direccione la IED hacia los sectores estratégicos. Esta intervención debe dirigirse a generar un aumento de los niveles de productividad de los sectores no relacionados con recursos naturales, a fin de mejorar los niveles de valor agregado de las exportaciones, que generen niveles crecientes de divisas o bien gravando las rentas de los sectores con ventajas comparativas a fin de salvar las dificultades del balance de pagos.

El caso argentino. La Inversión extranjera y su rol en el desarrollo argentino para el período 2003-2015

En Argentina, al igual que lo que sucede en la región, los sectores que captaron los niveles más altos de IED en el período fueron los basados en la explotación de los recursos naturales, como la minería y el petróleo y los servicios.

3.1 Cuadro. Los montos de la IED en Argentina por sector y la participación sectorial en el total, para el período 2003-2015 (En millones de dólares y porcentajes)

Sectores	IED neta	IED Sectorial/ IED Total
Minería	5.896	21,51%
Comercio	3.755	13,70%
Petroleo	3.536	12,90%
Otro Sector Privado No Financiero	3.371	12,30%
Alimento, Bebidas y Tabaco	2.175	7,93%
Industria Química, Caucho y Plástico	1.914	6,98%
Agricultura, Ganadería y Otras actividades primarias	1.418	5,17%
Industria Automotriz	1.012	3,69%
Oleaginosas y Cereales	881	3,21%
Construcción	798	2,91%
Metales comunes y Elaboración	674	2,46%
Entidades Financieras y Cambiarias	639	2,33%
Transporte	433	1,58%
Otros Industria Manufacturera	419	1,53%
Seguros	363	1,32%
Maquinaria y Equipos	332	1,21%
Informática	311	1,13%
Industria Textil y Curtidos	301	1,10%
Entretenimiento	214	0,78%
Turismo y Hotelería	188	0,69%
Industria del papel, Esiciones e Impresiones	182	0,66%
Electricidad (Generación, Transporte y distribución)	111	0,40%
Gas (Extracción, transporte, distribución)	64	0,23%
Gastronomía	52	0,19%
Producción de Minerales no metálicos (Cementos, cerámicos y otros)	47	0,17%
Sector Público	5	0,02%
Agua	1	0,00%
Comunicaciones	-510	-1,86%
TOTAL sectores	27.415	100,00%

Fuente: En base a los datos del Mercado Unico Libre de Cambios del BCRA.

Durante el período bajo análisis, como podemos ver en el cuadro 3.1, el sector que captó el mayor volumen de inversión directa fue la minería con 5.928 millones de dólares, lo que en términos porcentuales representa un 21,51% del total de la IED recibida en el período. El sector comercio recibió 3.755 millones de dólares, lo que representa el 13,70% del total, mientras que el sector petrolero recibió 3.536 millones de dólares, que representan el 12, 90% del total de la IED recibida. En términos gráficos, la participación de los distintos sectores en el total de IED, permite una visualización de la importancia de los sectores basados en la explotación de recursos naturales y los servicios.

3.1 Gráfico. La participación de los tres sectores que recibieron mayor volumen de IED en Argentina para el período 2003-2015

Fuente: En base a datos del Mercado Único Libre de Cambios (MULC) del BCRA.

Lo que puede verse tanto en el cuadro 3.1 como en el gráfico 3.1. es la importancia relativa que tuvieron para el período en nuestro país. Los tres sectores explican el 48% de la IED de la Argentina para el período. La minería, con 7% más que el sector comercio, explica por sí misma más de una quinta parte (21%) del total de la inversión directa para el período.

Al interior del período, podemos destacar también otros sectores que captaron importantes sumas de IED, como oleaginosas y cereales, Metales comunes y elaboración y Comercio.

3.3 Cuadro. Los sectores que recibieron mayores flujos de IED en cada año y su participación en el total de la IED para cada año[135]. (En millones de dólares y porcentajes.)

Años	Sector	IED Neta	Total IED Todos los sectores	Participación en el total
2003	Entidades Financieras y Cambiarias	171	622	27,49%
2004	Alimentos Bebidas y Tabaco	197	668	29,49%
2005	Oleaginosas y cereales	180	1.576	11,42%
2006	Oleaginosas y cereales	180	1.368	13,16%
2007	Minería	488	2.319	21,04%
2008	Metales comunes y elaboración	574	3.500	16,40%
2009	Comercio	299	1.772	16,87%
2010	Minería	453	2.240	20,22%
2011	Minería	1.105	3.458	31,95%
2012	Comercio	1.733	3.764	46,04%
2013	Minería	1.233	2.487	49,58%
2014	Petróleo	815	1.717	47,47%
2015	Petróleo	470	1.518	30,96%

Fuente: En base a datos del Mercado Único Libre de Cambios del BCRA.

Como puede verse en el cuadro 3.3, los volúmenes de IED de los primeros años son relativamente bajos con respecto a los años donde los precios internacionales de los comodities alcanzan su pico máximo (2010 -2014). Podemos ver que los mayores volúmenes de IED en el período se dirigieron

135 Existe otro sector, denominado Otro Sector Privado No Financiero. Este no puede desagregarse a fin de dar cuenta de su composición y por lo tanto de sus implicancias, similar a lo que ocurre con Otros Sectores del Balance de Pagos. Por esta razón excluimos ese sector.

a las actividades basadas en la explotación de recursos naturales. En el 2003, el sector que recibió más IED fue Entidades Financieras y Cambiarias en un contexto post convertibilidad, donde las IED estuvo caracterizada por fusiones principalmente (Bezchinsky y otros, 2007), Luego, en los años sucesivos, los sectores que lideraron la IED fueron los sectores ligados al sector primario: Alimentos, Bebidas y Tabaco, Oleaginosas y Cereales, Minería, Metales comunes y Elaboración, Petróleo. Estas son actividades de escaso valor agregado, más ligadas a las cuestiones extractivas o netamente primarias, sin industrializar, o de servicios básicos. Esto responde a que el período bajo análisis fue denominado "el ciclo de los commoditties" (CEPAL, 2015), en virtud de que se dio un proceso de aumento de precios, mejora de la productividad y mejoramiento de los términos del intercambio. En 2014, se nota una desaceleración de Argentina y América Latina en general. El índice de términos del intercambio se reduce aproximadamente dos puntos y los niveles de IED de la región siguen esta tendencia (ver gráfico 3.1.2). Esto denota que independientemente de los objetivos de desarrollo que tenga el país huésped, la inversión se dirige a los sectores de mayor rentabilidad. En Argentina estos sectores son los basados en la explotación de recursos naturales.

3.1.2 Gráfico. Análisis de evolución de los términos del intercambio y los flujos de IED, para los años del 2003 al 2015 en Argentina. (La IED en millones de dólares y el ITI tiene base=2010)

Fuente: En base a los datos de la CEPAL, Comisión Económica para América Latina.

Asimismo, la remisión de utilidades tiene un peso significativo para las economías latinoamericanas en general y Argentina en particular, llegando a representar el 2% de PBI en promedio para el período. El total de rentas del período fue de 123.889 millones de dólares que, en relación al total de IED, representa un 98,95%. En otras palabras, de la totalidad de los dólares ingresados por IED, un 98,95% se fueron en forma de remisión de utilidades. Estos datos ponen en duda la afirmación de que la inversión extranjera es una solución efectiva para alcanzar el desarrollo.

Así como lo recomienda la CEPAL, la estrategia sería dirigir esos recursos provistos por la inversión extranjera a los sectores que puedan generar un impacto positivo en las estructuras productivas. Es necesario dirigir la IED de modo que permita avanzar en el camino de la industrialización, mejorando el contenido tecnológico y revertiendo las diferencias de productividades con el sector primario. Esto le

posibilitaría al país diversificar sus exportaciones incorporando valor agregado en las mismas. Para ello es necesario que exista un Estado capaz de regular estos flujos y orientarlos hacia aquellos sectores que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Conclusiones

De acuerdo a lo que ha significado la IED a lo largo de la historia y por el carácter fuertemente extractivo y primario que tuvo en el período bajo análisis, podemos inferir que no es una estrategia en la que puedan descansar todas las expectativas de desarrollo. Durante el período bajo análisis, siendo incluso un período positivo en términos de crecimiento para nuestro país y para la región en general, no se vieron signos de modificación de las estructuras productivas. En este sentido la IED sólo profundizó esa tendencia, al dirigirse a los sectores de mayor rentabilidad, que en ese período fueron fundamentalmente las actividades primarias. En palabras de la CEPAL:

> *"Las entradas de IED crecieron desde 2003 hasta un máximo histórico en 2013 (en términos nominales) gracias a los altos precios de los productos básicos, que provocaron el incremento de la IED en recursos naturales, y al continuo crecimiento del PIB en la mayor parte de la región, que impulsó la IED en servicios y manufacturas para el mercado interno. Los precios de los principales productos básicos de exportación de la región comenzaron a descender en 2012 y el crecimiento económico se desaceleró en 2013, pero las entradas de IED siguieron alcanzando máximos históricos en esos años."* (CEPAL, 2015)

La contracara de la inversión extranjera es la remisión de utilidades y los intereses. Como mencionáramos anteriormente, estas rentas significaron recursos en dólares perdidos. Esta situación sólo tiende a profundizar las complicaciones del balance de pagos, especialmente por el lado de la cuenta corriente. Es por ello que es de vital importancia que exista un Estado presente, que tome la iniciativa en la cuestión de la inversión, fundamentalmente para desarrollar sectores estratégicos, como el energético, que permita iniciar un proceso de modificación de las estructuras productivas, a fin de romper con los desequilibrios (en el sentido que establece Marcelo Diamand (1972)) de los distintos niveles de productividad. Es decir, que el Estado participe activamente desarrollando estrategias que permitan un crecimiento del sector industrial, crecimiento en términos de niveles cada vez mayores de incorporación de tecnología, aumentando la competitividad internacional de nuestros productos manufacturados. Así, la IED debe ser regulada, para que se oriente a hacia aquellos sectores que convengan a la lógica del desarrollo del sector industrial y no sólo utilizada como método de aprovisionamiento de dólares. Cabe destacar también, como mencionaba la cita de CEPAL, que los flujos de inversión extranjera directa no son gratis, sino que la remisión de utilidades es la principal salida de divisas en América Latina. Esos flujos representan un pasivo que habrá que pagar y por ello, si no generan ese impacto radical en las estructuras productivas, continuarán contribuyendo en el mediano y largo plazo a profundizar la restricción externa. El objetivo es entonces, canalizar la IED de modo que pueda darse el salto al mejoramiento de la cuenta corriente vía aumento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial o bien vía reducción de las importaciones producto del desarrollo de los distintos eslabones del sector industrial.

En resumen, podemos concluir que por lo visto en nuestro período bajo análisis, la IED se ha dirigido a sectores de alta rentabilidad y bajo valor agregado, y no ha permitido aliviar la restricción externa dada la salida constante de dólares vía remisión de utilidades. Creemos que esta tendencia no cambiará en el futuro, fundamentalmente si el Estado se retira de la regulación y le permite a los capitales extranjeros manejarse con una soltura que no respondió ni responderá espontáneamente al desarrollo de nuestro país.

Bibliografía:

- Nochteff, Hugo J. *Patrones de crecimiento y políticas tecnológicas en el siglo XX , en Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, Vol. IV, Nº 6 (ene./jun. 1994)(1994)*
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Colección de Informes. 2013 y 2015
- Diamand Marcelo. La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo económico*.Vol 12 Nro 45. 1972
- Lewcowicz, Javier. El costo de la extranjerización en la economía. *Página 12*.13 de noviembre de 2011. http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-181135-2011-11-13.html
- Médici, F., & Panigo, D. T.. Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(2), 192-217. 2015
- Schorr, Martín. *Argentina en la posconvertibilidad:¿Desarrollo o Crecimiento Industrial?*. Ed. Miño y Dávalos. 2013
- Gabriel Bezchinsky y *Otros, Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad,* CEPAL, 2007

LATINOAMÉRICA, ENTRE VIEJAS Y NUEVAS POTENCIAS: LA PUJA DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA POR LA REGIÓN. REVISIÓN INICIAL DE LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL (1990-2015).

Jonatan NUÑEZ (Estudiante UBA)
Mención Especial

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: En la presente ponencia nos proponemos llevar adelante una revisión inicial en torno a la dinámica reciente de las relaciones internacionales sudamericanas. Concretamente, nuestra preocupación estará centrada en la exploración de los nexos que la Argentina y Brasil –haciendo énfasis en el primer caso – establecieron con los Estados Unidos y la República Popular de China durante la última década del siglo pasado y los primeros tres lustros del presente milenio. El objetivo ulterior del escrito es intentar dar cuenta de la forma en la cual los vínculos externos que trazó nuestra región durante el período estudiado condicionaron sus estructuras productivas y posibilidades de desarrollo.

La selección del arco temporal en el cual nos concentraremos, si bien posee la arbitrariedad de todo recorte, no es caprichosa. Consideramos que desde la década de 1990 hasta el año 2015 se produjeron un conjunto de fenómenos significativos y yuxtapuestos en el entramado geopolítico mundial: por un lado, el auge y el declive relativo de la hegemonía planetaria estadounidense lograda luego del derrumbe de la Unión Soviética y, por otro, la conversión de la República Popular de China en un actor de peso mundial. Como no podía ser de otra manera, nuestra región no fue – y no es – un testigo pasivo de las fluctuaciones en la gramática del poder global. Nos proponemos, entonces, adentrarnos en las continuidades y las rupturas que implicaron para las relaciones exteriores de los países sudamericanos observados la mayor cercanía o lejanía con una u otra gran nación.

La exploración propuesta pretende alejarse de las caricaturizaciones y simplificaciones. Lejos de dar por hecho que las "lealtades" regionales fluyeron desde una potencia hacia otra de un período al siguiente, intentaremos construir una narración que dé cuenta de las simultaneidades, las contradicciones y los puntos de fuga que estimamos existen en las relaciones de Sudamérica con los centros de poder.

La organización del escrito consistirá de tres partes. La primera estará destinada a la reconstrucción del proceso mediante el cual los Estados Unidos consiguieron una hegemonía casi absoluta en la década de 1990. Puntualmente, revisaremos allí los ejes nodales de la génesis del denominado "Consenso de Washington" y su influencia en la región. Al mismo tiempo, exploraremos históricamente las divergencias en las estructuras productivas de los países en los que nos centraremos. Llevaremos adelante tal operación puesto que creemos que las orientaciones de la política exterior adoptadas por cada nación estuvieron medularmente condicionadas por sus tradiciones de política económica y sus niveles de desarrollo interno.

En la segunda sección de la ponencia nos proponemos revisar el acercamiento de nuestra región hacia la República Popular China y sus características desde dos visiones superpuestas: por un lado, revisando la génesis de las condiciones de posibilidad para la vinculación latinoamericana al gigante asiático y, por otro, intentando reconstruir el curso de la emergencia de China como potencia global.

Finalmente, elaboraremos un breve apartado conclusivo en donde indagaremos sobre las principales potencialidades y peligros que consideramos que existen para Sudamérica en el presente ordenamiento de sus relaciones exteriores.

La génesis del "Consenso de Washington" y su dispar adopción por parte de Argentina y Brasil

En agosto de 1991 la Unión Soviética se vio sacudida por un intento de golpe de Estado que exteriorizaba las tensiones que venían anidándose desde hace tiempo en el seno de la *nomenklatura*. Motorizado como una reacción de los sectores más ortodoxos del Partido Comunista y de la oficialidad del Ejército Rojo contra las reformas estructurales y las políticas de apertura económica – *perestroika* y *glasnost*, respectivamente – impulsadas por Mijaíl Gorbachov, el malogrado *putsch* terminó por transformarse en el golpe de gracia contra el tambaleante Estado soviético. En términos concretos, su fracaso dio paso a la disgregación de uno de los modelos político-económicos de referencia mundial.[136]

136 Hobsbawm, Eric, Historia del siglo XX, Buenos Aires, Crítica, 2009, pp. 477-491.

Frente al escenario de derrumbe del "socialismo realmente existente", algunos cientistas sociales afines al Departamento de Estado norteamericano se apresuraron en declarar que la historia había finalizado. Según Fukuyama[137], hundido el régimen soviético, las lógicas constituidas para la intervención en un planeta políticamente bipolar como el que se conformó tras la Segunda Guerra Mundial carecían ahora de sentido, puesto que ya no había lugar para los grandes relatos ideológicos. En los criterios del politólogo neoconservador, el nuevo marco global sólo daba lugar para una única utopía: la economía de libre mercado.

El libro del especialista de Harvard distó de ser un rayo en un cielo sereno. Muchas de las preposiciones y conclusiones pro liberalización económica que de él se desprendían formaban parte de un corpus de ideas más o menos coherente que se remontaba a varias décadas atrás. Dichas nociones – si bien habían tenido "ensayos" de distintos calibres como los elaborados en nuestra región por la dictadura de Pinochet en Chile (1973-1990), el ajuste estructural producido vía *shock* en Argentina en 1975 conocido como "rodrigazo" y durante el período en el cual José Alfredo Martínez de Hoz fungió como ministro de economía (1976-1981) de la última dictadura militar argentina (1976-1983) – comenzaron a cobrar hegemonía como referencia universal de política económica y social con el arribo de los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989). Es en este clima de época en el cual se galvanizó lo que comúnmente, y a veces con exceso de simplificación, se denomina como neoliberalismo[138].

Las ideas económicas neoclásicas/monetaristas tuvieron un conjunto de voceros, entre los que se destacaron académicos de los principales centros educativos del mundo, grandes conglomerados de medios de comunicación y empresas multinacionales. Su sistematización, sin embargo, estuvo a cargo de los aparatos institucionales que gestionaron su conversión en un "sentido común" a escala global. Nacían, entre fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, las fórmulas básicas de lo que se conocería como el "Consenso de Washington". Dicho Consenso, nucleado en la capital de los Estados Unidos en torno a los grandes organismos financieros internacionales surgidos luego de los acuerdos de Bretton Woods – el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)– y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, se encargó de regimentar una batería de cuadros técnicos, préstamos de dinero y "recetas" para la elaboración reformas económicas estructurales, las cuales muchos de los gobiernos sudamericanos del período abrazaron con decidida convicción.

Conflictos macroeconómicos latinoamericanos de larga data, como la inflación y el déficit fiscal, comenzaron a ser sistemáticamente foco de las "sugerencias" de los organismos multilaterales de crédito, cuya aplicación era una condición *sine qua non* para que continúe el flujo de préstamos crecientemente solicitados. Lo paradójico de la situación es que muchos de los problemas tendenciales que exhibían las variables macro de las economías de nuestra región para fines de los años '80 encontraban parte de su explicación en el desmesurado aumento del endeudamiento externo que se produjo durante las décadas previas, cuando las dictaduras que asolaron al subcontinente solicitaron a esos mismos organismos – y recibieron sin mayores inconvenientes – sumas monetarias siderales, las cuales se utilizaron las más de las veces con fines, como mínimo, confusos[139].

Gobiernos como los de Carlos Saúl Menem en Argentina (1989-1999) y de Fernando Henrique Cardoso en Brasil (1995-2002) fueron – aunque con mayor intensidad en el caso del primero – importantes exponentes regionales de la aplicación de las directivas emanadas desde Washington. Según Devoto y Fausto "Tanto Menem como (…) Cardoso asumieron el poder cuando se había instalado entre los gobernantes y economistas de casi todo el mundo la convicción de que el camino para el crecimiento

137 Fukuyama, Francis, El fin de la historia y el último hombre, Buenos Aires, Ediciones B, 1992.
138 Para un recorrido más nutrido por las ideas, los intelectuales y los "ensayos" que dieron lugar al sistema político-económico neoliberal véase: Klein, Naomi, La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre, Barcelona, editorial Paidós, 2007.
139 Para una revisión de la lógica de evolución del endeudamiento externo de la Argentina a partir de 1976 ver: Basualdo, Eduardo, Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2010, p. 109 y ss.

económico, la mejora de las condiciones de vida y el enfrentamiento de las crisis, sobre todo en el caso de los países llamados emergentes, pasaba por la estabilidad de la moneda, por la apertura del comercio internacional, por la búsqueda del equilibrio fiscal, por la drástica reducción de los niveles de inflación y por el cambio de las funciones del Estado, cuya intervención en el área económica, y en algunos casos, el asistencialismo en área social habían conducido a una crisis de enormes proporciones"[140].

El hecho de que la adaptación de la argentina haya sido más intensa que la brasileña a los lineamientos provenientes desde la capital estadounidense puede tener varias vetas explicativas, desde la trayectoria político-profesional de los presidentes de turno hasta el entramado de las relaciones exteriores precedente, pero quizás la nota más sobresaliente para pensar porqué cada una de las naciones sudamericanas adoptó determinadas políticas económicas y no otras sea la coherencia histórica en sus políticas económicas y el peso relativo que poseían sus estructuras productivas para los años '90.

Desde la segunda mitad de la década de 1950 tanto Brasil como la Argentina tuvieron presidentes alineados con las nociones desarrollistas – Juscelino Kubitschek (1956-1961) y Arturo Frondizi (1958-1961), respectivamente –. Nutridos por propuestas como las del economista argentino Raúl Presbish y de observatorios económicos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, los referentes del desarrollismo consideraban, según Svampa, que "el desarrollo tardío de los países periféricos presentaba una dinámica diferente al de aquellas naciones que habían experimentado un desarrollo temprano, como los países europeos o incluso los Estados Unidos. En términos propositivos, el camino para superar el lugar como país periférico en la división internacional del trabajo señalaba dos vías privilegiadas: por un lado, una serie de reformas estructurales e institucionales en pos de la industrialización para lo cual se proponía la sustitución de un 'modelo de crecimiento hacia afuera', centrado en la producción y exportación de materias primas, por un modelo de 'crecimiento hacia adentro', que tenía como motor la industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI). Por otro lado, la CEPAL planteaba el Estado como 'ideas fuerza'. Debido a las fallas estructurales y la debilidad de los actores económicos, un concepto clave era la planificación o programación estatal, lo cual implicaba afirmar que era el Estado quien debía conducir el proceso de desarrollo. (…) Así, la intervención del Estado conllevaba, entre otras cosas, la planificación del desarrollo, el diseño de un sistema de cuentas nacionales, la inversión pública, el proteccionismo en áreas estratégicas (y) la creación de empresas de propiedad estatal, sobre todo en áreas industriales".[141]

Aunque con contradicciones y reflujos, Brasil mantuvo los lineamientos básicos de los presupuestos desarrollistas desde el gobierno de Kubitschek hasta 1990. Dicha continuidad tuvo la característica de ser transversal tanto a gobiernos democráticos como de facto. Muestra de ello fue que los militares que encabezaron la larga dictadura iniciada en 1964 – que duró hasta 1985 – enarbolaron como uno de sus axiomas de cabecera la idea de que venían a establecer "(la) seguridad y (el) desarrollo" para su país[142], entroncándose así con una tradición que ya llevaba casi una década y que había percudido de manera definitiva las políticas económicas y la planificación estatal en general[143].

