

FIDE Coyuntura y Desarrollo

El regreso del FMI. La restricción externa a la orden del día. ¿Pobreza cero? Endeudamiento y vulnerabilidad de las provincias. Sin espacio para la industria. Canguros y dragones. Compre importado llave en mano. Hadas schumpeterianas y CEOs periféricos. El ocaso de los laboratorios nacionales.

FUNDACION DE
INVESTIGACIONES
PARA EL DESARROLLO

#371

Análisis de la
situación
económica al

22/10/2016



ESCUCHÁ LA VOZ DE TU
BUHONCIENCIA
QUERÉS SER DUEÑO DE TU VIDA

Una publicación de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE)

Presidente:
Mercedes Marcó del Pont

Consejo Asesor:
Carlos Gallardo
Juan Carlos Lascurain
Héctor Recalde
Jorge Taiana
Carlos Tomada

Consejo Administrativo:
Rafael Prieto
Sebastián Soler
Virgilio Tedín Uriburu
Cecilia Todesca Bocco
Silvia Traverso

La reproducción total o parcial del contenido de esta revista está permitida únicamente indicando a FIDE como fuente.
Las notas de opinión reflejan la posición de sus autores, y no necesariamente la de la Fundación.

FIDE, Reconquista 962 - 2º Piso,
C1003ABT - Buenos Aires.
Tel. 4313-9494 / 5137
email: info@fide.com.ar
<http://www.fide.com.ar>

Inscripto en la Dirección Nacional de Derechos de Autor bajo el N° 119.566.
Queda hecho el depósito que marca la ley N° 11.723. ISSN 0325-5470.

Fotomecánica e Impresión:
SynerGraf. 2#1353 e/518 y 519.
Ringuelet. La Plata. Buenos Aires.

Suscripciones en la Argentina:
Reconquista 962 - 2º Piso, C1003ABT
Buenos Aires. Tel. 4313-9494 / 5137

A contramano del contexto internacional

El escenario internacional evidencia un repliegue en el proceso de globalización. Detrás de este fenómeno subyace el bajo dinamismo de la economía mundial desde la crisis de 2008. La retracción del comercio y la desaceleración del crecimiento son sus manifestaciones más notables. También se verifica un reflujo de la inversión externa hacia los países desarrollados, particularmente EEUU. Esta tendencia va de la mano de un proceso de recomposición industrial, productiva y tecnológica en los países centrales que lleva a una mayor concentración de la economía mundial. Este etapa, que algunos ya definen como de “desglobalización”, ha dado lugar a crecientes presiones proteccionistas -desde mediados de 2015 la OMC viene registrando un record de medidas restrictivas al comercio-, circunstancia que convive con el virtual archivo de las propuestas de liberalización comercial impulsadas en la Ronda de Doha casi 15 años atrás. Esta oleada también abre interrogantes acerca del avance de los mega acuerdos comerciales que se están negociando entre los países centrales. Los dos candidatos a presidente de los Estados Unidos ya han anticipado sus cuestionamientos al Tratado Transpacífico (TTP). En el mismo sentido, resultan cada vez más evidentes las señales de empantanamiento del acuerdo entre la Unión Europea y los EEUU (TTIP). Los impactos que estas novedades generan sobre el comercio mundial se ven acentuados por los cambios en el patrón de crecimiento de la economía china y el notable proceso de sustitución de importaciones impulsado por este país. En este escenario no sorprende que la OMC haya revisado nuevamente a la baja sus proyecciones sobre el comercio mundial, que en 2016 por primera vez en 15 años se expandiría más lentamente que la economía global. Haciendo caso omiso de este contexto tan adverso, el Gobierno argentino viene redoblando su apuesta por “integrarse al mundo”. Esta definición estratégica supone no sólo la liberalización de la cuenta capital y el impulso a un modelo de crecimiento basado en el endeudamiento, sino también la apertura comercial y la promoción de acuerdos de libre comercio. La evidencia histórica es elocuente: estos ensayos conducen inevitablemente a la acentuación del subdesarrollo y la exacerbación de la vulnerabilidad externa. Y ello ocurrirá más temprano que tarde, en un escenario internacional atravesado por la crisis. En esta apuesta estratégica el Gobierno parece no estar solo. En su reciente visita, el presidente del Brasil no sólo recibió un caluroso respaldo a su gestión, surgida del controvertido desplazamiento de la ex Presidenta Dilma Rousseff, sino que también escuchó de su par argentino el compromiso de impulsar el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y de evaluar una flexibilización en las reglas del Mercosur para “dar autonomía a los estados en sus relaciones internacionales”. Propuestas de esta naturaleza, que solo son funcionales a los intereses de sectores muy concentrados y altamente transnacionalizados, significan otorgar un virtual certificado de muerte al ya maltrecho Proyecto Mercosur, una de las pocas políticas de Estado que se mantuvo desde la recuperación de la Democracia. Supone, además, resignar los pocos espacios de soberanía de los que disponen nuestras naciones para encarar el desafío del desarrollo industrial, condición necesaria para garantizar una más igualitaria distribución del ingreso.