Sustancialmente distinto es el panorama si se buscan constantes en las políticas económicas argentinas durante el mismo período. Al ensayar una línea de revisión de las medidas que afectaron el funcionamiento y el desarrollo del aparato productivo desde el gobierno de Frondizi hasta la década de 1990, el único factor común que se logra encontrar es la discontinuidad. Las medidas de hacienda de los distin-

140 Devoto, Fernando y Fausto, Boris, Argentina-Brasil. 1950-2000, Buenos Aires, Sudamericana, 2008, p. 444.
141 Svampa, Maristella, Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo, Buenos Aires, Edhasa, 2016, p. 143.
142 Para una visión integral de los supuestos geopolíticos y desarrollistas de la Escola Superior de Guerra brasilera y de la oficialidad castrense sudamericana en general durante el período véase: Fornillo, Bruno, "Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015)", Estudios sociales del Estado, vol. 1, año 2, segundo semestre de 2015, p. 122 y 133.
143 Zibechi, Raúl, Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo, Colombia, Ediciones desde abajo, 2012, pp. 69-73.

tos gobiernos fueron desde el impulso al mercado interno de Arturo Illia (1963-1966), hasta los ensayos de ajuste estructural para paliar el endeudamiento externo de Raúl Alfonsín (1983-1989), pasando por el intento de modernización autoritaria esbozado por la autodenominada "Revolución Argentina" (1966-1973), el anquilosado intento de erguir un "Pacto Social" entre los distintos actores económicos involucrados en la puja distributiva enarbolado por Héctor Cámpora (1973) y el tercer Juan Domingo Perón (1973-1974), la doctrina de *shock* inaugurada por María Estela Martínez de Perón (1974-1976) con el "rodrigazo" y el brutal proceso de valorización financiera y desindustrialización llevado adelante por la última dictadura militar (1976-1983)[144].

Un balance sucinto del panorama de llegada de las estructuras industriales de Brasil y Argentina al decenio de 1990 elaborado por Rapoport y Madrid sugiere que "durante la década de 1980 ambos países experimentaron los efectos de la crisis de deuda y procesos inflacionarios, pero la industria brasileña continuó estando mejor que la argentina. Brasil profundizó su proceso de industrialización alcanzando un considerable nivel de desarrollo. De tal forma las distancias que ya venían ampliándose desde 1960 continuaron haciéndolo en 1985, cuando Brasil retomó, luego de varios años de recesión, el ritmo de crecimiento".[145]

El proceso de penetración de los presupuestos emanados del Consenso de Washington en nuestro país se dio, asimismo, en el marco de un período de crisis hiperinflacionaria que dejó tras de sí una importante destrucción económica y social. El gobierno de Menem, que llegó al poder con propuestas coherentes con las políticas históricas del peronismo – "salariazo" y "revolución productiva" fueron dos de sus eslóganes de campaña –, pronto protagonizó un vertiginoso giro a la derecha. Es así que la década menemista se caracterizó por constituir a la Argentina en el "mejor alumno" de los organismos multilaterales de crédito. No sólo se equiparó artificialmente el valor de la moneda argentina con la estadounidense – decisión que, debe aclararse, el FMI tomó en una primera instancia con reparos – sino que también se llevó a cabo una gruesa batería de privatizaciones de empresas estatales y servicios públicos, al mismo tiempo que se elaboró una "modernización" de distintas dependencias gubernamentales, todo lo cual dejó una ingente masa de empleados públicos sin su fuente de trabajo. En simultáneo con lo anterior, se produjo una fuerte apertura a las importaciones, muchas de las cuales – provenientes del sudeste asiático – se comercializaban a precios contra los cuales a la industria nacional le resultaba sencillamente imposible competir. Como resultado de ello, una importante cantidad de pequeñas y medianas empresas se vieron forzadas a cerrar sus puertas, sumando así nuevos integrantes a las filas de los desocupados producidos por las privatizaciones y el *aggiornamento* estatal[146].

Si bien el objetivo primordial del Plan de Convertibilidad elaborado por el ministro de economía Domingo Cavallo en 1991 se cumplió – puesto que se domó la inflación y se recompusieron tímidamente los altos índices de pobreza que había dejado tras de sí la crisis hiperinflacionaria – los costos sociales de su mantenimiento comenzaron a tornarse insostenibles hacia la segunda mitad de la década. Según Novaro, "la disminución de la pobreza que la Convertibilidad había hecho posible en sus primeros años se reveló como una mejoría pasajera dentro de una tendencia generalizada a consolidar la exclusión: fruto del auge sostenido del desempleo y el subempleo, la condición de pobreza se tornó mucho más difícil de superar que en el pasado para millones de familias. El desempleo alcanzó un nuevo récord histórico del 18,6% en el preciso momento de las elecciones presidenciales (1995). Si se sumaban los subempleados, el total de personas con problemas laborales superaba el 30% de la población activa. Debido a la fuerte concentración económica, estos datos apenas mejoraron, aunque el PBI volvió a crecer un 5,5% en 1996 y un 8,1% en 1997. (...) El porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, que había ascendido al 24,8% en octubre de 1995, llegó al 27,9% un año después y sería del 29,7% en 1998, casi el mismo nivel que durante la hiperinflación".[147]

144 Véase Rapoport, Mario, Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia, Buenos Aires, Booket, 2010, pp. 199-363.

145 Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo, Argentina-Brasil: de rivales a aliados, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011, p. 216.

146 Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo (colaborador), La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI, cuarta edición, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 405-415.

147 Novaro, Marcos, Historia de la Argentina. 1955-2010, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2010, p. 257.

A pesar de los omnipresentes indicadores de una inminente crisis sistémica, el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001) insistió con las fórmulas neoliberales y el mantenimiento de la Convertibilidad. El derrumbe se produciría a finales del año 2001. Rapoport y Madrid resumen así la confluencia de tensiones que decantaron en los sucesos de diciembre de dicho año: "la situación social tuvo su estallido a fines de 2001. Ya a lo largo de ese año, las organizaciones y movimientos de desocupados se habían constituido en centros aglutinantes de la población y potenciaron un amplísimo movimiento de protesta, que abarcó a obreros activos, trabajadores estatales y docentes, y fue sumando a productores agropecuarios, comerciantes y pequeños industriales, asambleas barriales, grupos de ahorristas afectados por el corralito (restricción del retiro de depósitos bancarios/confiscación de ahorros), etc. La protesta social se generalizó y se manifestó en el plano político y cultural, también con contenidos de reivindicación de la soberanía nacional frente a la subordinación de la política gubernamental a las imposiciones de los organismos financieros internacionales y a su explícita intromisión en la vida política argentina (…) En este caminó se llegó finalmente a una explosión social los días 19 y 20 de diciembre, que produjo por primera vez la caída de un gobierno democrático sin ninguna intervención militar".[148]

Tras el paso fugaz de tres presidentes provisionales, Eduardo Duhalde, referente del peronismo bonaerense, tomó la posta del sillón de Rivadavia y decidió, en enero de 2002, abandonar definitivamente la Convertibilidad. No sólo se estaba prescindiendo de la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense sino que, como se vería poco tiempo más adelante, se estaban dejando de lado las "relaciones carnales" con el gigante norteamericano y la adopción ortodoxa de las fórmulas neoliberales.

Si bien Brasil se hallaba para el año 2002 en un frágil proceso de repunte luego de sus propias parálisis productivas y crisis cambiarias[149], la debacle económica y política argentina generó réplicas a escala regional que le resultaron imposibles de ignorar. Frente a la compleja coyuntura, los países que componían el Mercado Común del Sur – Mercosur, conformado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – se sumergieron en intensas negociaciones y tratativas, las cuales tenían por objetivo aminorar el coletazo del hundimiento argentino. El trance sirvió, al mismo tiempo, para sacar de la virtual parálisis a las que estaban sometidas las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil. Es al calor de este contexto en que se produjeron las asunciones presidenciales casi simultáneas de Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina en el año 2003, punto bisagra para el nuevo rumbo que comenzarían a tomar las relaciones exteriores de la región.

Las relaciones exteriores sudamericanas, entre el declive relativo de los Estados Unidos y el ascenso de la República Popular de China

Como sugerimos más arriba, hacia fines del siglo XX y comienzos del XXI, empezaba a avizorarse una batería de cambios sistémicos que repercutirían en el entramado y las perspectivas de las relaciones internacionales sudamericanas.

Al colapso argentino de 2001 – que graficó dramáticamente la inviabilidad de las políticas del Consenso de Washington a mediano plazo – debe sumársele que en el mismo período comenzaron a sucederse una serie de elecciones regionales en las cuales resultaron triunfadores candidatos a presidente que poseían perfiles que iban desde el progresismo moderado hasta el encendido antiimperialismo. A las ya mencionadas victorias de da Silva y Kirchner, había precedido en 1998 la elección del venezolano Hugo Chávez Frías para la primera magistratura del país caribeño. A éstas, se les sumarían luego las asunciones presidenciales de Evo Morales en Bolivia (2006) y la de Rafael Correa en Ecuador (2007). Con su arribo al poder se produjo una tensión en la configuración geopolítica heredada. A partir de los primeros años del 2000, las relaciones exteriores sudamericanas se alejaron tendencialmente de la subordinación a los Estados Unidos y se abrieron a la exploración de nuevos vínculos políticos y comerciales.

148 Rapoport y Madrid, op. cit., p. 223. Las aclaraciones entre paréntesis son nuestras.
149 Devoto y Fausto, op. cit., pp. 461-470.

En simultáneo con lo anterior, la potencia que estaba por detrás de la expansión de las recetas de libre mercado, comenzaba a ver su hegemonía resquebrajada. Los ataques terroristas perpetrados contra objetivos tan simbólicos como estratégicos de los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, tuvieron implicancias más profundas que el derrumbe de las Torres Gemelas de Nueva York. Según Hobsbawm "ha sido la política megalómana de Estados Unidos a raíz de los atentados del 11 de septiembre lo que ha socavado, en gran medida, los pilares políticos e ideológicos de su antigua influencia hegemónica, dejando al país sin más que instrumentos que una fuerza militar realmente aterradora para consolidar la herencia del período posterior a la guerra fría. (...) Probablemente por vez primera en la historia, Estados Unidos, casi internacionalmente aislados, son un país impopular entre la mayoría de los gobiernos y de los pueblos. Su fuerza militar subraya la debilidad económica de una nación cuyo extraordinario déficit comercial se mantiene por la intervención de unos inversores asiáticos cada vez menos interesados, económicamente, en mantener un dólar renqueante".[150]

La reflexión de Hobsbawm nos posibilita incluir la última de las variables que deseamos considerar para la dar cuenta de los cambios recientes en las vinculaciones exteriores de nuestra región: la conformación de la República Popular de China en una referencia geopolítica mundial. El paso de China de ser un país económicamente atrasado, cuna de una revolución socialista triunfante, a convertirse en la nación con el segundo Producto Bruto Interno (PBI) más elevado del planeta tras los Estados Unidos, merece, empero, algunos párrafos aparte.

En 1978 – dos años después de la muerte del supremo líder revolucionario, Mao Tse-Tung – se produjo la llegada de Deng Xiaoping a la dirección del Partico Comunista de China. El arribo de Deng significó el punto de partida para el programa de reformas económicas estructurales que el ala más liberal de los militantes comunistas consideraba indispensables para *aggiornar* el proceso instaurado en 1949. Comenzaba así lo que los jerarcas del Partido denominaron como el "socialismo con características chinas". Cabe destacar que éste no era el primer ensayo modernizador realizado por el maoísmo, sino más bien el corolario de varios proyectos fracasados. Ejemplos de ellos fueron la colectivización agraria que se intentó entre 1955 y 1957, el denominado "gran salto adelante" de la industria de 1958 – a los cuales siguió una gran hambruna que dejó un número aún no aclarado de víctimas tras de sí – y la "revolución cultural", comenzada en 1966 y finalizada con la muerte de Mao. Asimismo, es necesario recordar que a partir de la década de 1970, el líder de la revolución comenzó a buscar la recomposición de las relaciones de su país con los Estados Unidos. Fruto de dichos esfuerzos fue que se materializó la visita del presidente norteamericano Richard Nixon a China, en 1972[151].

En las reformas impulsadas por Deng pueden diferenciarse varias etapas. La primera, implementada entre 1978 y 1984, tuvo como eje central el medio rural. Al mismo tiempo que se descolectivizaron algunas de las tierras que habían sido expropiadas por el Estado a los campesinos en la década de 1950, se introdujeron mecanismos de mercado; confluencia que, junto a la suba de los precios de los productos agrarios, incentivó a un aumento de la productividad y redujo en cierto grado las acusadas divergencias entre los ingresos urbanos y los rurales. Si bien, como dijimos, en este primer período las medidas de Deng estuvieron enfocadas en el campo, no puede dejar de destacarse que durante los años reseñados también se establecieron estímulos para la producción industrial, la cual ahora podía vender libremente todos los productos que estuviesen por encima de una cuota establecida por el Partido. Al mismo tiempo que sucedía esto, se abrió, aunque acotada, la posibilidad de que inversiones extranjeras se radiquen en el país.

La segunda etapa de las reformas, que se extendió entre 1984 y 1993, se caracterizó por una creciente liberalización del accionar – cuando no la directa privatización – de las empresas estatales del país y por una apertura cada vez mayor al ingreso de capitales foráneos. Asimismo, otros rasgos novedosos

150 Hobsbawm, Eric, Guerra y paz en el siglo XXI, Buenos Aires, Arte Gráfico Editorial Argentino, 2012, p. 62.
151 Hobsbawm, Historia del siglo XX, op. cit., pp. 460-468.

que se vislumbraron en el período fueron la suba de la tasa de inflación y el acrecentamiento de la polarización entre los sectores sociales privilegiados – muchas veces, miembros del Partido o vinculados familiarmente con ellos – y los sectores vulnerables.

A partir de 1993, lo que comenzó como una incipiente privatización en las etapas previas, se transformó en una apropiación compulsiva de los capitales estatales por parte de privados[152]. En conjunción con esta coyuntura, y sobre todo a partir del año 2000, es que el gigante asiático consolidó su posición de máximo exportador mundial de productos manufacturados. Cabe destacar que dicho lugar se alcanzó, entre otras causas, como producto de los bajos costos laborales ofrecidos por China, los cuales se desprendían de la existencia de una enorme masa de trabajadores carentes de las reglamentaciones de seguridad e higiene más elementales. Los reducidos costos de la fuerza de trabajo dieron paso a una circularidad que aceleró el arribo de inversiones externas. Al mismo tiempo que desde el Partido Comunista de China se flexibilizaban las condiciones para el ingreso de capitales externos, las grandes empresas multinacionales daban muestras de ansiedad – manifestada por el traslado parcial o total de sus capitales al suelo del país asiático – por "aprovechar" las ventajas comparativas que ofrecía el mercado de trabajo chino[153].

El nivel de expansión del PBI que China exhibe desde fines de la década de 1970 – el cual se estima que se incrementa en un promedio del 9% anual – llevó a establecer un nuevo epíteto con el que los especialistas describen a los países de rápido crecimiento económico, los cuales son calificados de "crecer a tasas chinas". El sostenimiento de niveles productivos tan elevados, exigió que China estableciese vínculos político-comerciales a lo largo y ancho del planeta. Los mismos se gestionaron no sólo con el objetivo de colocar sus exportaciones, sino también para la obtención de las indispensables materias primas y alimentos que su industria e incipiente mercado interno precisaban para subsistir[154]. Nuestra región no se encontró ajena a la expansión de los nexos generados por el país oriental.

Si bien los vínculos comerciales entre Sudamérica y la República Popular de China se remontan casi a mediados del siglo XX y comenzaron a ensancharse durante la década de 1990, no fue sino hasta principios del presente milenio cuando los mismos cobraron el carácter de "relación privilegiada". Para Fornillo, "(China) se ha convertido en el socio comercial más dinámico de la región bajo el propósito de asegurarse recursos naturales, abrir nuevos mercados y consolidad influencia geopolítica. Desde inicios de siglo, la vinculación económica bilateral de China con América Latina creció exponencialmente, a un ritmo del 30% anual (los 12.600 U$D del año 2000 se transformaron en 261.500 millones en 2013, multiplicándose por 20). El crecimiento de la región en la primera década del siglo no se explica sin China, que tiende a consolidar una asimetría estructural. En efecto, el intercambio entre Sudamérica y el gigante asiático posee claramente un perfil interindustrial ya que se basa en las clásicas ventajas comparativas estáticas, proveyendo productos básicos y manufacturas de escasa elaboración y recibiendo capital e inversiones".[155]

La conformación de las exportaciones argentinas hacia China no escapó a las coordinadas básicas de las del conjunto del subcontinente, puesto que las mismas estuvieron escasamente diversificadas y mayoritariamente compuestas por productos de origen primario o manufacturas derivadas de escaso valor agregado – básicamente, soja en poroto y procesada como aceite –. Una consecuencia del antedicho panorama fue el creciente déficit que exhibió la balanza comercial nacional respecto de China, el cual se alojaba en 2011 en torno a los 4.500 millones U$S[156]. Lo más preocupante del cuadro es que tras la tendencia de vinculación agro-exportadora con China exhibida durante los últimos lustros parecería

152 La periodización de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping y sus características fueron tomadas de: Hui, Wang, "De la rebelión al imperio del mercado, en El Explorador: China. La dueña del futuro, número 1, serie 1, Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., s/f, pp. 21-25.
153 Meisner, Maurice, "¿Qué es el capitalismo chino?", en El Explorador, op. cit., pp. 29-33.
154 Ídem.
155 Fornillo, Bruno, Sudamérica futuro. China global, transición energética y posdesarrollo, Buenos Aires, Editorial El Colectivo, 2016, pp. 50-51.
156 Zuazo, Natalia y Rohmer, Matías, "Un matrimonio muy desigual", El Explorador, op. cit., pp. 64-67.

subyacer una política económica de largo plazo. Para investigadores como Laufer "la orientación de la economía nacional hacia esa especialización productiva y exportadora se ha convertido en los años recientes prácticamente en política de Estado, debido a la estrategia oficial de basar una proporción sustancial de los ingresos fiscales en las retenciones aplicadas a las exportaciones agropecuarias: durante el año 2007, según datos de la Aduana, la soja representó el 24% del valor de las ventas totales de la Argentina al exterior, y el Estado recaudó de la exportación de ese producto 6.000 millones de dólares (la tasa fue incrementada del 27,5% al 35% en diciembre); la cifra alcanza los 9.000 millones de dólares si se suman las ventas de girasol, trigo y maíz".[157]

Los elementos que grafica Laufer aumentan su nivel de dramatismo si se los contrasta con los que aportan otros cientistas sociales como Slipak. De la revisión exhaustiva que el economista realizó sobre la composición de los intercambios comerciales de Argentina y Brasil con China, se desprende una conclusión contundente: el hecho de que nuestra región se especialice en la importación de bienes manufacturados y la exportación de productos de origen primario, genera una distrofia en los eslabones del entramado industrial local. Esta situación no haría más que obturar las posibilidades del desarrollo de una matriz productiva que se caracterice por la agregación de mediano y alto valor a sus manufacturas[158].

Luego de la crisis financiera comenzada en el año 2008 en los Estados Unidos – y rápidamente expandida por todo el planeta – la preponderancia geopolítica de la República Popular de China comenzó a alcanzar niveles inesperados, consolidando muchas de las tendencias previamente descriptas. Tal es así que algunos especialistas como Svampa y Slipak consideran que detrás del ascenso de China a la categoría de jugador de peso global por las vías del comercio y la diplomacia – o mediante el "poder blando" – podría estar cobrando forma un Consenso similar al que reseñamos para los años '90, pero esta vez con sede en Beijing. Dicho Consenso tendría como eje la sistematización de un conjunto de "recetas estructurales" que garanticen el flujo de bienes primarios/extractivos o *commodities* desde América Latina hacia el país asiático. Los investigadores creen que, de consolidarse el proceso, arrojaría como resultado – además de la reprimarización ya en ciernes – un importante costo ecológico para Sudamérica, al cual se le adosaría la subordinación estructural de sus decisiones soberanas a las fluctuaciones de la política económica china[159].

A modo de conclusión

Como pudimos ver a lo largo de la presente ponencia, el declive relativo de la hegemonía de los Estados Unidos y el vertiginoso ascenso de la República Popular de China que coincidieron en torno al año 2000, no resultaron indiferentes para nuestra región.

Si bien valoramos positivamente la impugnación que los gobiernos de nuestro subcontinente elaboraron desde comienzos del siglo XXI al paradigma neoliberal propiciado por los Estados Unidos – recordemos, por ejemplo, el boicot que en 2005 se montó contra la expansión del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –, observamos con preocupación la dinámica que fueron cobrando las relaciones político-comerciales con China.

Si nos enfocamos en el caso argentino, es preciso señalar que la relación de exportador de *commodities* en la cual se coloca nuestro país respecto del gigante asiático es sustancialmente distinta de la que es-

157 Laufer, Rubén, "China y Argentina: una nueva 'relación privilegiada'", ponencia presentada en las XXI jornadas de historia económica de la Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros (Buenos Aires), 23 al 26 de septiembre de 2008.
158 Slipak, Ariel, "La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasilero", 2014, mimeo.
159 Svampa, Maristella y Slipak, Ariel, "China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing", 2015, mimeo.

tableció históricamente con los Estados Unidos. Esto es así por el hecho de que la nación norteamericana rara vez compró masivamente los productos rioplatenses, dada la pujanza de su sector primario. Remarcar lo anterior no significa que consideremos que Argentina deba subordinarse sin más al rol de proveedor de los productos de escaso valor agregado que actualmente componen sus ventas a China. Todo lo contrario. Confiamos en que es posible – y necesario – encontrar en la "relación privilegiada" que existe entre nuestro/s país/es y el gigante oriental las vetas que habiliten a un intercambio más armónico, el cual potencie las condiciones de posibilidad para el desarrollo de una matriz productiva local de envergadura.

Asimismo, es necesario destacar que no creemos que las fluctuaciones en las relaciones internacionales sudamericanas del presente milenio estén mostrando un giro taxativo en las "lealtades" de la región desde una potencia hacia otra. Lo que observamos, siguiendo a los especialistas que citamos a lo largo del trabajo, es que estamos en presencia de una metamorfosis de la semiótica geopolítica a escala mundial. En lugar de una transición hegemónica de una gran potencia hacia otra, al estilo de las del siglo pasado, lo que estaría sucediendo en la actualidad es un proceso de multiporalización del poder global. En dicho escenario, Estados Unidos y la República Popular de China son los dos actores más destacados, pero no los únicos. A pesar de que los recientes sucesos políticos latinoamericanos nos desalienten, creemos que en el presente contexto global de tensiones regionales y de bloques en disputa, Sudamérica puede erguirse y conseguir un lugar de peso a escala mundial, el cual le permita decidir por sí misma su presente y su futuro.

Bibliografía:

- Basualdo, Eduardo, *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2010.
- Devoto, Fernando y Fausto, Boris, *Argentina-Brasil. 1950-2000*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- Ferrer, Aldo y Rougier, Marcelo (colaborador), *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, cuarta edición, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Fornillo, Bruno, "Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015)", *Estudios sociales del Estado*, vol. 1, año 2, segundo semestre de 2015.
- Fornillo, Bruno, *Sudamérica futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo, 2016.
- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*, Buenos Aires, Ediciones B, 1992.
- Hobsbawm, Eric, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Buenos Aires, Arte Gráfico Editorial Argentino, 2012.
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX,* Buenos Aires, Crítica, 2009.
- Hui, Wang, "De la rebelión al imperio del mercado, en *El Explorador: China. La dueña del futuro*, número 1, serie 1, Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., s/f.
- Klein, Naomi, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre,* Barcelona, editorial Paidós, 2007.
- Laufer, Rubén, "China y Argentina: una nueva 'relación privilegiada'", ponencia presentada en las XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA de la ASOCIACIÓN ARGENTINA DE HISTORIA ECONÓMICA, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros (Buenos Aires), 23 al 26 de septiembre de 2008.
- Meisner, Maurice, "¿Qué es el capitalismo chino?", en *El Explorador: China. La dueña del futuro*, número 1, serie 1, Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., s/f.
- Novaro, Marcos, *Historia de la Argentina. 1955-2010*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2010.
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo, *Argentina-Brasil: de rivales a aliados*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.
- Rapoport, Mario, *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*, Buenos Aires, Booket, 2010.
- Slipak, Ariel, "La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasilero", 2014, mimeo.

- Svampa, Maristella y Slipak, Ariel, "China en América Latina: del consenso de los *commodities* al consenso de Beijing", 2015, mimeo.
- Svampa, Maristella, *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*, Buenos Aires, Edhasa, 2016.
- Zibechi, Raúl, *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Colombia, Ediciones desde abajo, 2012.
- Zuazo, Natalia y Rohmer, Matías, "Un matrimonio muy desigual", *El Explorador: China. La dueña del futuro*, número 1, serie 1, Buenos Aires, Capital Intelectual S.A., s/f.

CHINA EN EL ORDEN FINANCIERO GLOBAL: DESCRIPCIÓN DEL ESCENARIO ACTUAL.

Cristian L. SAMANIEGO (Estudiante UNM)

CEPI II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016

"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Distintos autores (Svampa-slipak, 2014; Oviedo, 2005, 2014; Fornillo, 2016) ven a China como una potencia en ascenso que avanza en pos de disputar poder frente al predominio mundial norteamericano. Actualmente, la República Popular China (en adelante RPCh) ha mejorado su posición política y económica frente al escenario mundial, los aspectos que se destacan son: su consolidación como segunda economía del planeta (midiendo el PBI a precios corrientes) aunque superando a EEUU en el 2014 si se mide el PBI por PPA[160]; en el comercio mundial, participa como primer exportador e importador mundial de bienes; en el plano energético, es el primer consumidor mundial. Además, es primer poseedor global de reservas internacionales, principal financista del déficit norteamericano, tercer emisor mundial de IED, segundo inversor global y líder regional en capacidad militar. Por otro lado, hay aspectos que cristalizan su actual influencia política, que es su creciente importancia en las principales instituciones internacionales como la OMC con voto calificado[161], fuerte presencia en el FMI (como tercer mayor contribuyente) y el BM, como también, el asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU con poder de veto, y un aspecto no menor en términos de influencia política, que son los variados tratados de libre comercio y acuerdos regionales que firmó con países de todas partes del mundo. Todos estos aspectos dan cuenta de la importancia que ha obtenido china en el plano internacional.

La estructura propuesta del trabajo comienza con una caracterización de la situación del estado originario y actual chino frente a las exigencias de la OMC, en este sentido, se busca describir el proceso de cambio estructural llevado a cabo por la RPCh desde su ingreso al organismo internacional mencionado. Sigue en la estructura, un análisis cualitativo y cuantitativo de la IED como posible estrategia para asentar el yuan regional y mundialmente, para este fin se analizará el tipo, nominación, objetivo y característica de dicha inversión. Además, se evaluará la importancia adquirida por el gigante asiático en las instituciones tradicionales de crédito y su accionar frente al orden internacional con la creación del Banco Asiático de Infraestructura (BAII) y el Banco del Sur, sobre estos dos últimos bancos se hará una caracterización y se lo estudiará bajo un marco de disputa frente a los bancos occidentales. Por otro lado, para contrastar las asimetrías financieras con respecto a las potencias más desarrolladas, se enfatizará en el desarrollo financiero local chino, su estado actual y su ascenso relativo. Asimismo, para marcar la importancia creciente del yuan en el comercio mundial, se estudiará los acuerdos bilaterales que firma la RPCh para negociar con monedas locales reemplazando al dólar, teniendo en cuenta la relevancia de los BRIC'S debido a la proporción que ocupa dentro del comercio mundial y los peligros para el dólar como moneda de uso corriente transaccional dominante en el intercambio entre naciones. En complemento con lo anterior, se expondrá la presencia de dicha moneda en los balances de varios bancos centrales del mundo.

Por último, se proponen las condiciones necesarias para la internacionalización del yuan, desarrollándose aquí las condiciones básicas que requiere la economía china en lo referente a su sesgo productivo y los principales limitantes, tanto en el plano real como financiero.

Introducción

Como indica Oviedo (2014) el sistema internacional está compuesto de unidades -estados y organizaciones-; una estructura desconcentrada de la fuerza o disposición de las unidades en la estructura de poder según su peso relativo; y un principio ordenador que refleja el equilibrio de las unidades, en otras palabras, es el principio político regulador de las relaciones internacionales presente en las normas y costumbres que los Estados consensuaron históricamente formalizados en el Derecho internacional. Bajo esta óptica, la disposición de las unidades dentro de la estructura de poder en el marco de princi-

160 Si se mide el Producto Bruto Interno por paridad de poder adquisitivo, para el 2014 China relegaba a EEUU como primer potencia productiva del planeta alcanzando una participación del 16,479% del PBI mundial frente a un 16,277% de EEUU (Svampa-Slipak, 2014, p. 5)

161China ingresa a la OMC en el 2001 con un voto calificado, ya que en el seno de la organización se encuentran Hong Kong y Macao como miembros iniciales (Oviedo, 2005, China en Expansión, p. 38)

pios políticos y jurídicos establecidos es lo que se dice un orden internacional[162]. Con este esquema se estudia la puja de las unidades dentro de la estructura de poder y su presión sobre el orden global, hoy descripto, como un oligopolio de poder[163]con la primacía de EEUU sobre un directorio de potencias, y con el condicionante de la RPCh intentando ganar "su lugar" rechazando la subordinación frente a la superpotencia estadounidense (Fornillo, 2016). En consecuencia, se plantea un escenario de disputa inter-hegemónica (Svampa-Slipak, 2014) que tiene como contraparte un declive relativo de Estados Unidos considerando las variables que se vienen mencionando, sin que ello implique que China esté cerca de ostentar la primacía económica aun, a pesar de su empoderamiento relativo.

En el marco de puja inter-hegemónica, se dilucida la estrategia de la RPCh para alcanzar un lugar privilegiado en el orden global actual[164], es decir, el modo en que la RPCh construye poder. En términos generales, en las condiciones actuales del orden internacional la RPCh no puede erigirse como potencia hegemónica[165] salvo que tome el camino bélico (Fornillo, 2016), aunque dadas anteriores experiencias[166] y el hecho no menor de la interdependencia económica y financiera con EEUU, la estrategia del gigante asiático pareciera seguirá siendo la de ascenso pacífico y la no confrontación, centrándose en ganar espacios, buscando tratos horizontales con el resto de las potencias y consolidarse como hegemonía regional -política, militar, comercial y financiera- pese a la resistencia estadounidense que busca asegurar y mantener su liderazgo, como muestra Fornillo (2014), limitando el desarrollo de la RPCh a través del aislamiento económico[167], el refuerzo militar de sus zonas de influencia directa para controlar su poder militar, y desde un plano político-cultural deslegitimando internacionalmente su proceso político. Cabe destacar la RPCh no observa pasivamente el despliegue militar estadounidense en su zona de influencia directa, a este respecto viene cerrando alianzas estratégicas con países de fuerte capacidad militar.

Especificada y caracterizadas las ideas de orden global, de puja inter-hegemónica, y asignada una estrategia de ascenso de la potencia asiática en el vigente orden, se esboza la hipótesis del presente trabajo, planteando la estrategia china de discutir la preponderancia del patrón dólar en el sistema financiero, entendida la propia fortaleza del dólar como consecuencia de la primacía norteamericana en el directorio de las potencias. En efecto, este trabajo se centra en explicar los esfuerzos de las autoridades chinas por asentar el yuan o renminbí como moneda de uso corriente en el sistema financiero mundial, y como meta más ambiciosa, promoverla como potencial activo de reserva mundial. Dicha estrategia, que apunta a cercenar la influencia del patrón dólar, está marcada -como ya se dijo- por esfuerzos prioritarios en su ámbito regional como zona de anclaje para luego difundirse internacionalmente. Este objetivo de internacionalización del renminbí no ha estado libre de conflictos y se evidencian en las reiteradas negativas por parte de EEUU[168] en incorporar dentro del FMI los yuanes –renminbí- en los

162 Según Oviedo (2014) un cambio en la disposición de las unidades dentro de la estructura de poder – sin un cambio del principio ordenador- lleva a un cambio de orden internacional; mientras que el cambio de alguno de los elementos del sistema conlleva a la creación de un sistema nuevo.

163 Aunque no estrictamente en parámetros productivos, sino tomando también la representación en los organismos dominantes occidentales que refuerzan el status quo del orden internacional, como también los nuevos organismos emergentes.

164 La República Popular al ganar un lugar y subir escalones dentro de su posicionamiento global está alterando el orden establecido, por lo que ganar su lugar en el orden actual significa modificar el mismo.

165 Las asimetrías de poder frente a EEUU han sido acotadas aunque aún se mantienen, ya lo decía Oviedo (2001) en aspectos constitutivos del poder de las naciones como capacidad militar, rol en el sistema de seguridad colectiva, liderazgo, cohesión ideológica, integridad territorial.

166 La RPCh tiene larga historia en conflictos armados pero en su relación con las potencias ha optado siempre la negociación.

167 EEUU trata de crear un área de libre comercio TTIP (Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión) que uniría a EEUU y la Unión Europea y el TPP (Asociación del Transpacífico) que uniría a los países de la cuenca del pacífico (ANSEA, Japón y Corea) excluyendo a China(Fornillo, 2016, pag 6)

168 En el FMI las decisiones se toman por mayoría ponderada de votos, en este sistema de votación EEUU es el único país que cuenta con el poder de veto al poseer más del 15% de las cuotas totales.

Derechos Especiales de Giro, como respuesta la RPCh ha optado por presionar desde el plano financiero[169], usando su posición como máximo tenedor de bonos del tesoro y la afianzada interdependencia comercial que tiene la economía mundial con respecto a su economía.

La variable financiera es vital para entender la posición privilegiada estadounidense frente al orden global. La hegemonía del patrón dólar en el sistema financiero internacional permite a la economía estadounidense lo que ningún otro país puede, mantener simultáneamente un déficit comercial y fiscal desde hace más de una década con un creciente nivel de consumo de su población.

Para sostener la hipótesis planteada este trabajo propone un análisis con particular énfasis en el plano financiero de la situación actual de China. Comenzaremos con la identificación de las últimas políticas chinas en materia financiera desde su **ingreso a la OMC**, concibiendo este suceso junto con las estrategias del "Go Global"[170] claras evidencias de su vocación de "salir" al mundo. El segundo aspecto a dimensionar son las **Inversiones Extranjeras Directas**, tanto entrantes como salientes en el país. Entendiendo que las autoridades chinas mediante distintas acciones han planteado una estrategia de alterar el orden financiero internacional, disminuyendo el poder de las instituciones tradicionales hegemónicas -FMI Y BM- y la fortaleza del dólar, cercenando su influencia inicialmente con prioridad en su ámbito regional y activamente –aunque con menos impronta- en zonas más alejadas, se continuará la investigación enfocándonos en la posibilidad de reemplazo del patrón dólar como moneda hegemónica de reserva internacional, por el ascenso del renminbí. Para ésto se tomaran en cuenta: las **funciones de la moneda internacional** y el alcance del yuan en éstas; las **condiciones necesarias** para que el yuan pueda emerger como moneda internacional de reserva, evaluando en cada una de ellas, las fortalezas y debilidades que actualmente presenta el yuan y las estrategias que se cree deberán ser tomadas por las autoridades chinas para conseguir dicho fin de internacionalización; el rol que cumplen el **Banco asiático de inversión en infraestructura y el New Development Bank**, las dos entidades financieras más significativas de China en el ascenso del yuan y en el mismo sentido, el papel desempeñado por los **Derechos Especiales de Giro**.

China desde la OMC

La RPch ha ingresado en la OMC con el compromiso de ajustar su economía fuertemente dirigida a una economía de mercado. El ingreso a la OMC de china, que lejos de ser una economía de mercado -condición básica para integrar dicho organismo-, se da por su poderío comercial, con una fuente de poder que reside en la posesión de un amplio mercado de importaciones determinante en la resolución de la negociación (Oviedo, 2005, p.379), además, en un contexto de debilidad geopolítica de EEUU provocado por el atentando del 11 de septiembre. Washington pone su atención en el refuerzo de su sistema de seguridad internacional y empieza a relajar su relación tensa con la RPCh. Según Oviedo, *"la entrada a la OMC significa el fin de una política de inserción unidimensional y uso abusivo del bilateralismo a la de "doble vía" e inserción multilateral, ampliando la apertura al interior, su integración a la economía-mundo y expandiendo el libre comercio"* (Oviedo, 2005, p.363).

El recorrido del país asiático como miembro OMC ha iniciado con una fuerte liberalización de la cuenta corriente, y una apertura a un ritmo más gradual en la cuenta capital, en este sentido, con un mercado financiero inexistente, hubiese sido un suicidio económico abrir dicha cuenta al mismo ritmo que la cuenta corriente.

169 Muchos especialistas interpretaron la devaluación del yuan del 4,6% en tres días en el 2015 como síntoma de debilidad de la economía china, sin embargo, otras visiones como la del especialista Ariel Slipak le encuentran una explicación geopolítica a la devaluación. En este sentido, China venía solicitando hacía varios años el incremento en su poder dentro del FMI y la incorporación del Yuan dentro de la canasta de monedas que componen los DEG ("Factor Geopolítico" columna de opinión publicada el día 17 de agosto del 2015 en Pagina12).

170 Desde inicios del siglo XXI el gobierno de la RPCh impulsa una fenomenal expansión de la IED conocida como "going global" apuntando a tener un mejor posicionamiento económico mundial (Svampa-Slipak, 2014, pag. 9)

Desde el 2001, el crecimiento del PBI real fue exorbitante, el mismo genera controversias según cual fue la variable que tiró dicho crecimiento, para algunos autores como Thomas Palley, el proceso de crecimiento estuvo liderado por las exportaciones, con una expansión de exportaciones que permitió un acceso a importantes flujos de IED norteamericano, que a su vez, aumentó la capacidad inversora y el contenido tecnológico, y una segunda versión, que explica el proceso de crecimiento tirado por los esfuerzos del Estado y un vertiginoso proceso de urbanización (Fiorito, 2013, p. 10).

Según distintos informes de política comercial, la tendencia del crecimiento de variables como el PBI, la balanza de pagos, la inversión interna y el consumo privado, puede delimitarse en el tiempo dos momentos. El primer momento, muestra un escenario donde la variable exportaciones netas predominan, con una contribución del consumo e inversión en el PBI inferior la contribución de las exportaciones netas. Para el año 2007, la contribución del consumo, la inversión y las exportaciones netas al PBI eran del 4,5 por ciento, 4,4 por ciento y 2,5 por ciento[171]. Consecuentemente, en el futuro las autoridades chinas comienzan a implementar políticas que logren un crecimiento equilibrado entre estas tres variables. El cambio estructural pos 2001 ha potenciado un crecimiento económico sostenido, sin embargo, luego de la crisis internacional del 2008, las autoridades de la RPCh se han planteado reducir la participación de las exportaciones en el crecimiento, ya que podrían dejar a la RPCh en una posición vulnerable en un futuro frente a un tambaleo económico internacional[172]. A este respecto, las autoridades del Partido Comunista se propusieron a través de planes económicos generar un modelo de crecimiento donde la demanda interna tiene más participación.

Dentro del plan de reforma económica y de cambio de sesgo estructural de la economía, cobra importante el sector servicios, la expansión del mismo genera una absorción de población actualmente ocupada en la agricultura, este hecho daría como resultado un achicamiento de las brechas de ingresos entre ambos sectores, aumentando los ingresos per cápita, por ende del consumo, y en consecuencia, un crecimiento general de la economía.

Otro aspecto que no puede despreciarse en la necesidad de cambio estructural del modelo económico, es el factor ambiental. Las problemáticas ambientales causadas por el tipo de industria impulsado tuvo como consecuencia un alto grado de deterioro del medio ambiente, el 70% de los ríos y lagos chinos están contaminados, la alta emisión de carbono, mas la intensidad energética utilizada en la actividad económica, tiene efectos adversos, que comienzan a deteriorar la salud de la población y a generar presiones internacionales por un mayor control[173]. En este sentido, es que las autoridades buscan cambiar la matriz productiva, descentralizando actividades contaminantes, adquirir tecnologías e inversiones que apunten a métodos sustentables ambientalmente bajando la intensidad energética por producto del PBI y buscar estar dentro de los parámetros internacionales.

Por último, el proceso de cambio estructural de la RPCh es visto como una forma de llegar a un desarrollo sustentable económica y ambientalmente. Aunque también se puede apreciar desde otra óptica, el proceso de cambio de sesgo estructural obedece a la estrategia de la RPCh de jugar en primera, de competir con las grandes potencias, si los países que generar y exportan mayor innovación y conocimiento, son los países mejor ubicados en las cadenas globales de valor, entonces con su cambio estructural China pretende, competir en ese campo.

171 Véase en Examen de Política Comercial OMC wt/tpr/g/199

172 La recesión económica mundial iniciada a finales de 2008 con la caída de Lehman Brothers, provocan en el 2009 que las exportaciones chinas se reduzcan en el 16%, al tiempo que las importaciones descendieron en un 11% por ciento debido a la gran intensidad de importaciones de sus productos destinados a la exportación. Aunque el crecimiento del PBI alcanzó el 6,2 por ciento (OMC, 2010)

173 Véase http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2005/035Ian_Cook.pdf

Inversión extranjera directa entrante y saliente

La a IED de la Republica popular china, ya sea entrante o saliente, ha respondido a las estrategias de reforma estructural, de un desarrollo productivo complejo y de una inserción competitiva en el comercio mundial. En este sentido, el proceso de desarrollo se configura con la complicidad- o alianza- de capitales foráneos, es decir, el proceso de reforma económica que ya había iniciado a finales de la década del 70' con el gobierno del Partido Comunista chino encabezado por Deng Xiaoping buscó generar las condiciones de apertura y adaptación institucional y estructural para la recepción de IED. Asimismo, este proceso, que siguió a lo largo de la década del 90 y se acentúa fuertemente con el ingreso a la OMC, desde el año 2001 se ha estructurado conforme al proceso de reforma estructural –que demandan el resto de los países miembros de la OMC como condición de aceptación en dicho organismo- dándole lugar como actor clave del proceso de desarrollo a las empresas transnacionales En este sentido, se observa según distintos informes de la secretaría de la OMC, en una primer etapa (desde el 2001 al 2007 aproximadamente) la IED busca orientarse desde el Estado a sectores manufactureros con inserción en el mercado externo, y en una segunda etapa (2007 en adelante), se busca fomentar la orientación de IED en sectores de innovación, investigación y desarrollo, sectores de servicios modernos y sectores sustentables ambientalmente. Para dirigir y fomentar la IED en sectores de su interés, la normativa china ordena los proyectos de inversión en cuatro categorías: alentados, permitidos, restringidos y prohibidos[174]. En líneas generales, la primer etapa estuvo marcada por un interés del gigante asiático en generar un proceso de desarrollo industrial orientado a la exportación de bienes intensivos en trabajo basado en fuertes ventajas competitivas a partir de costos laborales bajos, en cambio, en la segunda etapa, y –en parte- a partir de las consecuencias ambientales causadas por la industria manufacturera y los planes de modernización económica los esfuerzos en atraer IED se orientan a generar una economía sustentable ambientalmente, con una demanda e inversión interna mas importante en la generación del producto, reduciendo así la importancia de las exportaciones en este mismo sentido para evitar la hipersensibilidad a los desequilibrios externos, en este sentido, se busca cambiar el sesgo estructural hacia una economía basada en el conocimiento e innovación, con un sector servicios desarrollado[175]. Por lo anterior dicho, se verán las condiciones que presenta la RPCh a los capitales foráneos para alcanzar este objetivo.

Por el lado de la IED entrante, se verifica que a principios de la década pasada el área que más creció con IED fue el sector manufacturero, que se ha centrado mayormente en la exportación y de uso intensivo de capital. Según informes de política comercial de la OMC del año 2005, el sector manufacturero, está dominando en gran parte por empresas con inversión extranjera, que explican el 90 por ciento de las exportaciones de mercancías de China. Asimismo, la economía china tiene un fuerte sesgo hacia la exportación, aunque, empieza a materializarse una clara intención del gobierno chino por cambiar el peso relativo que constituyen las exportaciones dentro del producto.

Desde el ingreso a la OMC la RpCh es el principal receptor de IED al 2014, desplazando del primer lugar a EEUU.

174 Véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s300_s.pdf

175 Las autoridades buscan disminuir las brechas de ingresos sectoriales que existen al interior del país, con una zona costera muy productiva, y una zona interior atrasada, en este sentido, el desarrollo del sector servicios es vital para este propósito.

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD

En el año 2000, previo al ingreso de la OMC, la RPCh recibía el 3% del flujo de IED total mundial, para el año siguiente ascendía al 6,9%, en el año 2003, lo superaba en 0,1 puntos porcentuales de en la recepción de IED China a EEUU. Ya para el año 2014, la RPCh supera en tres puntos porcentuales, con una tendencia creciente, a EEUU como país que más recibe flujos de IED del mundo.

Buena parte de la explicación de los crecientes flujos de IED recibidos por china desde el año 2000 está dado por dos elementos, el fuerte crecimiento económico que viene desplegando la potencia asiática desde la década del 70, y, factor de más importancia, la política estatal desplegada por las autoridades chinas para competir por la atracción de IED. El éxito como atractor de IED se debió al tipo de competencia que implemento la RPCh por capital extranjero. Combinando una competencia vía reglas e incentivos, es decir, las ventajas que ofrecía china a la localización de capitales foráneos en su región. Desde la vía de las reglas, tiene vital importancia el rol que jugaron los estándares ambientales y laborales, que fueron mucho más flexibles que los lugares donde las empresas transnacionales estaban insertas originariamente, la situación política y económico perceptiblemente estable, los numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales firmados mas los tratados de integración regional, el avance normativo sobre los derechos de propiedad intelectual que hizo China desde su ingreso a la OMC, la mercantilización de sectores donde predominaba el sector estatal, fuerte liberalización de flujos de comercio, y liberalización- aunque más gradual- de la cuenta capital y financiera; por el lado de la competencia vía incentivos, se destacan los estímulos financieros y fiscales (créditos subsidiados, exenciones y rebajas impositivas, mayormente). Aunque generalmente los incentivos estaban sujetos a condiciones que los inversores debían cumplir. A través de estos mecanismos la RPCh fue adquiriendo un aprendizaje tecnológico, mayor valor agregado y diversificación en sus exportaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD

Desde el año 2001 el superávit por cuenta corriente tuvo un crecimiento acelerado debido a las crecientes exportaciones de productos manufacturados, el mismo llegó a su momento máximo en el año 2007 alcanzando el superávit al 10,1% del PBI. Se puede ver en el grafico, un descenso del superávit con respecto al PBI a partir del año 2007, este mismo está asociado al aumento de la demanda interna.

Las inversiones se administran mediante varios instrumentos jurídicos, entre ellos se destacan los planes quinquenales del gobierno central, planes quinquenales sectoriales y provinciales, y además diferentes catálogos que orientan las inversiones en general. Este último instrumento, la Guía para las industrias con inversión extranjera, es clave para la orientación de la IED en los sectores internos. Dicho instrumento tiene como mayor objetivo alentar las inversiones en alta tecnología y protección medioambiental, y reducir la sobreexplotación y la contaminación.

La IED entrante en la RPCh es trascendental para el objetivo de reforma estructural. El plan económico que busca este objetivo de reforma contempla el fomento de la entrada de IED en actividades de investigación y desarrollo. Asimismo, las autoridades del gobierno central proyectan una economía con desarrollo en la fabricación de productos de alta gama, con industrias de alta tecnología e innovación, con sectores fuertes de servicios que absorban masas laborales del sector agrícola y subir así los ingresos per cápita de la población y la productividad general de la economía, con mejores y nuevas energías, y con industrias sustentables medioambientalmente.

Desde el lado de la IED saliente sigue otro tipo de estrategias, dadas las tasas de crecimiento chinas, se incrementa la necesidad de productos básicos, minerales e hidrocarburos, así también como alimentos, que sostienen el proceso de desarrollo y urbanización, en otras palabras, para mantener dicho nivel de crecimiento es necesario el abastecimiento de energía y productos básicos que resultan indispensable para sostener tal proceso (Slipak, 2014). Dicha estrategia se engloba dentro del "Going Global", apostando a la expansión de la IED desde China al resto del planeta buscando un posicionamiento económico mundial, aunque no obedece a una estrategia única sino múltiples propósitos (Svampa y Slipak, 2016, p.84)

Es visible, dentro de los planes de largo plazo De la RPCh sus esfuerzos en disminuir la intensidad energética –energía consumida por unidad del PBI-, está clara la preocupación expresada por las autoridades por el impacto medioambiental que están teniendo sus actividades, y así se vio en Copenhague donde la RPCh se comprometió a reducir sus emisiones de carbono, aunque no de manera obligatoria.

En este sentido se concibe la creciente influencia económica de China en países subdesarrollados de América latina, África y sudoeste de Asia, aunque se acercan con la careta de la cooperación y asistencia

extranjera, solo deslocalizan las actividades contaminantes, naciones industrializadas que se instalan en naciones subdesarrolladas y presionan a sus gobiernos a mantener laxas las normativas ambientales y laborales (Delfín, 2011, p.514). Los países dan la bienvenida a la inversión china por los inmensos gastos en construcción de infraestructuras pero, si bien las obras de infraestructuras se hacen y la generación de excedentes se da, no necesariamente este tipo de inversiones genera mayor desarrollo o mejores estándares de vida, una de las cuestiones que relativizan los beneficios de las inversiones entrantes se ven en los comportamientos China, ya que, impone otras condiciones una vez ya instalado, como importar equipo y maquinaria, así como, trabajadores, por ello, si bien este abastecimiento externo puede generar beneficios en términos de eficiencias y productividad, y hasta tecnificación, no queda claro el impacto en el balance comercial del país receptor, dado que las ET de propiedad estatal que llevan a cabo los proyectos de inversión están vinculadas con proveedores globales de su país de origen generalmente, dicho de otro modo, el país, garantiza mercados de exportaciones de bienes de capital e intermedios afianzando su influencia política en los países receptores(Chudnovsky, Lopez,1999, p.10) .

El interés de las IED chinas se centra básicamente en encontrar fuentes ilimitadas de abastecimiento que permitan mantener el crecimiento económico al interior de China y reducir el impacto ambiental, por ello, su ámbito de interés se concentra en los sectores alimenticios, extractivos y energéticos.

Bajo esta misma óptica se entiende la relación china con los pequeños países del sudoeste asiático como Camboya, Indonesia y Myanmar que se ocupan del suministro de madera y otros recursos naturales abundantes y baratos. Aunque esta actividad tiene efectos corrosivos para el medio de ambiente con su extracción, estos países seducidos por la fuerte inversión en infraestructura que trae el compromiso con el gigante chino se insertan bajo su cadena de valor ofreciendo salarios de miseria y su salud medioambiental. Consecuentemente, las pequeñas naciones sin desarrollo ni tejido industrial complejo, no tienen más que ofrecer que su fuerza de trabajo y salud.

Otra estrategia de la IED saliente que orienta la RPCh en coherencia con su plan de desarrollo es como menciona Davies (citado por Svampa y Slipak) que para adquirir los productos básicos buscados se propone comprar firmas propietarias de marcas con canales de distribución desarrollados e importantes participaciones de mercado en productos de consumo masivo, al mismo tiempo que, buscan adquirir firmas propietarias de patentes o con importantes desarrollos tecnológicos, accediendo a la posibilidad de apropiación de las rentas provenientes del conocimiento (Svampa y Slipak, 2016), estas adquisiciones y fusiones se dan también en el campo financiero y bancario, en el mismo sentido anterior planteado. En síntesis, la IED saliente está orientada en este sentido a adquirir marcas, para captar conocimientos tecnológicos y gerenciales, por ejemplo instituciones financieras y bancarias, y así acotar la distancia de desarrollo entre los sectores locales y los internacionales. Concluyendo, la estrategia de la IED saliente al igual que la entrante, se orienta a las necesidades de desarrollo y mantenimiento del crecimiento sostenido y urbanización china.

El yuan desde las funciones de la moneda internacional

¿Es el yuan una moneda internacional? Tomando en cuenta las funciones de la moneda internacional, se puede evaluar hasta qué punto el yuan podría ser un candidato potencial para competir como moneda de reserva mundial.

Primero, se analizará aspectos básicos de las funciones que cumple una moneda internacional. Según pareciera lo que da la hegemonía al dólar en el actual orden internacional es la supremacía en las tres principales funciones de la moneda, es decir, el dólar como medio de cambio, como unidad de cuenta y como reserva de valor. Estas funciones a la vez se dividen en dos categorías según uso privado o público. Como medio de pago, se distingue el dólar como moneda vehicular –uso privado- o para intervenir en mercado de divisas por parte de las autoridades monetarias –uso público- . Para el primer caso, el dólar es la moneda internacional elegida como vehículo por los actores económicos que realizan transaccio-

nes internacionales de tipo comercial o financiero. La liquidación de una operación comercial puede ser directa entre dos divisas importantes, como el dólar y el euro, o indirecta entre monedas de menor importancia (Robinson, 2001). Por ejemplo, cuando una distribuidora de vinos de Corea del Sur quiere importar cabernet chileno, el importador coreano compra dólares estadounidenses, no pesos, para pagarle al exportador chileno. El dólar es prácticamente el vehículo exclusivo de las transacciones entre Chile y Corea del sur, pese a que menos del 20% del comercio de mercancías de los dos países corresponde a Estados Unidos (Eichengreen, 2011). En este sentido, según una encuesta trienal del BIS que toma los mercados de divisas Forex y los OTC[176], en abril del 2016 al dólar sigue siendo la moneda dominante como vehículo, al estar en el 88% de todas las operaciones[177]. Mientras que el euro, el yen y el dólar australiano perdieron posiciones en la participación del mercado, frente a monedas emergentes. El renminbí duplicó su participación al 4% con respecto al anterior análisis convirtiéndose en la octava moneda más negociada del mundo y la primera entre los emergentes desplazando al peso mexicano.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIS

Otro aspecto que confirma el supremacía del dólar en los mercados cambiarios se aprecia analizando al dólar en las operaciones de cambio de pares de divisas. Según datos extraídos del BIS[178], el dólar se emplea en siete de las catorce operaciones por par de divisas, mientras que para el año 2010 se duplicaba dicho par con respecto a veinticuatro pares efectivas, y para el corriente año, el dólar alcanzó la participación en veintidós pares de monedas de cuarenta y dos operaciones hechas, con un 87,6% de la participación en volumen de divisas globales (BIS, 2016). Estos últimos datos reflejan la creciente influencia del dólar como vehículo. Cabe destacar, en estas operaciones están incluidos los mercados interbancarios que representan el grueso de los flujos monetarios internacionales.

176 Los principales tipos de mercados interbancarios son mercados over-the-counter, arreglos de corretaje, y los acuerdos de creación de mercado. Podemos tomar el indicador de divisas operados en el mostrador o como popularmente se conocen over-the-counter, ya que de los 161 países con un mercado interbancario funcionamiento (mercado dominante en transacciones de divisas), más de dos tercios (127) operan en el mostrador (OTC).

177 El volumen total de operaciones en divisas se concentra en cuatro categorías, que son las transacciones al contado, contratos a plazo, swaps de divisas y swaps de tipo de cambio. Las transacciones al contado son operaciones directas que implican el intercambio entre dos monedas acordadas en un contrato, estas transacciones al 2016 representan el 32,5% del volumen de divisas, lo contratos a plazo componen el 13,2% del volumen total de divisas, los swaps de divisas son del 46,8%, y los swaps de tipo de cambio con un 2% del total de volumen de divisas.

178 Triennial Central Bank Survey -Foreign exchange turnover in April 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIS.

El segundo aspecto a considerar que expresa el aspecto dominante del dólar como moneda internacional, es el de unidad de cuenta. Una moneda funciona como unidad de cuenta internacional cuando es utilizada en contratos internacionales para denominar o facturar el comercio exterior de bienes yservicios entre países distintos al emisor (Robinson, 2001) y la vinculación que tenga dicha moneda en la fijación de tipo de cambios, es decir como referencia.

Por el lado del uso privado, la consolidación del dólar como unidad de cuenta ha alcanzado una posición dominante en la fijación de contratos de deuda internacional, fijación de cotización del petróleo como también de otros commodities. En cuanto a la fijación de la denominación del comercio mundial, según Hartman (citado en Robinson, 2001) exportadores e importadores tendrán una preferencia en el comercio internacional por una tercera divisa con un alto grado de aceptación internacional y con mercados financieros amplios, profundos y líquidos. El dólar cumple en este sentido perfectamente con estos requisitos y permanece como la divisa más empleada por el comercio mundial (Robinson, 2001). A su vez, existen visiones como la de Krugman (1984), donde los patrones de facturación están determinados por las asimetrías en el comercio internacional entre exportadores e importadores, donde los grandes imponen condiciones -como la de unidad de cuenta y medio de pago- a los pequeños importadores y exportadores. En este caso, la posición del dólar como moneda de cambio y unidad de cuenta está impuesta por el tamaño comercial y económico que supo construir Estados Unidos sobre el resto de los países después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, la unidad de cuenta no se reduce al ámbito estrictamente comercial – o privado- sino que se amplía a los regímenes cambiarios –uso público-, es decir, la forma en que los países fijan su tipo de cambio. En este sentido, la cantidad de países que anclaban su tipo de cambio al dólar era de 64 países, en cambio, para el año 2014, la cantidad de países había disminuido a 42 (FMI, 2014). Pese a ello, el dólar EE.UU. mantuvo su posición dominante como ancla del tipo de cambio. Además, y como correlato del poderío del dólar como patrón dominante, existen países sin moneda de curso global que adoptan como uso nacional la moneda norteamericana como lo son Ecuador, El Salvador y Panamá, entre otros.

Anclaje de Tipo de cambio de 188 países

	U.S. Dollar %	paises que fijan en base al dólar	Euro %	paises que fijan TC en base al euro
2008	33	62	14,4	27
2009	28.7	54	14,4	27
2010	26.5	50	14,8	28
2011	25.3	48	14,2	27
2012	22.6	42	14,2	27
2013	23.0	43	14,1	27
2014	22.5	42	13,6	26

Fuente: Base de datos AREAER

Si bien es clara la supremacía del dólar en los anteriores aspectos vistos, no se puede pasar por alto ciertos indicadores del gran avance que está teniendo el yuan en materia de expansión. En el informe de divisas del BIS, ya se había destacado el crecimiento de la participación del yuan, pero hay un aspecto no menos importante a destacar, en el 2001 el yuan ocupaba el puesto 35 en el ranking de volumen de divisas, para el año 2010 había trepado al lugar 17, mientras que en el 2016 se afirma en 8vo puesto (BIS, 2016). Es claro que la distancia con EEUU es pronunciada, pero no hay que subestimar al yuan teniendo en cuenta que en solo 15 años subió 27 puestos.

El tercer aspecto constitutivo de una moneda internacional, es el de moneda de reserva, este es sin duda el aspecto más importante, este aspecto refleja el poder político y económico de una moneda dentro del contexto mundial.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI.

En este aspecto, el dólar tiene una participación del 61% durante el primer trimestre del 2014, mientras que en el segundo trimestre del 2016 las reservas nominadas en dólares alcanzan el 63% en las reservas oficiales. En segundo lugar, viene el Euro con una participación que cae del 24,13% al 20,18% en el mismo período (COFER, 2016). Mientras que el Renminbí o yuan, solo compone el 0,01% de las reservas en banco centrales (Noyola Rodriguez, 2004; Ugarteche, 2014) distribuidos en 70 bancos centrales, que podría ser interpretado como "guiños diplomáticos" hacia Pekín, y no tanto como consecuencia de la expansión genuina del yuan.

Condiciones básicas para la internacionalización

Muchas autores discuten acerca de los ejes que deben ser fortalecidos para que la RPCh pueda internalizar el yuan. Siguiendo a la economista Claudia Canals (2013), tres requisitos son necesarios para una internacionalización exitosa. El primer requisito es la relevancia económica y el grado de integración a la economía global, el segundo, está en la confianza del valor de la moneda y como tercer requisito se destaca la apertura, desarrollo y profundidad del mercado financiero y de capital[179]. Esta división esquemática que se plantea puede ser muy restrictiva, ya que las variables a considerar están interrelacionadas, por lo que en adelante se trabajaran en conjunto, en especial los requisitos dos y tres.

El primer requisito, relevancia económica y grado de integración a la economía global es la fortaleza del gigante asiático. La República Popular China ya es el mayor exportador del mundo, segundo importador mundial y pronto será la mayor economía del mundo, medido por el producto interno bruto.

179 Barry Eichengreen (año) en "Secuencing RMB internationlization" pronuncia estos mismo conceptos bajo tres atributos esenciales, tamaño, estabilidad y liquidez, en cambio,

Actualmente, y teniendo en cuenta su desaceleración, sigue contribuyendo con 25% del crecimiento del PIB mundial (Urgaretche, 2015) lo que sugiere que el tamaño económico es un determinante importante de un uso más generalizado de los yuanes internacionalmente, aunque como ya se ha visto más arriba, este nivel de comercio e integración no se traduce en medios de pago en su propia moneda, por lo que no estaría aprovechando ese potencial.

El punto en que insisten varios trabajos es la confianza[180] en el valor de la moneda, que refiere básicamente a la reputación de la propia moneda y de las autoridades que la gestionan. Dicho de otro modo, los demandantes buscan monedas con tendencias previsibles y estables en su valor, aunque cabe señalar, la confianza no se acota solo a valores estables, también incluye la preferencia de inversores por entornos donde los marcos legales se basan en principios liberales y el estado de derecho (Otero Iglesias, 2016). Entonces, la confianza de los inversores no está solo en las monedas, sino que se extiende a los mercados financieros del emisor, es decir, tanto la moneda como el mercado emisor deben tener las mismas características para poder tranquilizar a los titulares de los valores en la denominación de la moneda planteada (Eichengreen, 2015).

Pero uno no debe desviarse del punto, cuando se habla de desconfianza, se está hablando cuan estable es una moneda, la ausencia de dicha característica pueden traer perjuicios a los países que deciden invertir en estas monedas eligiéndolas para componer sus reservas. Tal caso se da en Argentina, que cuenta entre sus reservas con swaps de monedas con China y ante una devaluación imprevista del 2%, por parte del Banco Popular Chino, en el 2015, disminuyeron sus reservas por US$ 125 millones[181]. Por ello, devaluaciones repentinas tiene como consecuencia inestabilidad e imprevisibilidad en el valor del tipo de cambio. Algunos autores como Barry Eichengreen(año 2014), achacan dicha inestabilidad a la ausencia de un Banco Central independiente con plena autonomía que pueda tomar decisiones sobe regulación y política monetaria. En sus propias palabras, "*..The People's Bank of China is still viewed as an arm of the economic planning mechanism. This is something that will have to change if the PRC is to succeed fully in gaining the foreign investor confidence needed for currency internationalization…" (p. 14)*[182] Según esta visión, la subordinación de las variables fundamentales como el tipo de cambio, la política monetaria y las tasas de interés a un plan económico, causan desconfianza en los inversores y son incongruentes con el deseo de las autoridades chinas por internacionalizar su moneda. Si la RPCh quiere mantener una estabilidad de la moneda a partir de un tipo de cambio estable, pareciera según las últimas experiencias que no será un camino fácil, así lo explica Lingling Wei (2016), la corresponsal de China en The Wall Street Journal, actualmente, este objetivo de mantener una estabilidad en la moneda está siendo contraproducente con la actividad económica interna. Banqueros y economistas prominentes de China le pidieron al Banco Popular de China que deje de luchar contra el mercado y permitiera una devaluación del yuan. La respuesta que encontraron en un representante del Banco central fue "la tarea principal es mantener la estabilidad". Según la situación actual china, los beneficios de la liberalización son superados por sus amenazas. El problema mayor está en la fuga de capitales, este plan de liberalización traía la idea de empoderar a los consumidores. La reacción adversa de los mercados mundiales y de los propios chinos que apresuraron a sacar su dinero del país fue tan perturbadora que las autoridades empezaron a tener dudas sobre el cambio de política. Los dirigentes más importantes del gobierno chino ven su mercado y sistema regulatorio inmaduros.

180 Además de las variables anteriormente mencionadas, Prasad y Ye (año) mencionan otras que datan sobre la estabilidad de la moneda, como lo son el nivel de deuda pública, donde la RPCh muestra un nivel moderado, el déficit presupuestario del gobierno, que comparado con las principales economías de moneda de reserva es relativamente pequeño, y por último, la variable inflación, que si bien su tipo de cambio está bajo estricto control, y que, en consecuencia pone en peligro la independencia de la política monetaria, la RPCh ha tenido una tasa de inflación relativamente estable en el pasado reciente.

181 http://www.infobae.com/2015/08/11/1747750-la-devaluacion-del-yuan-le-hizo-perder-la-argentina-us125-millones-reservas/

182 El Banco Popular de China todavía es visto como un brazo del mecanismo de planificación económica. Esto es algo que tendrá que cambiar si la República Popular China es aprovechar al máximo el ganar la confianza de los inversores extranjeras necesarias para la internacionalización de divisas.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ARIC Database.

Otro punto en contra para el manejo del tipo de cambio, por parte de las autoridades del Banco Popular de China, es el nivel de deuda en dólares de las empresas estatales, que en general están preparadas para los vaivenes del mercado podrían caer en una situación sensible si el yuan se deprecia, por ello exigen un tipo de cambio lo más cerca del dólar posible. Aunque esta situación no parece ser sostenible en el tiempo, la liberalización para la RPCh viene siendo un negocio muy caro, la estabilidad de la moneda le está costando divisas y capacidad de acción en la economía al Banco Popular. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos estima que Beijing vendió más de US$ 480.000 millones de sus reservas para apuntalar el yuan entre agosto del año pasado y marzo (Lingling, 2016).

Como bien destaca el periodista económico Díaz Guell(2015), desde noviembre del 2014 el gobierno chino ha desplegado una batería de políticas que apuntan a la liberalización de la cuenta capital. Entre ellas se destacan el permiso -noviembre 2014- a los inversores extranjeros de un acceso fácil a los mercados de renta variable, y se promueve desde ese entonces la inversión de ciudadanos chinos en bolsas extranjeras. En marzo del 2015 se levantó el límite de 1000 millones de dólares para gestoras de fondos en el extranjero. Anteriormente, solo los fondos soberanos, bancos centrales y autoridades monetarias estaban autorizadas para invertir por encima de esa cantidad. A partir del 2015, mediante el Programa de Inversores institucionales cualificados las empresas de gestión de activos pueden invertir en mercados de valores extranjeros desde China, al mismo tiempo que sus contrapartes extranjeras tienen acceso directo al mercado chino. Y otro medida, que apunta a esta libertad de capitales es la de autorización a individuos con al menos 1 millón en yuanes de activos financieros a invertir en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del FMI

Este periodo de liberalización, coincidió con una caída abultada de las reservas en divisas, desde el tercer trimestre del 2014 al tercer trimestre del 2016, las reservas internacionales en dólares sin contar el oro de China, cayeron en 683.760,13 millones de dólares, esto contribuye – como ya se dijo más arriba- a que el proceso de reforma económica, liberalización de los tipos de cambio, y apertura de cuenta capital viene siendo muy costoso respecto al mercado inmaduro con el que cuenta la potencia asiática.

La internacionalización de una moneda no solo exige que los flujos de capital se puedan mover libremente, sino que además el mercado financiero y de capital tenga un suficiente grado de desarrollo y profundidad (Canals, 2013). En efecto, una internacionalización exitosa del yuan exige, como tercer requisito expuesto, un mercado financiero desarrollado con mercados de deuda lo suficientemente grandes como para que el yuan tenga credibilidad en las transacciones internacionales. Si no hay suficiente liquidez en los mercados de deuda denominados en yuanes, la moneda no será atractiva para las empresas extranjeras, tanto importadores y exportadores podrían estar preocupados por una mayor volatilidad del tipo de cambio de una cuenta de capital abierta si no tienen acceso a los mercados de derivados para cubrir el riesgo de las transacciones de divisas (Prasad & Ye, 2012). Con respecto a esto último, el gigante asiático viene desplegando medidas que favorecen la expansión de un mercado financiero. Entre estas medidas se destaca el apoyo oficial de la RPCh para la creación de un mercado de bonos denominados en yuanes (dim sum)[183] en Hong Kong, la emisión de dichos bonos se elevó de $ 0,9 mil millones en 2010 a $ 4.6 mil millones en 2011 y de $ 7,1 mil millones en 2012. La emisión en los primeros 11 meses de 2013 se situó en $ 9.7 mil millones, siguiendo la tendencia alcista anterior. Los principales emisores de bonos en RMB son instituciones financieras, y una gran parte de estas emisiones son realizadas por empresas de la República Popular China continental; Hong Kong, China; y el resto del mundo (Eichengreen, 2014).

Fuente: datos del Eichengreen (2014)

Otro momento importante en el desarrollo financiero chino está en la emisión más grande de bonos que se dio fuera de la región asiática[184] que tuvo como escenario nada menos que la City de Londres. Actualmente, Londres tiene el mercado cambiario más grande del mundo, y aglutina el mayor número de operaciones "over the counter" (Urgaretche, 2015). En línea con lo anterior, según las estadísticas de BIS, Reino Unido opera el 37,1 por ciento del volumen de las divisas mundiales negociadas en los mercados OTC, a su vez que es el mayor operador de dólares del mundo incluso por encima de EEUU. A partir de la asociación con Reino Unido, y las operaciones con la City de Londres se especula con que esta sea la puerta de ingreso del yuan al mundo occidental, ya a mediados de 2013 el Reino Unido se convirtió en el primer país en promover el uso del yuan en Europa. Alemania, Francia, Suiza y Luxemburgo entraron a la competencia a través de la instalación de bancos de liquidación directa ('RMB offshore clearing banks') para facilitar el uso del renminbi. Sin embargo, ninguno de ellos se constituyó

183 Aunque el primer bono dim sum fue publicado ya en 2007, no fueron aprovechados hasta agosto de 2010, cuando la corporación McDonald se convirtió en la primera empresa privada extranjera para emitir un bono de RMB, atrayendo considerablemente la atención internacional

184 La emisión fue de 2 mil 500 millones de yuanes

en una seria amenaza para el Reino Unido. Actualmente, la City de Londres registra más de la mitad de las operaciones denominadas en yuanes en todo el continente europeo (Urgaretche, 2015). Londres busca posicionarse como la mayor plataforma del mundo para el intercambio de la moneda china, el yuan (Guimón, 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BIS

Siguiendo con los centros de operación de divisas, según se ven en el grafico, el gran operador de divisas es Reino Unido con el 37,1% en el año 2016, pero presten atención a Hong Kong que silenciosamente va ocupando el tercer lugar para el mismo año. Esta ubicación puede ser decisiva para los deseos de internacionalización del yuan por parte de las autoridades chinas.

Si bien ha habido grandes avances en el desarrollo de los mercados y en la liberalización de las cuentas fundamentales, el sistema financiero de la RPCh sigue siendo dominado por los bancos, que el gobierno controla directamente a partir de bancos estatales que representan la mayor parte del sistema bancario, el crédito interno total proporcionado por el sector bancario es mayor que el tamaño de los mercados de acciones y bonos combinados (Prasad & Ye, 2012).

Un tema no menor a mencionar es la estrategia que tienen los dirigentes chinos para este proceso liberalizador. Como bien destacan varios autores (Eichengreen, 2015; Urgaretche, 2015), la estrategia de apertura de cuenta capital optada por los dirigentes del Partido comunista es el gradualismo, ya que permite "cruzar el rio tanteando las piedras debajo de uno de los pies" (Eichengreen, 2015, p.5), es decir, desarrollar y reformar los mercados financieros nacionales antes de retirar las restricciones residuales en las transacciones internacionales financieras.

Otro aspecto vital de la estrategia china para la liberalización de la cuenta capital y consecuentemente la internacionalización del yuan está en la regionalización, en efecto, esperan asentarse primero de manera regional y luego expandirse mundialmente. En este sentido, el entorno asiático es su laboratorio de prueba, para ver este hecho basta con ver algunos datos como la expansión del yuan intrarregionalmente. En junio del 2011, la RPCh tenía el 11.4% del comercio mundial pero solamente el 0.24% de los pagos eran efectuados en dicha moneda, para el año 2015, estos pagos han aumentado a la proporción del 9.43%, básicamente, por el comercio intrarregional con Hong Kong, Macao, Singapur y Taiwán que se efectúan íntegramente en yuanes (Urgaretche, 2015). Esta tendencia parece seguir una tendencia creciente en el futuro dado los acuerdos de comercio reciproco en monedas locales con diversos países de la región. Desde 2010, la República Popular China promueve el comercio directo en yuanes. Se acordó tal intercambio directo con monedas propias con Malasia (agosto de 2010), Rusia (noviembre de 2010), Japón (2012), y Australia (abril de 2013), además está concretando otro acuerdo de este tipo con Corea del Sur, de quien es su mayor socio comercial. En general, estos acuerdos reducen el costo de intercambio entre ambas monedas, aumentan la influencia del yuan en la región asiática y disminuyen la influencia del dólar.

Pero no son todas positivas para la RPCh en su entorno de mayor influencia, según Chang, Dong, Honglin, & Jinyue (2015) el poder del dólar en la región asiática obstaculiza el crecimiento del yuan

en su zona de directa influencia. Estos autores muestran que cuando la inestabilidad financiera entra en acción, la influencia del dólar desplaza la del yuan en la región asiática, región donde intenta desarrollarse. Esto ocurre básicamente, por la característica libre de riesgo de los bonos del Tesoro, que por su reputación frente a los capitales financieros, especulativos o no, frente a síntomas de debilidad financiera o comercial mundial, los capitales se refugian en los bonos anteriormente mencionados. Para relativizar todos los avances regionales del gigante asiático hay que destacar que la creciente influencia china en la región asiática, surge de los vínculos comerciales y, en menor medida de los financieros, en otras palabras, la influencia de China es principalmente un reflejo de su impacto en el lado real.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ARIC Data base.

Como bien muestra el gráfico, las inversiones directas netas como porcentajes del PBI han mostrado un positivo rendimiento sostenido entre los años 1998 al 2015, en cambio, las inversiones en carteras netas han tenido un rendimiento que refleja la inmadurez financiera y una cuenta capital sensible a los embates internacionales. Las caídas más pronunciadas coinciden con las inestabilidades internacionales.

Siguiendo con el anterior trabajo citado, además afirman que en el mercado asiático de bonos, los movimientos del mercado de bonos de Estados Unidos tienen un efecto claramente dominante. El que el impacto de Estados Unidos se eleva durante los períodos de tensión en el mercado, pero la influencia china se hace más comparable con la de los Estados Unidos en los períodos sin crisis. En comparación, la contribución de las acciones chinas se eleva desde alrededor de 20% a alrededor del 40% en el período sin crisis, tanto a corto como a largo plazo (BIS paper, 2015). Sin embargo, en tiempos normales o sin crisis, la influencia de China en los mercados bursátiles de Asia se eleva a un nivel comparable con el de los Estados Unidos. Por último, los autores proyectan que los posibles aumentos en las participaciones cruzadas de los activos financieros dentro de Asia puede amortiguar la importancia relativa de la influencia de los Estados Unidos. La regionalización y los flujos financieros intrarregionales pueden ser promovidos además por la internacionalización del yuan.

En conclusión, si bien existen grandes avances en materia financiera y apertura de cuenta capital, la estabilidad y la confianza de la moneda es un punto débil difícil a resolver por las autoridades chinas, por un lado, dejar al tipo de cambio sujeto a la definición del mercado tiene efectos corrosivos para la actividad interna, al mismo tiempo que dejar el tipo de cambio fijo combinado con una apertura de cuenta capital es una combinación explosiva que tiende a diluir las divisas en el largo plazo, en este sentido, los datos muestran el costoso precio de la estabilidad, desde el segundo trimestre de 2014 al tercer trimestre del 2016, la pérdida fue del 19,6%[185].

185 789.643,48 millones de dólares según cálculos hechos a partir de datos International Financial Statistics (IFS)

Por otro lado, la decisión de depreciar una moneda pone en aprietos a las empresas estatales que tienen nominadas sus deudas en dólares.

La gran fortaleza de la RPCh viene del lado comercial, en la medida en que logre asentar su moneda regional e internacionalmente como medio de pago, es decir como moneda de facturación comercial y liquidación, como vehículo para las salidas y entradas de IED, y tal vez también como una moneda de denominación de los bonos internacionales, este aspecto será el determinante del éxito de la internacionalización buscada. El secreto estará en aprovechar el poderío comercial, en las transacciones transfronterizas y los acuerdos bilaterales que reemplazan el dólar como vehículo para comerciar directamente en yuanes, estos acuerdos tienen la doble ventaja de disminuir los costos de transacción – elimina el paso previo de comprar dólares para después comprar yuanes- a su vez que permite aumentar la liquidez de ambas monedas.

Otro elemento determinante es la expansión de swaps, que logran la diseminación de yuanes en distintas áreas geográficas distintas de su región de influencia directa.Y hay que destacar también el papel de Hong Kong, como operador financiero que se ubica tercero como máximo centro de operación de divisas de los mercados OTC, la importancia de este centro financiero estará en el rol que juegue en la expansión mayormente regional de los instrumentos en yuanes.
Pareciera que la decisión de internacionalizar su moneda, y jugar en la primera de las monedas de reserva no tiene vuelta atrás debido a las políticas y al actual ingreso a los DEG, por lo anterior planteado, el camino a posicionar el yuan como moneda importante en el plano internacional no estará libre de contradicciones con el plano externo e interno.

El rol de los Bancos AIIB y NDB

El Asian infrastructure investment Bank (AIBB) o Banco asiático de inversión en infraestructura (BAII) y el New Development Bank (NDB) también conocido como el banco de los BRICs son las dos instituciones lanzadas los años 2013 y 2014 que en un futuro, se cree, van a alterar el centro de gravedad del poder financiero mundial. Por un lado, el BAII según dice su presentación institucional, su objetivo es el desarrollo de la infraestructura y otros sectores productivos en Asia, como la energía, el transporte y las telecomunicaciones, la infraestructura rural y el desarrollo de la agricultura, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano y logístico[186].Y el NDB, en cambio, surge de la cooperación entre países en desarrollo y economías emergentes. Las condiciones de financiación y de inversión actuales resultan insuficientes para llevar un proceso de desarrollo, los flujos de capital internacionales son volátiles e insuficientes en volumen y en general recaen en inversiones de cartera, cuando lo que necesitan los países que componen NDB son inversiones de largo plazo. Sin embargo, dicen desde el Banco las actividades no se reducen a la financiación de infraestructura, si no que buscan también construir una plataforma de intercambio de conocimientos entre los países en desarrollo y promover el desarrollo sostenible[187].

Como sostienen varios autores, entre ellos Maristella Svampa y Ariel Slipak, la creación de estas dos entidades crediticias internacionales obedecen al objetivo de acotar la influencia financiera estadounidense, con una estrategia de mayor internacionalización del yuan y desdolarización global (Svampa, Slipak, 2016, p.85). En este sentido, se entiende la oposición inicial de EEUU al lanzamiento del BAII, han argumentado que dicha entidad podría carecer de los estándares medio ambientales, sociales y crediticios exigidos a las demás instituciones transnacionales de financiamiento para el desarrollo (CEGB, 2015). Otros ven al BAII como una réplica china del Banco Mundial y una fuerte competencia del Banco Asiático de Desarrollo, institución donde Japón tiene el 15.7% de la participación, este hecho junto con la sociedad con EEUU habrían hecho que ambos países rechazaran fuertemente el lanza-

186 Véase http://euweb.aiib.org/
187 Véase http://www.ndb.int/

miento del BAII. Si bien el ministro de Hacienda de la RPCh, Lou Jiwei, ha manifestado que el BAII no competirá con los prestamistas internacionales establecidos, si no que será compatible (MOFCOM, 2015), ésta no parece ser la causa por la cual EEUU ha atenuado su posición frente a esta nueva institución. Sino la verdadera razón de peso que hace cambiar verticalmente la posición norteamericana es el grado de aceptación y adhesión mundial que tuvo esta institución, entre los 57 miembros fundadores del BAII que se reunión en Beijing en junio del 2015, se destacan Australia, Brasil, China, Finlandia, Francia, Alemania, India, Irán, Italia, Republica de Corea, Países Bajos, Noruega, Rusia y Reino Unido. Esta aceptación de socios tradicionales de EEUU ha sido un golpe duro que lo ha obligado a cambiar su postura frente a este banco naciente. Actualmente, Estados Unidos propone que el nuevo banco de inversión en infraestructura realice proyectos en asociación con las instituciones con sede en Washington (CEIGB, 2015). Esta estrategia parece obedecer a un "si no puedes con ellos, úneteles", pero más bien lo que aplica es "ten a tus amigos cerca, y a tus enemigos más cerca" es decir, a través de esta asociación busca no perder pista frente a la prometedora entidad crediticia naciente.

Para enmarcar mejor la preocupación estadounidense, cabe destacar dos aspectos, por un lado, la adhesión de las grandes potencias europeas ha sido decididamente un triunfo diplomático, ya que el apoyo de dichas economías representa en el occidente. Y por el otro, el tamaño inicial del patrimonio del BAII es de 100.000 millones de dólares, alrededor de cinco veces mayor que el patrimonio del BID, tres veces superior al BNDES de Brasil y dos veces y medio mayor al patrimonio del Banco Mundial (Urgaretche y Valencia, 2015).

Un tema no menor a destacar es que la estructura accionaria del BAII está pensada para que los países asiáticos tengan un mayor poder de decisión sobre el banco. En este caso, la RPCh es el principal accionista y cuenta con un poder de voto por encima del 25% ya que el capital aportado fue la mitad del capital inicial de unos 100.000 millones de dólares, irónicamente, con ese poder de voto, podría pensarse que la RPCh busca tener la influencia que tiene EEUU en el FMI, por más que las autoridades chinas digan lo contrario. Esta desigualdad de participación busca que los países asiáticos tengan una capacidad accionaria del 75% mientras que el resto de los países extrazona sea del 25%. Otra implicancia que no se puede pasar por alto, es el temor estadounidense de que el BAII desplace al Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) donde es el segundo mayor accionista con el 15.6% después de Japón que solo lo supera por 0,1% (CEIGB, 2015).

En el 2016, el Consejo de Administración del BAII[188] aprobó $509 millones de dólares para financiar cuatro proyectos, aunque la financiación de los distintos proyectos de infraestructura, desarrollo urbano y transporte de energías no lo ha hecho solo, sino que han participado en la cofinanciación el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) (AIIB, 2015). Para el 2016, las autoridades del BAII tienen como objetivo otorgar préstamos por $1.2 mil millones, objetivo que según el presidente del BAII Jin Liqun están cerca de concretar[189].

Volviendo al origen del BAII, el fundamento de este organismo es la frustración de la RPCh, que con la segunda economía mundial, cuenta con un escaso poder en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Desarrollo Asiático. Según cuenta Pablo Guimón, el gigante asiático llevaba años luchando por una redistribución del poder en dichas instituciones que límite la influencia de Washington[190]. En este marco, las nuevas instituciones financieras internacionales con fuerte participación china confirman la lucha de la nación más antigua del planeta contra el orden internacional imperante por una posición acorde a su poder económico. Con el ingreso a los DEG el primero de octubre del 2016, se confirma el triunfo chino sobre la disputa con EEUU que reiteradas veces rechazó el ingreso del yuan a la canasta de divisas.

188 Véase en "AIIB's Board of Directors Approves $509 M Financing for its First 4 Projects:Power, Transport and Urban: Investments span South, Southeast and Central Asia " http://euweb.aiib.org/html/2016/NEWS_0624/120.html
189 Véase en http://euweb.aiib.org/html/2016/NEWS_0929/161.html
190 Véase El apoyo británico a un proyecto chino agita el orden financiero global
http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/13/actualidad/1426265583_967036.html

El Nuevo Banco de Desarrollo, o banco de los BRICS, inaugurado en febrero del 2016 en Shangai, fue lanzado como una alternativa al Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial, aunque los dirigentes chinos hablen de una complementariedad en sus discursos de las instituciones financieras recién creadas, en los objetivos son similares.Volviendo al BND, que es el caso que nos interesa describir en este apartado, según Marcelo Justo de BBC Mundo, las funciones del nuevo banco de los BRICS se superponen con las funciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Las funciones formuladas para el BND son las de intervenir cuando hay problemas de liquidez que afecten la balanza de pagos de un país, en este sentido, crearon un Acuerdo de Reservas de Contingencia de U$S100.000 para evitar problemas de liquidez en el corto plazo que afecten la balanza de pagos de un país; y su segunda función es la de financiar obras proyectos de infraestructura y desarrollo.

Según Goodman[191] (citado en Justo, 2014) las iniciativas de creación de entidades crediticias por parte del gigante asiático representan un reto al orden económico global de la posguerra. No quiere decir, aclara el especialista, que las instituciones tradicionales occidentales estén obsoletas, sino que no se han adaptado después del fin del mundo bipolar, y al cambio más importante de los últimos tiempos que es el ascenso de China[192].

En julio de 2014, los líderes del BRICS firmaron, en Fortaleza de Brasil, un tratado sobre el establecimiento del NDB y una disposición de reserva contingente (CRA). Bajo el tratado, acordaron su sede en Shanghai de China y un capital inicial de 100 millones de dólares. Cada país deberá aportar US$10.000 millones para el capital inicial, aunque la situación es distinta para el Acuerdo que hace depender del tamaño de cada economía la cantidad aportada, la RPCh lógicamente, hará el aporte más importante con U$S41.000 millones, mientras que Sudáfrica se limitará a U$S5.000 millones.Al inicio de su actividad, los proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible fueron puestos para ser el foco principal de la entidad.

En abril de 2016, la NDB aprobó su primer conjunto de préstamos por valor de 811 millones de dólares para proyectos de energía renovable en cuatro de sus países miembros, uno por cada uno en Brasil, India, China y Sudáfrica, con una reducción estimada de las emisiones de gases de efecto invernadero de cuatro millón de toneladas por año (Xinhua, 9 septiembre 2016).

Para el 18 de julio de 2016, la NDB emitió tres mil millones de yuanes (unos 450 millones de dólares) en bonos verdes a cinco años, su primer bono en todo el mundo para recaudar fondos para proyectos de energía limpia

Entre las mayores ventajas que presenta este nuevo banco, está el hecho de los cinco países que conforman dicha entidad, representan el 40% de la población mundial y explican el 20% del producto interno Bruto Mundial (UNCTAD, 2015).

Está claro que estas dos grandes entidades financieras tienen potencial para disputar poder frente a las instituciones tradicionales occidentales de crédito, dado las recientes alianzas, que plantean al interior del bloque económico, como al exterior, como lo son las grandes economías europeas. Sin embargo, se cree en este trabajo, el proyecto más importante que impulsa el BAII capaz, que por sí mismo podría cambiar definitivamente el peso del poder geopolítico mundial, inclinándolo hacia el oriente, es el proyecto de reapertura de la "Ruta de la Seda", dicho proyecto, abarca a 60 países que albergan a casi dos tercios de la población mundial y representan una tercera parte del PIB global (Solana, 2015). Siguiendo a Vidales García, la estrategia de la nueva Ruta de la Seda está basada en una red integrada de grandes proyectos de infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias, aéreas y de telecomunicaciones (Vidales García, 2016;6). El proyecto incluye una ruta terrestre y una vía marítima[193].

191ex asesor de la Casa Blanca para las cumbres del G8 y G20.

192 Véase http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141106_economia_china_sistema_financiero_egn

193 La ruta terrestre uniría la RPCh con Europa, a través de Asia central.Y la ruta marítima, conectaría las costas de China con el sureste de Asia, Oriente Próximo, Europa y Africa.

LA RUTA DE LA SEDA EN EL SIGLO XXI

Fuente: Xinhua, Eurasianet, Wall Street Journal y Folha De S.Paulo

Este extendido avance comercial que propone la RPCh con la reapertura de la Ruta de la Seda es un revés geopolítico para Washington, que ve –y no pasivamente- como el gigante asiático aumenta su influencia sobre sus socios tradicionales europeos. Ya ha habido guiños de parte de las potencias europeas hacia China, como la animosidad con la que recibieron la creación del BAII, o la disposición de Londres para impulsar el yuan, representan una pérdida de influencia importante de Washington sobre la política exterior europea. Sin embargo, EEUU no se quedara de brazos cruzados mientras la RPCh aumenta su poder geopolítico, en este marco debe entenderse la preocupación de Obama por apurar la instauración del Transpacific Partnership (TPP) o Acuerdo de Asociación Transpacífico. Este acuerdo es un intento de contener el crecimiento de la influencia china, tanto en la región asiática como en el mundo. Si bien, China estaba en las discusiones preliminares del TPP, fue desplazada por EEUU con la excusa de que no estaba preparada para cumplir con las normas reguladoras de alto nivel que la asociación impondría (Higueras, 2015;3).

Recapitulando, por un lado, está la creciente influencia china en la región asiática y el proyecto de la Ruta de la Seda, que viene a conciliar su política interior[194] con la exterior, y puede ser un factor decisivo que altere el equilibrio de poder en el orden internacional; y por el otro, están los intentos de Washington, por proteger el status quo actual, restableciendo los equilibrios de poder a través de la contención de China. No está claro quién será el vencedor en esta puja, pero algo si está claro, definitivamente, el proyecto de reapertura de la tradicional ruta tiene menos obstáculos del tipo político y hasta más beneficios desde el lado económico, teniendo en cuenta que TPP impulsa el conocido acuerdo neoliberal. Desde el lado de los obstáculos, EEUU debe esperar a que los países firmantes ratifiquen el acuerdo pactado, y aquí vale preguntarse, ¿hasta qué punto varios de los firmantes aceptarán excluir a su principal socio comercial? Como pueden ser los casos de Corea, con quien China tiene una cuenta corriente deficitaria abultada, o Australia, Japón y Malasia, o Perú en Latinoamérica por ejemplo, con quien en los últimos años han estrechado relaciones comerciales profundas. En este sentido, debe pensarse si el poder económico y comercial chino podrá imponerse sobre la política exterior norteamericana.

194 La RPCh viene impulsando desde hace tiempo políticas que tiendan a reducir las desigualdades estructurales con las que cuenta, disminuir dichas desigualdades significa equilibrar las diferencias de ingresos y desarrollo entre las zonas más adelantadas y las más atrasadas. En este sentido, las zonas relegadas del desarrollo económico pueden encontrar una salida a través de la reapertura de la Ruta de la Seda

La RPCH ha decidido cambiar el eje de poder mundial, los bancos recientemente creados apuntan a tener un impacto geopolítico, si estos nacen de la frustración de no poder crecer en organismos internacionales occidentales o responden a una de las estrategias de asentamiento global son cuestiones abiertas, el punto es, que China viene avanzando por ambos canales muestra de esto es la incorporación a los DEG después de tantas idas y vueltas.

La RPCH y su ingreso a los Derechos Especiales de Giro

El derecho especial de giro es un activo de reserva internacional, cuya finalidad en su origen fue complementar las reservas oficiales de los países miembros del FMI. Fueron creados en 1969 en un contexto del sistema de paridades de Bretton Woods. Aunque se redujo su importancia con la caída del sistema de Bretton Woods con la cual las monedas pasaron a regímenes de tipo de cambio flotante, en el año 2009 frente a los coletazos de la crisis internacional, los DEG desempeñaron un papel crucial para proporcionar liquidez al sistema económica mundial y complementar las reservas oficiales de los países miembros. En este sentido, la asignación general de DEG's[195] del 28 de agosto de 2009 es por lejos la mayor asignación hasta la fecha, previamente, en los años 1970-72, se destinaron en 9,3 millones, para la etapa 1979-81 fueron 12,1 millones de DEG, y para el 2009, la cifra se multiplica por trece con respecto a la anterior, alcanzando los 161,2 millones de DEG, además de una asignación especial de 21,5 millones, que completa un total acumulado de 204 millones de DEG (FMI, 2009).

Luego de la crisis del 2008 y la inestabilidad financiera creciente, diversos autores han reafirmado a los DEG como posible alternativa al dólar como moneda de reserva (Xiaochuan, 2009). En este sentido, el gobernador del Banco Popular de China, Zhou Xiaochuan, afirma que el dólar debería ser reemplazado como moneda de reserva mundial por los DEG. Según el dirigente chino, el sistema monetario internacional debe reformarse, creando una moneda de reserva internacional supranacional que esté desconectada de las nacionales y sea capaz de permanecer estable en el largo plazo (Xiaochuan, 2009, p.2). Para el autor antes mencionado, promover la utilización del DEG como moneda internacional supranacional no solo reduce las fluctuaciones de precios de los activos denominados en monedas nacionales y los riesgos inherentes a dichas fluctuaciones, sino que también permite hacer una gestión de la liquidez global más efectiva. En este sentido, Eichengreen (2009), avanza sobre esta idea, y comenta las dificultades para promover dicha moneda supranacional. Para empezar, los gobiernos pueden utilizar DEG's únicamente para ajustar cuentas con otros gobiernos y con el FMI, pero no pueden utilizarlas para intervenir en el mercado de divisas ni en otras transacciones con participantes del mercado. Por otro lado, hacer que los DEG sean más atractivo requiere el desarrollo de mercados privados líquidos en que gobiernos y corporaciones puedan negociar dicha moneda. De este modo, es necesario que si un gobierno pretende elevar los DEG al estatus de moneda de reserva, debería crear un mercado liquido en DEG, emitiendo sus propios bonos nominados en dicha moneda, los primeros que lo lleven a cabo pagaran el precio de la innovación, pero también sería el costo de invertir en un sistema internacional más estable (Eichengreen, 2009, p.22).

La última novedad en el sistema monetario internacional, y en la "resurrección" de la moneda de reserva del FMI, es la inclusión del yuan en la cesta de monedas que componen los DEG's. Su aceptación como moneda de uso global, que cabe destacar, no estuvo libre de resistencias[196]. El primer día del mes de octubre del 2016, el FMI confirma al yuan como quinta moneda de la cesta de los Derechos especiales de Giro, junto con el dólar, el euro, el yen japonés y la libra esterlina. El análisis había concluido en noviembre del 2015, específicamente, el FMI decidió que el yuan cumple con los criterios vigentes para ser incorporado a la cesta del DEG. Es decir, en su calidad de tercer exportador mundial (en los

195 Véase http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09283.htm

196 Según Alberto Cruz de CEPRID, en "Los movimientos de China y Rusia tras la reforma del FMI: acelerar la desdolarización" nota publicada el 5 de enero del 2016, el FMI, bajo presión de EEUU, llevaba cinco años negándose a aplicar el acuerdo al que se habían llegado para otorgar más poder a las economías emergentes, entre ellas la economía china, que debía convertirse en el tercer mayor contribuyente del FMI.

últimos cinco años), el yuan es una moneda de libre uso, y además, destacan que las autoridades han adoptado una amplia gama de medidas para facilitar las operaciones con yuanes, es decir, hay un acceso suficiente a los mercados (FMI, 2015)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del FMI

Las formulas utilizadas por el FMI para ponderar las monedas se basan en un indicador financiero comprende, en igual proporción, las reservas oficiales denominadas en la moneda del país miembro (o de la unión monetaria) mantenidas por otras autoridades monetarias que no son emisoras de la moneda en cuestión, el volumen de operaciones cambiarias en esta moneda, y la suma del saldo de pasivos bancarios internacionales y títulos de deuda internacionales denominados en esta moneda (FMI, 2015). En base a las anteriores formulas concluyeron, que para el 2016 (y con respecto al examen del 2010), el dólar tendría un 41,7% de participación dentro de los DEG (-0,17%), el euro un 30,93% (-6,47%), el yen japonés un 8,33% (-1,07%) y la libra esterlina un 8,09% (-3,21%).

Según la metodología del FMI, existen tres criterios que permitieron que la moneda de la RPCh ingrese los DEG. Por un lado está el criterio exportaciones, la moneda en tema debe ser objeto de comercio de forma activa en los mercados de divisas, en otras palabras, el criterio exportaciones intenta reflejar el papel del país emisor de la moneda en el comercio mundial, si el país tiene un peso determinante en el comercio mundial el primer criterio estaría cumplido.

El segundo criterio para aceptar las monedas en la canasta de los DEG es que éstas se utilicen libremente. Según el Convenio Constitutivo[197] del FMI, por moneda de "libre uso" se entiende aquella que se utilice ampliamente para realizar pagos por transacciones internacionales, y se negocie extensamente en los principales mercados de divisas (FMI, 2015).

Si uno se guía por los pedidos de las autoridades chinas por un mayor protagonismo de los DEG, y por el reemplazo del dólar como reserva dominante de valor por el mismo, podría pensar que la estrategia que lleva a cabo la RPCh es la de crecer dentro de los organismos internacionales. Sin embargo, y como dice Eichengreen: "*...con Zhou, gobernador del banco central de China, al tanto de estas realidades, uno se pregunta por qué estaba promoviendo los SDRS la ultima primavera. Una explicación es que estaba buscando un propósito político. Él deseaba señalar la insatisfacción de China con los arreglos prevalecientes y recordar a otros países, en vísperas del foro económico del G-20 en Londrés, que China aspiraba a participar activamente en las discusiones sobre las reformas monetarias internacionales...*" (Eichengreen, 2009, p.23).

197 Véase https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf

Por último, más allá de que existan estimaciones del aumento sustancial en los balances de los bancos centrales del mundo de yuanes, debido a que, de ahora en mas, la parte correspondiente en cada balance de los DEG tendrá ahora una parte denominada en yuanes, la estrategia de avanzar dentro del FMI en sí misma, no discute la supremacía del dólar en el escenario internacional. El ingreso a los DEG por parte del yuan se enmarca dentro de una estrategia general de la internacionalización del yuan, el empoderamiento dentro de esta institución es síntoma del poder político y económico que viene acumulando desde hace décadas. En consecuencia, y según lo anterior planteado, está en duda si los yuanes cumplen con los requisitos para formar parte de la canasta de los DEG, pero su poder económico, su integración mundial pueden ser un arma geopolítica importante para conseguir sus objetivos, así lo muestra Slipak, que entiende la devaluación China de mitad del 2015 que sacudió el mundo, como una puja por que su moneda se incorpore en los DEG, mientras que muchos especialistas entendieron la devaluación como una debilidad, bajo la idea anterior planteada, la devaluación es una demostración de fortalezas en el juego de poder[198]. Incluir en la canasta de los DEG a los yuanes, significa anclar el tipo de cambio a un valor estable, dadas las restricciones que plantea el FMI en su convenio constitutivo, sumado al impacto devastador que tendría una devaluación para una moneda que pretende ser una moneda de reserva global dominante, por ello, es lógico que EEUU haya cambiado de parecer con respecto al ascenso del yuan dentro del FMI.

Más allá del impacto que genera la inclusión del yuan dentro de la canasta de los DEG, la adición del yuan tiene poca importancia práctica. El DEG no es una moneda; es sólo la unidad en la que el FMI reporta sus cuentas financieras. Sólo un pequeño puñado de bonos internacionales están denominados en DEG, porque los bancos y las empresas no encuentran esta opción particularmente atractiva y principal emisor de bonos denominados en DEG es el Banco Mundial (Eichengreen, 2016), organismo con fuerte peso estadounidense. Por lo que, en términos económicos la inclusión en los DEG tiene poca relevancia, pero si se ubica dentro de una estrategia general, dicha inclusión representa el poder político creciente de la moneda en el ámbito financiero.

Conclusión

Más allá de los trabajos explorados, no existe ninguna regla dura que dicta cuál factor es el indispensable para una internacionalización exitosa. Por ejemplo, el franco suizo es una moneda de reserva mundial a pesar de que el PBI y el comercio mundial de Suiza son pequeños, también es destacable lo que sucede con monedas de reserva de la zona euro, Japón y Estados Unidos, que tienen grandes proporciones de deuda pública con respecto al PBI y en valores absolutos, lo que pone en duda su estabilidad macroeconómica, pero no ha afectado a la situación de reserva de sus monedas. En este sentido, los anteriores hechos dan cuenta de que no hay un camino "correcto" a seguir, si no que depende más bien de las relaciones geopolíticas y el poder económico que logre acumular el país interesado en impulsar su moneda, se concibe la consolidación de monedas de reserva mundiales como producto de la pertenencia a un oligopolio de poder.

En este orden, la discusión actual que llevan a cabo algunos países al poder hegemón del dólar, se sustenta en el cambio del poder relativo dentro del oligopolio mundial de poder, con el ascenso de poder económico chino y el conjunto de relaciones que trae aparejado. Es el poder económico, político (política exterior y liderazgo) y capacidad militar como el rol en el sistema de seguridad colectiva lo que sustenta el poder financiero de una nación, y actualmente, con el ascenso chino y sus relaciones, los dos primeros aspectos están siendo francamente discutidos.

La escalada del yuan es un fenómeno geopolítico, que intenta alterar el orden mundial o más que intento es una confirmación de que el orden mundial ya ha cambiado, pero no por el lanzamiento de la moneda en sí mismo, si no por las variables que sostienen la importancia financiera de un país. La

198 Véase Factor Geopolítico http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-279520-2015-08-17.html

posición que ocupan las naciones del oligopolio de poder en política exterior, capacidad militar, rol en el sistema de seguridad colectiva, expansión económica, liderazgo y la cohesión ideológica es la que sostiene la fortaleza de la moneda en el sistema financiero. A este respecto, la actual discusión del dólar como hegemón del mercado financiero, cristaliza la pérdida de poder relativo de EEUU frente a las potencias emergentes[199]. La variable económica, el liderazgo, la política exterior y la capacidad militar están siendo amenazadas por la RPCh y sus alianzas, que alteran el equilibrio de poder y tienden a llevar el peso hacia el otro lado del Pacífico. La respuesta estadounidense para contener el gran avance chino, ha sido inicialmente intentar establecer una alianza estratégica con Rusia, frustrada dicha alianza, ha avanzado sobre el aislacionismo de China a través del impulso del TPP. Por ahora, en ese intento, no ha sufrido más que reveses que muestran que EEUU ya no tiene una hegemonía indiscutida como hace unos años.

La asimetría de poder entre EEUU y la RPCh sigue estando a favor de los primeros, sin embargo, a través de los nuevos bancos y de proyectos de infraestructura como la reapertura de la Ruta de la Seda, la RPCh ha obtenido la atención de socios tradicionales de la potencia norteamericana.

La RPCh ha optado por la no confrontación y el ascenso pacifico como forma de crecer en el orden mundial, con un avance silencioso y a partir de alianzas. Si China avanza dentro del orden internacional, lo hará forjando alianzas, y en este sentido, se puede afirmar, que a fuerza de capital, lo está logrando.

Bibliografía:

- Canals C. (2013) *La internalización del renminbí: un largo camino por recorrer.* LaCaixa. Disponible en: http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/53284/1303DT-es.pdf
- Chang, S., Dong, H., Honglin, W., & Jinyue, D. (2015). *The influence of Chinese and US financial markets on Asia-Pacific.* Bank for international settlements. Disponible en: http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap82i_rh.pdf
- Chudnovsky, D. & López, A. (2001). *La transnacionalización de la economía argentina.* Eudeba.
- Delfin, T. (2011*) El medio ambiente o los límites del buen desempeño económico de China.* Jorge Eduardo Navarrete (coordinador), La huella global de China; Interacciones internacionales de una potencia mundial, CEIICH, UNAM, México.
- Diaz Guell, C. (2015). *China dispuesta a acelerar la liberalización de la Cuenta de Capital.* Tendencias del dinero. Disponible en: http://www.tendenciasdeldinero.com/china-dispuesta-a-acelerar-la-liberalizacion-de-la-cuenta-de-capital/
- Eichengreen B. (2009). El dilema del dólar: La divisa más importante del mundo se enfrenta con la competencia. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario.16-25. Disponible en: http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2009/Diciembre/Notas/Eichengreen.pdf
- Eichengreen, B. (2011). The renminbi as an international currency. *Journal of Policy Modeling*, *33*(5), 723-730. http://eml.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf
- Eichengreen, B. (2011). El reinado del dólar ha llegado a su fin... La Nación. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/1354216-el-reinado-del-dolar-llega-a-su-fin
- Eichengreen, B. & Kawai, M. (2014). Issues for renminbi internationalization: an overview.
- Eichengreen, B. (2015). Sequencing RMB Internationalization. *CIGI Paper*, (69).
- Eichengreen, B. (10 de octubre del 2016) China's SDR Distraction. Disponible en http://www.project-syndicate.org/commentary/china-renminbi-internationalization-by-barry-eichengreen-2016-10
- Fiorito, A. (2013). China: Nuevo "centro cíclico de demanda" y crecimiento dirigido por el Estado. *Voces en el Fénix*, 76-85.

199 Como marcan los hechos, Beijing ya ha dado los primeros pasos en un proceso para desafiar la supremacía del dólar. Junto con Rusia, Brasil e India, planteó al G-20 (2011) crear una nueva divisa de reserva, estilo los DEG del FMI, vía canasta dólar, euro y yen. Es la misma que emplea para fijar el valor de su moneda. Pero el G-20 no la puso en agenda (Mussio, 2011)

- Guimon (13 de marzo del 2015). El apoyo británico a un proyecto chino agita el orden global. Diario el País. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/13/actualidad/1426265583_967036.html
- Higueras, G. (2015). La Ruta de la Seda del siglo XXI. *Política exterior*, *29*(167), 40-52.
- Higueras, G. (2015). La nueva Ruta de la Seda frente al TPP. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO138-2015_NuevaRuta_Seda_georginaHigueras.pdf
- Justo, M. (6 de noviembre del 2014). *Como china busca crear un sistema financiero paralelo*. BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141106_economia_china_sistema_financiero_egn
- Krugman, P. R. (1984). The international role of the dollar: theory and prospect. In Exchange rate theory and practice (pp. 261-278). University of Chicago press.
- Lingling, W (2016) http://www.lanacion.com.ar/1902276-como-china-aborto-la-liberalizacion-del-yuan-para-favorecer-a-las-estatales
- Mussio,V (2011) *Yuan chino: será la moneda alternativa al dólar?* Disponible en: http://www.cpcesfe2.net/_ARCHIVOSvs/X_II_2011//EXPOSITORES%20DE%20TRABAJOS/MUSSIO/Yuan/JPCE%20yaun%20moneda%20de%20reserva%20(trabajo%20final).pdf
- Noyola Rodriguez, A. (30 de octubre del 2015). *Yuanización mundial gracias a la City de Londres*. Actualidad RT. Disponible en: http://actualidad.rt.com/opinion/ariel-noyola-rodriguez/190048-yuanizacion-mundial-city-londres-china
- OMC (2016). Examen de las políticas comerciales. Informe de China. WT/TPR/G/342
- OMC (2008). Examen de las políticas comerciales. Informe de China. WT/TPR/G/199
- OMC (2006). Examen de las políticas comerciales. Informe de China. WT/TPR/S/161
- Otero Iglesias, M. (9 de enero del 2016). El yuan aún no es una moneda de reserva. Diario El País. Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2016/01/06/actualidad/1452102709_541259.html
- Oviedo, E. (2005). China en expansión. La política exterior desde la normalización chino-soviética hasta la adhesión de China a la OMC (1989-2001).
- Oviedo, E. (2014). América Latina: entre la hegemonía estadounidense y la influencia china. In FLACSO-ISA Joint International Conference. Global and Regional Powers in a Changing World. Disponible en: http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/19a9b824-087d-4788-a429-a1a572d6846a.pdf
- Prasad, E. & Ye, L.(2012). Will the Renminbí rule?. International Monetary Fund. Disponible en: http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/03/prasad.htm
- Robinson, R. (2001). El impacto internacional del euro:¿ un rival para el dólar estadounidense?. De economía y pensamiento económico: homenaje al Prof. Dr. Juan Velarde Fuertes (pp. 261-290). Universidad Pontificia Comillas.
- Solana, J. (30 de Marzo de 2015). La Nueva Ruta de la Seda: un gran desafío. Obtenido de Project Syndicate: https://www.project-syndicate.org/commentary/china-multilateral-institutions-threaten-us-by-javier-solana-2015-03?version=spanish&barrier=true
- Slipak, A. M. (2014). América Latina y China:¿ cooperación Sur-Sur o 'Consenso de Beijing'?. Revista Nueva Sociedad, 250, 102-113.
- Svampa, M. y Slipak A.(2016). China en América Latina y nuevas formas de dependencia. Del consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. Mario Hernández (compilador) ¿A dónde Va China?. Editorial Metrópolis, 81-98.
- Ugarteche, O. (2015). El yuan. Segunda moneda de comercio internacional. Disponible en: http://www.obela.org/node/1824
- Urgaretche, O. y Valencia, T. (2015). *El Banco Asiático de Infraestructura y el Banco del Sur: Dos ejemplos de regionalismo financiero*. Observatorio Económico Latinoamericano Disponible en: http://www.obela.org/system/files/El%20Banco%20Asi%C3%A1tico%20de%20Infraestructura%20y%20el%20Banco%20del%20Sur%20dos%20ejemplo%20de%20regionalismo%20financiero_Ugarteche_Valencia.pdf

- Vidales García, A. (2016). La nueva Ruta de la Seda y el resurgimiento geopolítico de China. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO78-2016_RutaSeda_geopoliticaChina_AdrianVidales.pdf
- Xiaochuan, Z. (2009). The reform of the international monetary system. *Equilibri*, *13*(2), 161-166.

Fuentes de Información:

- MOFCOM: Ministerio de Comercio de China
- http://spanish.mofcom.gov.cn/
- Fondo Montetario internacional
- http://www.imf.org/en/Data
- Asian Regional Integration Center
- https://aric.adb.org/macroindicators/
- UNCTAD: United Nations Conference on trade and Development
- http://unctadstat.unctad.org/EN/
- BIS: Bank for International Settlements
- http://www.bis.org/statistics/
- The Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions
- http://www.elibrary.imf.org/page/AREAER/

MINERÍA Y SOJA: LAS AMENAZAS AL DESARROLLO ESTRUCTURAL Y SUSTENTABLE EN ARGENTINA.

Francisco WEST (Estudiante UNM)
Samantha BARBOLLA NOVILLO (Estudiante UNM)
1° Premio

CEPI
II CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL 2016
"NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO DE LA PERIFERIA"

Resumen: Siguiendo con el pensamiento del estructuralismo latinoamericano, un país debe producir productos manufacturados, es decir, generar valor agregado a las materias primas, si está en búsqueda de desarrollo. El mayor problema de los países latinoamericanos siempre ha sido su estructura productiva desequilibrada, como dijo Marcelo Diamand (1972), con un sector primario fuerte y una industria débil, poniendo trabas al desarrollo en múltiples ocasiones a lo largo de la historia contemporánea. Raúl Prebisch (1950) en su teoría de la "*tendencia al deterioro de los términos de intercambio*" explica otras desventajas de especializarse en productos primarios.

Lo antes mencionado se debe a diversas causas, quizás la más importante, proviene del hecho de que países que son potencias mundiales con industrias manufactureras fuertes pueden hacer frente a grandes déficits de productos primarios como es el caso de China, Estados Unidos y países de la UE. Mientras que, por el otro lado, países con grandes reservas de recursos naturales se ven con dificultades a la hora de hacer frente a sus déficits en productos manufacturados, en otras palabras, las exportaciones de los productos primarios no logran cubrir los faltantes que se deben importar.

Más allá de esto, los productos primarios cumplen un papel fundamental para el desarrollo de los países latinoamericanos, más precisamente Argentina, en tanto proveen las divisas necesarias para impulsar cualquier proceso de desarrollo. Pero actualmente, debido a su desenvolvimiento este desarrollo viene acompañado de contaminación del medio ambiente, políticas económicas erradas, poca regulación, reglamentación y desaprovechamiento de recursos naturales entre sus problemas más relevantes. Lo que nos motivó aún más a realizar este trabajo, fue el viraje en el motor de crecimiento de la economía que impuso el nuevo gobierno desplazando al mercado interno y poniendo en el centro de la escena al sector exportador agropecuario y minero.
Muchas veces se discute entre medio ambiente vs desarrollo con miradas muy extremistas y alejadas de la posibilidad de un desarrollo viable. Esta dicotomía no deja ver que hay otros caminos que pueden garantizar el desarrollo atenuando los impactos ambientales y aprovechando de una mejor manera los recursos naturales.

Entonces valdría preguntarse, ¿cuán provechosas son las actividades extractivas y productivas primarias para el desarrollo económico del país? ¿es conveniente seguir desarrollándonos en estas actividades?

El presente trabajo mediante la exploración e investigación propone establecer una mirada general relativa a los beneficios y perjuicios que generan estas actividades tal como se desempeñan en la actualidad.

Introducción

Comenzaremos por el análisis de la balanza comercial para determinar la importancia de estos sectores en la generación de divisas, luego consideraremos los impactos ambientales que generan estas actividades, parcialmente trabajaremos en ciertas implicancias económicas a raíz de las regulaciones y controles que hace el estado y finalmente mencionaremos los grados de extranjerización, concentración y la fuga de capitales a la que conllevan.

Balanza comercial e incidencia de la soja y minería (oro y cobre)

Los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) ocupan un papel fundamental en la entrada de divisas al país, ocupando un porcentaje mucho mayor al de las manufacturas de origen industrial (MOI) dentro de las exportaciones. Las MOI a su vez son deficitarias ya que importan mucho más de lo que exportan, el sector primario es el que sostiene a la industria.

Usualmente se toman como pares a las MOA y las MOI ya que ambas generan valor agregado, si bien esto es cierto, es importante remarcar que no son lo mismo. "Las MOI son aquellas obtenidas a partir de materias primas no surgidas de los sectores agrícola, ganadero y pesquero. Se trata de una categoría

que permite dimensionar la capacidad industrial del país no vinculada a las ventajas comparativas de su sector primario no minero. Los sectores industriales que los producen se caracterizan en general por realizar mayores grados de transformación de las materias primas y por lo tanto por agregar mayor valor que las MOA"[200].

Si miramos la composición de las exportaciones 2015 en grandes rubros **FIGURA 1**, los productos primarios y las MOA ocupan el 64,41% de las mismas, por lo que es bastante similar a la composición que existía en el año 1990 (64,79%). si comparamos 2010-2015 vemos un fuerte aumento de las MOA y una leve caída de las MOI.

FIGURA 1: Composición de las exportaciones en grandes rubros 1980-2015

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Gracias al boom de los commodities de hace unos años, las exportaciones totales aumentaron fuertemente, no obstante, las MOI continuaron con su tendencia alcista en la composición de las exportaciones, representando cada vez más porcentaje de las mismas. Como vemos en la **FIGURA 2**, en el periodo 2003-2011, hubo un fuerte aumento en las exportaciones y también una mejora en la composición de las MOI dentro de las mismas, esto cambia a partir del año 2010, donde el porcentaje de las MOI comienza a caer y a partir del 2011, también la siguen las exportaciones totales.

200 Ver en: http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc49/inti9.php

FIGURA 2: Exportaciones totales y MOI en mm de U$D corrientes 1990-2015

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Esta situación es distinta a la que ocurrió en el periodo 1998-2002 donde si bien, cayó también el porcentaje de las MOI en las exportaciones totales, las exportaciones se mantuvieron estables. Esto se debe a que en los 90, el porcentaje de las MOI era mucho menor, por lo que una crisis no se ve tan reflejada en las exportaciones. El complejo sojero por su parte, en el 2015 ocupó casi un tercio de las exportaciones totales llegando al 31,27% de las mismas. Este número viene en aumento desde ya hace varios años como podemos observar en la **FIGURA 3,** en el año 1997 ocupaban solo el 12,23% y en el año 2006 19,9%.

Analizando los años 2011-2015 se podría deducir, a priori, que el fuerte incremento en el porcentaje se debe a la caída de las exportaciones totales con exportaciones del complejo sojero estables en este periodo. Pero hay que recalcar que este grafico esta medido en U$D corrientes obtenidos por exportación y hay que considerar también otras variables para confirmar si esta deducción es acertada o no.

FIGURA 3: Exportaciones totales e incidencia del complejo sojero en mm U$D corrientes 1997-2015.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Ahora bien, cuando uno observa las exportaciones de soja en toneladas y lo compara con el precio internacional de la soja[201], en la **FIGURA 4** se puede ver claramente como las exportaciones de soja en el periodo 2012-2015 tuvieron una tendencia alcista, llegando a un pico máximo en 2015 y sin embargo, debido a que el precio del commoditie disminuyó, esto afectó a la entrada de divisas al país.

FIGURA 4: Precio de la soja vs millones de toneladas exportadas 2007-2015

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Yahoo Finance.

Es decir que, si bien es cierto, que las exportaciones totales cayeron en el periodo 2011-2015, las exportaciones de soja aumentaron y esto no se vio del todo reflejado. En el año 2011, se produce el llamado "cepo cambiario" donde se limitó la venta de dólares ahorro y el sector agropecuario respondió con una menor liquidación o venta de existencias, es por ello que en 2012 se puede ver una fuerte caída de las exportaciones de soja. La cosecha de soja se puede mantener en silos por un cierto tiempo, es por ello que se ve claramente como luego del 2012, las exportaciones comienzan a aumentar a pesar de que el cepo continuaba vigente. Paradójicamente en el año 2012 el precio de la soja llega a un pico máximo y partir de ahí hasta el 2015 (año en el cual se registró la mayor cantidad de toneladas de soja exportadas) el precio bajó considerablemente, de manera que, si los productores de soja hubiesen liquidado sus producciones en tiempo y forma, se hubiesen visto más beneficiados tanto ellos como el país con mayor entrada de divisas.

Ahora bien, uno tendería a pensar que el agro no puede aumentar su producción (mas allá de las mejoras en la productividad) ya que tiene factores fijos de producción, sin embargo, año tras año, la producción y exportación de soja aumentan. Esto se ve explicado en la **FIGURA 5** cuando vemos el aumento de las hectáreas de soja sembradas, número que se cuadruplicó en el año 2013 respecto del año 1992 a causa del reemplazo de otros cultivos por la soja y sobretodo, el aumento de los factores productivos debido a la gran deforestación, tema que trataremos en el siguiente punto.

201 Precio de la soja en el mercado de Chicago.

FIGURA 5: Hectáreas de soja sembradas 1990-2016

Fuente: Ministerio de agroindustria

Por otro lado, analizando los complejos oro y cobre, no ocupan un papel tan importante en las exportaciones como si lo hace la soja, pero esto no quiere decir que no son importantes. En primer lugar, hay que aclarar que estos números pueden subir fuertemente si se incrementan los proyectos mineros en actividad (actualmente hay 16 en funcionamiento,11 en construcción y 2 en exploración avanzada) y, por otro lado, más allá de las exportaciones, se espera que el sector minero sea el líder en Inversión Extranjera Directa en los años venideros.

Finalmente, se puede observar que son sectores que presentan una sensibilidad muy grande a la variación de precios de los commodities como podemos ver en la **FIGURA 6 y 7**, por lo que, si el escenario de precios bajos se revierte, las exportaciones podrían crecer aún más.

FIGURA 6: Exportaciones del complejo oro en mm de U$D corrientes vs Precio internacional del oro en U$D.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y Yahoo Finance.

FIGURA 7: Exportaciones del complejo cobre en mm de U$D corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Problemáticas socio-ambientales y sus consecuencias económicas.

En la actualidad la explotación de soja se realiza por siembra directa y casi la totalidad de la soja que se cosecha en la Argentina es de tipo transgénica. Para la configuración de este tipo de explotación fue clave la introducción de la semilla de soja RoundUp Ready (Rr) en 1996, por Monsanto.[202] Esta semilla fue genéticamente modificada para hacerla resistente al herbicida glifosato, promoviendo una técnica de agricultura que no requiere arar ni remover el suelo para cultivar, ya que los agricultores usan herbicidas en lugar del arado para deshacerse de las malezas. La expansión de los cultivos transgénicos sobrellevó a un aumento masivo del uso de agrotóxicos y con éste de las consecuencias sobre el ambiente y la vida humana (Teubal, 2006).

Bajo el punto de vista ambiental, el modelo sojero genera grandes cambios en los ecosistemas. Por un lado, la eliminación de flora y fauna por la contaminación directa de los agrotóxicos se intensifica indirectamente mediante la deforestación realizada para obtener mayores extensiones de tierras destinadas al cultivo de soja, destruyendo así los hábitats naturales. Por ejemplo, en el período 2002-2006, dejaron de existir 1.108.669 hectáreas de bosques en el país producto de expansión de soja (Aranda, 2008).

El desplazamiento de otros cultivos **VER FIGURA 8** y de la actividad ganadera que ofrecen menor rentabilidad relativa en la región, tiene consecuencias negativas sobre el suelo. Sin rotación en los ciclos agrícola-ganaderos, ni periodos de descanso, se produce la extracción de los mismos nutrientes del suelo año tras año, favoreciendo el agotamiento de los suelos y generando una intensa degradación y erosión del mismo (Reboratti, 2010).

202 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. "Complejo Oleaginoso", 2011

FIGURA 8: Hectáreas sembradas en Argentina por cultivo 2013-2014

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agroindustria.

Otro aspecto que da cuenta de lo disturbios que puede sufrir el ecosistema es la propagación de las malezas tolerantes al glifosato, que obligan a un consumo de herbicidas aún mayor y altamente tóxicos (Rodriguez, 2004).

Domínguez y Sabatino (2010) logran recopilar varias investigaciones en cuanto al impacto en la salud humana del uso de los herbicidas tanto en la gente que trabaja en la actividad teniendo una exposición directa como en comunidades de los alrededores, afectadas en principio por el gran alcance que tienen los aviones pulverizadores. Las problemáticas presentan una gran variabilidad en cuanto al riesgo que significan y van desde irritaciones dermales y oculares, náuseas y mareos, problemas respiratorios, aumento de la presión sanguínea y reacciones alérgicas y hasta la capacidad de favorecer la aparición de ciertos tipos de cáncer como el linfoma de Hodgkin, malformaciones en niños nacidos, trastornos en los embarazos y la muerte.

Otro efecto de la expansión de la soja es el proceso de desaparición de la agricultura doméstica y de pequeños y medianos agricultores que sucede por varios mecanismos: la eliminación de plantaciones de subsistencia por efecto de los herbicidas, el desalojo violento de las comunidades, la falta de la capacidad de los pequeños y medianos agricultores para negociar precios, créditos y otras condiciones de oferta para su producción y su transformación en rentistas que solo arriendan la tierra (Teubal, 2006).

La explotación minera por su parte, se realiza en un 80% "a cielo abierto" debido a la gran rentabilidad que ocasiona a raíz de las innovaciones tecnológicas que redujeron considerablemente los costos y el tiempo de extracción en comparación con la minería subterránea. La minería a cielo abierto es una actividad de alto impacto ambiental, debido a que se extraen los minerales de la tierra mediante un proceso de perforación, dinamización, carga y transporte de las rocas mineralizadas, trituración, molienda y de separación de los minerales por flotación, lixiviación o separación gravitacional, según el tipo de mineral que se intente conseguir[203]. La lixiviación, es el proceso que se utiliza por ejemplo para la

203 Cámara de Empresarios Mineros Argentinos

extracción de oro por el cual se combina el agua con el cianuro para que este se disuelva, separándose de las rocas. Naturalmente la actividad es insostenible, ya que la extracción del recurso significará su agotamiento inevitable. Por más que se obliga a la minera a reconstituir y recomponer el ambiente en similares condiciones a como lo encontraron, mediante el cierre de mina[204], es claro que no pueden reponer los minerales extraídos ni construir una montaña eliminada. Por lo tanto, el primer impacto ambiental es el cambio en el ecosistema y la topografía de la zona.

La utilización de agua en esta actividad es otro eje de preocupación ambiental tanto por el consumo de esta que conlleva a la reducción de las napas, como por la contaminación que puede provocar. Según Machado et. al. (2011), en las declaraciones realizadas por las empresas en los Informes de Impacto Ambiental, el consumo de agua representaría para la Alumbrera 1000 litros por segundo, para Veladero 110 litros por segundo, para San Jorge 141 litros por segundo y Pascua Lama 215 litros por segundo.

La contaminación de los cursos de agua se puede dar por el drenaje ácido de la minería, por metales pesados y por el derrame de agentes químicos como el cianuro[205]. Las empresas mineras minimizan el problema del cianuro y se cubren señalando que en su uso utilizan las normas internacionales. Se establecen en estas que la medida permitida de cianuro en aguas expulsadas durante la actividad es de 50mg/l de agua, el problema recae en que aunque estas normas se cumplan, 50mg/l alcanzan para matar a una persona o a un animal mediano. (Solivérez, 2012).

En septiembre pasado ocurrió otro derrame de cianuro en Veladero, el proyecto minero de la empresa canadiense Barrick Gold en San Juan, a un año de cumplirse el mayor accidente minero en la historia del país, también ocurrido en el mismo lugar y por la misma empresa. Estos dos derrames se suman a otros tres ocurridos en 2011 y 2012, pero que no se hicieron públicos. Esto quiere decir que hubo un total de 5 derrames de cianuro en 5 años, teniendo en cuenta solamente a un proyecto minero y a una sola empresa.[206] Por lo que esto demuestra que los derrames de cianuro ocurren continuamente y no necesariamente por inexperiencia, ya que Barrick Gold es una de las empresas mineras más grandes del mundo, se encuentra en el puesto número 16 en el ranking mundial 2016.[207]

La expansión de la minería compromete además, el desenvolvimiento de las actividades económicas locales como el turismo y la agricultura, destruyendo otras fuentes de trabajo y subsistencia. La falta de agua y su contaminación provocan la reducción de la producción agrícola, la disminución de áreas de pastoreo y la muerte de animales de cría o problemáticas en su salud que afectan indirectamente la producción de alimentos que se realiza a partir de ellos. (Renaud, 2009)

Por mucho tiempo los medios de comunicación y los gobiernos provinciales defendieron y sostuvieron el "compromiso ambiental" con el que actúan las empresas mineras, a pesar de las denuncias realizadas por las comunidades, las ONG y por diversos especialistas. Sin embargo, la realidad es otra, en los hechos los desastres ambientales y en la salud de la población suceden, cada vez con mayor frecuencia y a mayor escala, volviéndose insostenible el ocultamiento de estos. (Renaud, 2009; Machado et. al. 2011).

Legislación, control estatal y sus consecuencias económicas

Podemos entender la relevancia que ocupa la explotación minera a gran escala en la Argentina a partir del análisis del marco regulatorio que genero una vasta cantidad de beneficios fiscales y tributarios para incentivar la inversión minera extranjera. La Ley 24.196 de Inversiones Mineras sancionada en 1993, por ejemplo y entre otras ventajas que rigen en la actualidad, exime a las mineras de los pagos de los derechos de importación de bienes de capital, repuestos, accesorios e insumos necesarios para desarro-

204 Ley 24.585
205 Ver procesos completos en: http://www.eco-sitio.com.ar/node/1000
206 Ver en: http://www.infobae.com/politica/2016/09/14/confirman-un-nuevo-derrame-de-cianuro-en-la-mina-de-barrick-gold-en-san-juan/
207 Ver en: http://www.mining.com/these-are-the-worlds-40-biggest-mining-companies/

llar la actividad, limita las regalías (el pago que las empresas hacen a las provincias por el usufructo de la mina) al 3% del valor en boca de mina de los minerales, deduce el 100% de sus gastos de exploración del cálculo del impuesto a las ganancias, devuelve el IVA en importación o compra de bienes e inversiones de infraestructura y asegura la estabilidad fiscal y cambiaria por un periodo de treinta años a partir de la fecha de presentación de su estudio de factibilidad. Los beneficios fueron acumulándose año tras año con las sucesivas modificaciones legislativas y decretos emitidos: no pagan el Impuesto al Cheque; pueden deducir el 100% del Impuesto a los Combustibles Líquidos, no pagan gravámenes o tasas municipales e impuesto a los sellos, se les devuelve todo del IVA de la exploración y muchas otras ventajas más[208].

Podemos mencionar pocas medidas que significaron una "limitación" fiscal. Una establecida en 2011, fue la exigencia de liquidar las divisas en el país. La otra fue en el 2002, en consideración de los incrementos en los precios de los minerales, la aplicación de retenciones a la exportación de un 5% para el oro y un 10% para el cobre. Esta disposición fue extendida en el 2008 a todas las ventas externas del sector siendo la retención de un 10% y solo de un 5% si el mineral tenía una transformación con valor agregado. El gobierno actual, sin embargo, considerando que las aplicaciones de retenciones contradecían la "estabilidad fiscal", decidió eliminar las retenciones a través del Decreto 349/2016. Estas normativas laxas dan cuenta de las altísimas utilidades que perciben las corporaciones extranjeras que, vale la pena destacar, solo exportan los minerales, sin generar ningún eslabonamiento en la cadena productiva local (Azpiazu, Manzanelli, & Schorr, 2011). La protección mediática de la actividad, en conjunto con la complicidad de los sectores de poder y la necesidad de las mineras de proteger sus intereses, hace difícil el acceso a la información en cuanto a la tasa de ganancia que obtienen estas grandes compañías, siendo esta muy polarizada. Trabajos "pro-mineras" sostienen que la participación del Estado sobre las ventas del sector son mayores al 50%, mientras que la empresa logra ganar entre un 13% y un 20% de la facturación total (Carotti, 2012; Peralta, 2011). Alejados de estos cálculos Azpiazu, Manzanelli, & Schorr (2011), comentan, por ejemplo, que la tasa de ganancia neta obtenida del balance oficial de Minera Alumbrera entre el periodo 2005-2009 alcanzó el 46,6%. Cabe destacar que la presión tributaria recae sobre declaraciones acerca de la cantidad de minerales extraídos que las mismas empresas realizan (Gutman, 2014). Más allá de las defensas que puedan realizar en cuanto a porcentajes más o porcentaje menos que perciben, con la instalación cada vez mayor de empresas extranjeras en la actividad minera del país y a la vista de la falta de control estricto para exigir un reparo a las problemáticas que generan y de las ventajas fiscales, sería ingenuo pensar que no obtienen la suficiente rentabilidad.

Así como en la minería, en el caso de la producción sojera también es necesario considerar las medidas de política económica implementadas en la década de los ´90 para entender la configuración de la actividad en la actualidad. La apertura comercial y la desregulación característica de la época, significó en el sector normativas como la eliminación de: la Junta Nacional de Granos; de políticas como la fijación de cuotas de producción y los precios mínimos garantizados a los productores agropecuarios; los impuestos relacionados con los mercados agrícolas y las retenciones a las exportaciones. Estas reformas, combinadas con incentivos a la inversión extranjera transformaron la estructura agraria hacia la concentración y extranjerización. (Rodriguez & Seain, 2007).

Sobre la base de estas modificaciones institucionales, la incorporación de nuevos insumos, semillas y maquinarias que promovieran la siembra directa a fin de responder a la creciente demanda internacional, en conjunto con la aparición de nuevos actores, como los fondos de inversión, cambiaron completamente la estructura de producción agrícola tradicional hacia una producción de gran escala especializada en la soja, subordinándose las demás actividades agropecuarias a esta. (Burgos, Mattos, & Medina, 2014).

208 Los agregados normativos que instalan cada vez mayores beneficios impositivos y financieros, son bien descriptos en Machado et. al. (2011) y en Ortiz (2007).

Aunque se piense que las retenciones se modifican en perjuicio o beneficio del productor agropecuario, configuran en realidad una forma de transferir la renta de los dueños de la tierra al estado, cuando se realiza una medida que afecta directamente a sectores interesados en la apropiación de esta renta, se verifica que el poder económico condiciona las decisiones políticas.[209]

Extranjerización, concentración y fuga de divisas

Los procesos de concentración y extranjerización son hechos propios de la dinámica capitalista. El sistema, actúa según leyes propias por medio de las cuales y entre otras cosas, la lógica de acumulación de capital expulsa de la participación en la producción a los pequeños grupos propiciando una mayor incidencia de los grupos empresarios más grandes[210]. En un país periférico y dependiente lógicamente esta dinámica está marcada por una fuerte extranjerización, dado que el capital extranjero encuentra en estos países un marco legal propicio para obtener grandes beneficios, no solo por las quitas fiscales sino por los bajos costos laborales y porque estas no deben asumir los costos ambientales que generan (Salama, 2014). La globalización, las medidas neoliberales de desregulación adaptadas en la década del 90 en nuestro país, el alza de la demanda y de los precios de los commodities hasta el 2012 y la necesidad de devisas que demanda el país, fueron elementos claves para la profundización de la concentración y la extranjerización.

Comencemos por la minería. Como ya mencionamos el 80% de la actividad minera se realiza por explotación a cielo abierto y solo el 20% de las extracciones se realizan por métodos subterráneos, por disolución, por dragado o de manera artesanal. Por naturaleza, la explotación a cielo abierto, requiere de una tecnología y una inversión de grandes montos de capital, puesto que luego de varios años de exploración de preparación y de construcción de la mina, comienza la extracción.[211] Esto lleva necesariamente a que en la actividad participen mayormente grandes empresas trasnacionales. Si bien fueron creadas sociedades públicas para la asociación con las empresas extranjeras en la mega minería, estas mantienen un nivel muy bajo de incidencia en el reparto de ganancias. Por ejemplo, si tomamos los 9 proyectos mineros en actividad más importantes (que incluyen la extracción de oro) **VER ANEXO 1**, podemos ver que el 85,33% de la participación en utilidades de los proyectos les corresponden a capitales extranjeros y el 14,17% a empresas estatales. Por otro lado, existe una fuerte concentración de las empresas extranjeras en los proyectos mineros que realizan explotación a cielo abierto, cuando analizamos solo este tipo de proyectos podemos ver que el 96,07% de las participaciones en utilidades de los proyectos corresponden a empresas extranjeras y solo el 3,93% a empresas nacionales públicas.

Estadísticas realizadas en el año 2012 por la consultora minera "Rojas y asociados" revelan que de las 145 empresas que participaban de la actividad minera, solo el 14% eran de origen nacional, mientras que del 86% extranjero, el 43% son empresas cuyo país de origen es Canadá.

Con respecto a la soja, para entender la dinámica de concentración que existe en ella, debemos tener en cuenta la propiedad de la tierra, la producción primaria, los centros de acopio, los exportadores y la producción industrial de las mismas.

Argentina tiene algo más de 174 millones de hectáreas cultivables. El 1,3% de los propietarios posee el 43% de la superficie.[212]

Teniendo en cuenta la producción, como vemos en la **FIGURA 9** el 80% de la producción total de soja es producida por el 23% de los productores y solo el 6% de los productores, que corresponden a los mas grande (más de 1500 toneladas de producción) producen el 54% de la producción total.

209 Por ejemplo: el "no" a la resolución 125

210 Martínez Peinado y Vidal Villa (1990) explican la dinámica de la estructura capitalista en base a Marx en "El Capital. Critica de la economía política".

211 Cámara Argentina de Empresarios Mineros.

212 Ver en: http://www.survsur.net/argentina-concentracion-y-extranjerizacion-de-tierras/

FIGURA 9: Producción primaria de soja por estrato.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas – "Complejo Oleaginoso" Serie "Producción Regional por Proceso Productivo" octubre 2011- Datos correspondientes al año 2008.

El sector industrial también posee un gran grado de concentración ya que "el 11% de las empresas con capacidad de procesamiento de granos de más 20 mil tn./día explican el 51% de la molienda. En el otro extremo, el 61% de las empresas, con capacidad para procesar hasta mil tn./día, representan el 4% de la molienda".[213]

Con respecto a la producción de aceite de soja, "las 7 principales empresas concentran alrededor del 70% de la capacidad de producción total de aceites. La competitividad de las mismas reside en su escala de producción y en su localización tanto cerca de los centros de abastecimiento de granos como de los puertos de salida de la producción".[214]

Por otro lado, 4 (Cargill, Bunge Argentina, Aceitera General Deheza y Dreyfus) de las 10 empresas exportadoras más importantes controlan el 70,70% de las exportaciones de aceite de soja (2002-2013) y el 67,23% de las exportaciones de harina de soja (2002-2013) (Buraschi, 2015).

Este nivel de concentración y extranjerización deriva en constantes fugas de divisas. En el caso de la extranjerización se debe a remisión de utilidades y la concentración deriva en fuga de divisas debido a que los capitales concentrados siguen lógicas internacionales y prefieren liquidez en activos externos.

La participación de las multinacionales en la actividad minera, contribuye a la fuga de divisas puesto que las utilidades son remitidas al exterior. En octubre 2014 el Banco Central dio a conocer un listado con las empresas que más giran dividendos al resto del mundo ocupando el primer lugar Minera Alumbrera, con 178 millones de dólares y el tercer lugar la minera Cerro Vanguardia con 48,6 millones de dólares. Con la apuesta realizada por el gobierno actual a la atracción de inversiones mineras[215], la

213 Ministerio de Economía y Finanzas Publicas – "Complejo Oleaginoso" Serie "Producción Regional por Proceso Productivo" octubre 2011.

214 Ministerio de Economía y Finanzas Publicas – "Complejo Oleaginoso" Serie "Producción Regional por Proceso Productivo" octubre 2011.

215 Diferentes noticias dieron cuenta de ello: http://www.telam.com.ar/notas/201609/163551-argentina-china-minera.html; http://www.lanacion.com.ar/1921500-intentan-destrabar-mas-de-40-proyectos-mineros-en-el-pais: http://www.lanacion.com.ar/1897280-mineras-prometen-inversiones-por-us-20000-millones-en-cinco-anos ; http://www.inversorenergetico.com.ar/anticipan-repunte-de-las-inversiones-mineras-en-el-segundo-semestre/

expansión de la actividad profundizará los fenómenos de concentración extranjerización y fuga de capitales.

En el caso de la soja esto se ve agravado por el hecho de que tiene factores fijos de producción.[216] Existen distintas teorías que postulan que los sectores que presentan factores fijos de producción no reinvierten sus utilidades, dado que no tienen incentivos de reinversión en búsqueda de ganancias adicionales. "La conducta rentística de este sector tiene como correlato una baja propensión a invertir y, por consiguiente, una mayor tenencia de activos externos" (Medici y Panigo, 2012).

Esto se complejiza aún más en países que no poseen una moneda nacional que constituya reserva de valor y por lo tanto tienen una demanda de divisas constante, lo cual podría derivar en restricción externa.

En los ciclos de precios de commodities altos, la dinámica de los países con elevada participación de sectores rentísticos se vuelve paradójica, el efecto positivo que se da en la tasa de crecimiento a través de la cuenta corriente, luego se ve opacado por el desmejoramiento de la cuenta capital, que en algunas ocasiones (usualmente en casos latinoamericanos) pueden ser mayores al beneficio del intercambio comercial. La mejora en la balanza comercial deriva en una mayor formación de activos externos (Medici y Panigo, 2012).

Conclusión

Los aspectos analizados dan cuenta que estas actividades, tal como se desenvuelven actualmente, representan una amenaza para el desarrollo, es decir que no condicen con ningún modelo de desarrollo viable.

Teniendo en cuenta los amplios debates y transformaciones en torno al significado de desarrollo[217], ni la minería, ni la actividad del complejo sojero aprovechan los recursos naturales de manera propicia para generar un desarrollo, sea entendido este desde la mirada de un crecimiento económico de evolución lineal o desde la mirada estructuralista o desde la mirada de un desarrollo sostenible y sustentable.

Bajo la mirada más tradicional, el desarrollo es producido por una evolución lineal del crecimiento económico. Alcanzar el desarrollo mediante esta sucesión de etapas es imposible en un país como el nuestro, dado que nuestros ciclos económicos son muy fluctuantes (stop and go) y recaemos constantemente en problemas de restricción externa, resultado que podemos atribuirle a la estructura productiva de nuestro país.

En base a la evidencia empírica, estas actividades proveen una gran cantidad de divisas y hasta se podría decir que la estructura productiva mejoró en los últimos años ya que la producción de MOI aumentó como porcentaje total de las exportaciones, sin embargo, no puede decirse con esto que se está generando un desarrollo estructural. En principio no se logra establecer una real industria de productos manufacturados exportadora, no existe concatenación entre industrias ni progreso técnico en todos los niveles, siendo este aun altamente deficitario. Además, los sectores mineros y agropecuarios son concentrados, tanto las exportaciones sojeras como las producciones mineras están extranjerizadas, lo cual deriva en fuga de divisas. Aunque el gobierno actual intente con la quita de retenciones que el sector minero sea líder en IED, esto conllevará en el futuro a mayores remisiones de utilidades, agravando la

216 La minería también tiene factores fijos de producción, pero todavía tiene capacidad sin utilizar, por lo que por el momento mayor inversión deriva en mayores ganancias. Mirado desde la óptica de los inversores, el sector no tiene factores de producción fijos. La fuga de divisas en el sector minero se da por el grado de extranjerización.

217 Las diferentes visiones en torno a la problemática de desarrollo son bien discutidas en Gudynas (2011); García Laurelli y Rosa (2010); Sejenovich (2015).

situación de nuestra estructura. La anticipación de la reducción de retenciones a la exportación de soja, redundará en un aumento de la renta agraria y no conducirá a un aumento de las exportaciones de soja ya que el sector mantiene factores fijos de producción.

Por último, no existe un poder gubernamental que imponga otras condiciones para la explotación de nuestros recursos sin estar a merced de los intereses de las transnacionales. Al no controlar estas actividades estamos transfiriendo los recursos minerales, el agua y los nutrientes del suelo al exterior sin generar una estrategia de utilización que promueva la transformación de nuestras fuerzas productivas.

Finalmente, si analizamos las actividades desde una visión de desarrollo sustentable al haber estudiado como estas responden a una lógica de acumulación sin medir los impactos negativos en el ambiente, la salud y en otras actividades económicas.

El solo hecho de extraer los recursos, en el caso de la soja, sin generar estrategias para la conservación de la tierra, puede devenir en el agotamiento de la capacidad productiva, perjudicando a las futuras generaciones. En el caso de la minería, si bien la extracción de los metales implica por sí mismo un agotamiento del recurso, ni siquiera están orientadas a satisfacer las necesidades humanas de la población a la que les pertenecen, ni de asegurar o mejorar la calidad de vida.

De esta manera, vemos con preocupación el camino que están tomando Argentina, teniendo en cuenta que el estado de situación que planteamos en nuestra investigación corresponde a una etapa en la cual el mercado interno fue el motor de crecimiento, ¿Qué pasara ahora, que se impulsan estas actividades fuertemente ligadas al sector externo como el único motor de crecimiento?

ANEXO 1: Principales proyectos mineros en actividad año 2016 en Argentina (que incluyen la extracción de oro) y empresas correspondientes a los mismos.

Proyecto	Provincia	Metales	Empresas extranjeras	Empresas nacionales	% de utilidades Extranjeras	% de utilidades nacionales	Minería a cielo abierto
Bajo La Alumbrera	Catamarca	Oro, Cobre y Molibdeno	operada por glencore (50%), GoldCorp (37,5%) y Yamana Gold (12,5%)	Los derechos de exploración y explotación pertenecen a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), una sociedad integrada por la provincia de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el estado nacional.	80,00%	20,00%	SI
Veladero	San Juan	Oro y Plata	Barrick gold		100,00%	0,00%	SI
Casposo	San Juan	Oro y Plata	Troy Resources Limited		100,00%	0,00%	SI
Andacollo	Neuquén	Oro	Trident Southern Explorations		100,00%		SI
Cerro Vanguardia	Santa Cruz	Oro y Plata	AngloGold Ashanti 92,5%	Fomicruz S.E (Estado de la provincia de santa cruz) 7,5%	92,50%	7,50%	SI
Manantial Espejo	Santa Cruz	Plata y Oro	Pan American Silver 100%		100,00%		SI
San José (Huevos Verdes)	Santa Cruz	Plata y Oro	Hochschild Mining 51% y McEwen Mining 49%		100,00%		NO
Cerro Negro	Santa Cruz	Oro y Plata	Ordoplata S.A. (Propiedad de Goldcorp)		100,00%		SI
Farallón Negro	Catamarca	Oro y Plata		(YMAD), una sociedad integrada por la provincia de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el estado nacional		100,00%	NO

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Energía y Minería, Cámara Argentina de Empresarios Mineros y Páginas web de las empresas mineras.

Bibliografía:

- Aranda, D. (31 de Marzo de 2008). "El lado oscuro del boom de la soja" Página 12. Obtenido: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/101594-32004-2008-03-31.html
- Azpiazu, D; Manzanelli, P & Schorr, M (2011) "Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Buraschi, S. (2015) "La élite de la élite. Concentración y extranjerización en las exportaciones del complejo sojero en la posconvertibilidad"VIII Jornadas de Economía Critica.
- Burgos, M., Mattos, E., & Medina, A. (Noviembre de 2014). "La soja en argentina (1990-2013): cambios en la cadena de valor y nueva articulación de los actores sociales". Obtenido de Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina: http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN63VERSI%C3%93NWEB.pdf
- Carotti, M. (26 de Abril de 2012)."MINERÍA ARGENTINA, deja más de la mitad en impuestos". Suplemento Especial Industria y Teconologia Metalmecanica, Diario UNO.
- Diamand, M. (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio" Desarrollo Económico, Revista de Cs. Sociales.Vol. XII.
- Domínguez, Diego; Sabatino, Pablo. (2010). "La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay. Informe final del concurso: Los impactos socioculturales y económicos de la introducción de la agricultura transgénica en América Latina y el Caribe" Los señores de la soja: la agricultura transgénica en américa latina. Editorial CLACSO.
- Garcia, A; Laurelli, E ;& Rosa, P. (2010). "El camino recorrido por la concepción de desarrollo: discusiones y prácticas" Graficando año VI número 6, Pág. 37-56.
- Gudynas, E. (2011) "Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en américa latina: una breve guía heterodoxa" En "Mas Allá del Desarrollo" Fundación Rosa Luxemburgo-abya yala.
- Gutman, N. (21 de Mayo de 2014). La cuestión minera. (P. Provitilo, Entrevistador)
- Machado et. al. (2011) "15 mitos y realidades de la minería transnacional en Argentina" Colectivo voces de alerta.
- Medici, F; Panigo. D; Garriz, A; Gallo, P. (2012) "Una primera aproximación al análisis sobre la importancia de la renta agropecuaria en la dinámica de la formación de activos externos de Argentina 2002-2012" AEDAV Congreso Anual.
- Ortiz, R. (2007). Las empresas trasnacionales en la minería argentina: seguridad. Buenos Aires: Observatorio de las Empresas Trasnacionales - FOCO.
- Peralta, E. H. (3 de Julio de 2011). "Impuestos que paga la minería (Intento de aproximación)". Obtenido de http://www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?IDArticulo=2714
- Prebisch, R. (1950). "The economic development of Latin America and its principal problems" Economic Commission for Latin America, UN Department of Economics Affairs.
- Reboratti, C. (2010). Un mar de sola: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. Revista de Geografía Norte Grande, 63-76.
- Renaud, J. (2009). "El impacto de la megaminería sobre las poblaciones locales en Argentina". Buenos Aires.
- Rodriguez, J., & Seain, C. (2007). El sector agropecuario argentino, 1990-2005: del crecimiento con crisis a la exteriorización de la renta. En K. Forcinito, & V (. Basualdo, "Transformaciones recientes en la economía argentina. Tendencias y perspectivas" (págs. 57-77). Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez, Nora E. 2004, "¿Malezas nuevas? o viejas que se adaptan a los nuevos sistemas" Boletín N° 1 Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Salama, P. 2014, "¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?" Revista Nueva Sociedad. Número 250.
- Sejenovich, H. (coord.) (2015) "Pobreza y desarrollo sustentable en la gobernanza ambiental en américa latina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO

- Solivérez, C. E. (16 de Marzo de 2012). "Extractivismo Minero en Argentina: Breve Guía de Análisis" Bariloche Semanal - Revista Digital. Obtenido de http://www.barilochesemanal.com.ar/noticias/extractivismo-minero-en-argentina_33
- Teubal, M. (2006). Expansion del modelo sojero en la Argentina. De la produccion de alimentos a las commodities. Realidad Economica, 71-94.

AUTORIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

Consejo del Departamento

Director-Decano:
Pablo A. TAVILLA

Autoridades:
Sandra M. PÉREZ
Alejandro L. ROBBA
Marcelo A. MONZÓN
Alejandro A. OTERO

Consejeros

Claustro docente:
Carlos J. ULLUA
Roxana S. CARELLI (s)
V Silvio SANTANTONIO
Marcelo C. CAFERATTA FERRI

Claustro estudiantil:
Maria M. FERNÁNDEZ JAIME
Kevin M. PÉREZ
Florencia LAFFUE
Devora Y. AGUIRRE

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Relaciones del Trabajo

Coordinadora-Vicedecana:
Sandra M. PÉREZ

Consejeros

Claustro docente:
Carlos J. ULLUA
Alejandro F. LAMADRID

Claustro estudiantil:
Ayelen A. LATRECCINO

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Economía

Coordinador-Vicedecano:
Alejandro L. ROBBA

Consejeros

Claustro docente:
Florencia MEDICI
M. Florencia GOSPARINI

Claustro estudiantil:
Diego N. HUZA

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Administración

Coordinador-Vicedecano:
Marcelo A. MONZÓN

Consejeros

Claustro docente:
Gustavo C. BADÍA
Walter R. KLEIN

Claustro estudiantil:
Nicolás M. AQUINO

Consejo Asesor Carrera Contador Público Nacional

Coordinador-Vicedecano:
Alejandro A. OTERO

Consejeros

Claustro docente:
Valeria A. FASIOLO
Gustavo R. NIEVAS

Claustro estudiantil:
Juan L. BARRAZA

CONTACTO

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
Dirección: Av. Bme. Mitre N° 1891, Moreno (B1744OHC), Prov. de Buenos Aires
Teléfonos:
(+54 237) 425-1619/1786
(+54 237) 460-1309
(+54 237) 462-8629
(+54 237) 466-1529/4530/7186
(+54 237) 488-3147/3151/3473
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A102 - Interno: 124 - Fax: 111
Correo electrónico: eya@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN RELACIONES DEL TRABAJO
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 - Interno: 133
Correo electrónico: relacionesdeltrabajo@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 - Interno: 133
Correo electrónico:economía@unm.edu.ar

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 - Interno: 133
Correo electrónico: administración@unm.edu.ar

CONTADOR PÚBLICO NACIONAL
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 - Interno: 133
Correo electrónico: contadorpublico@unm.edu.ar

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE ECONOMÍA Y TRABAJO (OMET)
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A102 - Interno: 100 3620
Correo electrónico: omet@unm.edu.ar

PROGRAMA ACADÉMICO DE SEGUIMIENTO DE LA COYUNTURA Y TABLERO MACROECONÓMICO
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 Interno:133
Correo electrónico: pascytm@unm.edu.ar

PROGRAMA ACADÉMICO DE ESTUDIOS FISCALES
Edificio Histórico – Ala Este 1° Piso
Oficina F 102 - Interno: 100 3620
Correo electrónico: paef@unm.edu.ar
fuef@fuef.net.ar

CEFIRO (ΖΕΦΥΡΟΣ)
REVISTA DE ECONOMÍA Y GESTIÓN
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
Edificio Histórico – Ala Oeste 1° Piso
Oficina A101 - Interno: 133
Correo electrónico: revistacefiro@unm.edu.ar

editora
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

El I Congreso de Economía Política Internacional (CEPI): "Los cambios en la Economía Mundial. Consecuencias para las estrategias de desarrollo autónomo en la periferia", se llevó a cabo en la Universidad Nacional de Moreno, los días 5 y 6 de noviembre de 2014, con el propósito de impulsar un espacio de diálogo e intercambio para contribuir a la formulación de políticas en la materia, desde una perspectiva estratégica conducente a una mejor forma de articulación en la economía internacional.

La propuesta, se reeditó el 9 y 10 de noviembre de 2016, bajo el título de II Congreso de Economía Política Internacional (CEPI) 2016: "Nuevos escenarios y desafíos para el desarrollo de la periferia".
El objetivo de esta última convocatoria giró en torno a los siguientes 4 ejes-temáticos:
1. La disputa por la hegemonía mundial y el orden geopolítico actual.
2. Nuevos mega-acuerdos regionales y rol creciente de actores y entidades transnacionales: implicancias para América Latina.
3. Estrategias nacionales de desarrollo y la relevancia de sus relaciones contextuales: Fases históricas del capitalismo y orden geopolítico, sus características.
4. Inserción internacional de la Argentina. El debate nacional actual.

El II CEPI fue organizado por la Carrera de Licenciatura en Economía de la UNM, perteneciente al Departamento de Economía y Administración y contó con casi 300 participantes de todo el país, a los que suman 107 ponentes y destacados panelistas nacionales y del exterior, entre ellos: Robert Boyer, Juan José Llach, Pedro Paez, Carlos Aguiar de Medeiros, Numa Mazat y Franklin Serrano, entre otros.

Este volumen se compone de las principales ponencias que fueran seleccionadas por el Comité Académico del Congreso, correspondientes a los ejes-temáticos 1 y 2.

ISBN 978-987-782-002-7
9 789877 820027

UNM 2010
UNIVERSIDAD
DEL BICENTENARIO
ARGENTINO

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN

COLECCIÓN: "JORNADAS, CONGRESOS Y EVENTOS"