Mercedes Marcó del Pont

Impulsando la industria nacional

59 cámaras sectoriales y regionales.
24.000 empresas en actividad.
300.000 puestos de trabajo directos.
Y un compromiso con el federalismo,
la producción nacional y la integración
entre gremios y empresarios.



ADIMRA

ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES METALÚRGICOS
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

www.adimra.org.ar



ANALISIS DE LA COYUNTURA

Amigos son los amigos: el regreso del FMI

“Siete años han pasado desde que la Argentina adoptó el Plan de Convertibilidad. Este ha sido el programa económico más exitoso de la Argentina en décadas, y sus logros, durabilidad y continuo apoyo por parte del público son un testimonio de su éxito. La inflación, el flagelo de la Argentina durante

décadas, ha sido derrotada y el crecimiento económico durante estos siete años, a pesar del fuerte retroceso de 1995, promedió un 6,25 por ciento anual. La productividad ha ido en aumento gracias a la amplia liberalización de la economía, y el boom inicial impulsado por el consumo ha madurado en los últimos años en un sendero saludable de crecimiento basado en la inversión y las exportaciones. Si bien la pobreza ha disminuido desde el inicio de este plan, el desempleo sigue siendo un tema de preocupación, lo que pone de manifiesto la necesidad de más reformas.”

Informe de Análisis Financiero, Banco Mundial, septiembre de 1998

Proyecciones presupuestarias Indicadores macroeconómicos relevantes

	2015	2016	2017	2018	2019
Oferta y demanda global					
Producto bruto interno (%)	2,4	-1,5	3,5	3,5	3,5
Consumo total (%)	5,3	-0,9	3,5	3,6	3,7
Inversión (%)	5,5	-3,5	14,4	9,5	7,6
Exportaciones (%)	-0,4	6,9	7,7	6,0	5,2
Importaciones (%)	5,5	10,2	9,8	8,4	8,5
Tipo de cambio nominal. Promedio anual (\$/U\$S)	9,66	14,99	17,92	21,21	23,53
IPC INDEC. Variación anual (%)	-	-	12-17	8-12	3,5-6,5
IPIM. Variación anual (%)	-	-	-	15,4	9,2
Exportaciones FOB (millones de dólares)	56.788	58.326	64.278	68.880	73.919
Importaciones CIF (millones de dólares)	59.757	58.972	66.144	72.680	78.848
Saldo comercial (millones de dólares)	-2.969	-646	-1.866	-3.800	-4.929

FUENTE: FIDE, con datos del "Proyecto de Ley de Presupuesto 2017", Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Después de las controversias generadas por el accionar del FMI durante la crisis asiática en 1998, dicho organismo puso en funcionamiento una Oficina de Evaluación Independiente (OEI) para evaluar sus políticas y programas. Hace pocos meses se conoció el informe de esta oficina que analiza el rol del FMI en la crisis europea post 2008, en el cual se vuelve a cuestionar severamente su accionar. Se le imputa haber cometido errores gravísimos en Grecia con el fin de defender la unión monetaria y a los bancos del Norte, el haber descartado de plano la posibilidad de ocurrencia de una crisis sistémica en la Eurozona, el haber subestimado los costos de las políticas de austeridad fiscal, así como el haber acompañado la negativa europea a reestructurar en el 2010 la deuda griega. También señala que no se tuvieron en cuenta los riesgos que suponían el aumento del déficit de cuenta corriente y las inyecciones de capital hacia la periferia de la Eurozona y que se despreció el peligro de que ocurriera un freno súbito de esos flujos de capital.

No había lugar para sorpresas, se daba por descartado que los funcionarios de ese organismo iban a hacer caso omiso de las señales preocupantes que emite la economía argentina.

El daño está hecho. Las evaluaciones de la OEI constituyen una mera formalidad que en nada ha contribuido a modificar el libreto todo terreno del FMI. Ese desprestigiado FMI es el que pasó por Buenos Aires, después de 10 años de ausencia, para evaluar la marcha de la economía argentina. No había lugar para sorpresas, se daba por descartado que los funcionarios de ese organismo iban a hacer caso omiso de las señales preocupantes que emite la economía argentina y con su voluntarismo habitual sostener que el futuro es promisorio.

Lo cierto es que sin necesidad de pedir financiamiento, por lo menos por ahora, ni firmar un programa de ayuda, el Gobierno argentino viene impulsando un conjunto de políticas que están en el ADN de las recomendaciones del FMI. Sin embargo, cabe advertir que en ciertos temas la conducción económica local viene sobreactuando las propuestas de la ortodoxia. Está adoptando, en efecto, medidas que atrasan el reloj respecto a ciertos consensos arribados entre los mismos organismos internacionales con posterioridad a la crisis financiera internacional. Entre otras cosas, el BCRA impulsó la desregulación plena de la cuenta capital, política que ahora es desaconsejada por estas instituciones supranacionales para el caso de los países emergentes, alertando sobre el aumento de la vulnerabilidad que supone la exposición a flujos financieros

y a los recurrentes episodios de reversión que caracterizan a esos fondos.

El optimismo que envuelve las opiniones del FMI y el Banco Mundial acerca de las perspectivas de la economía argentina no se refleja, sin embargo, en las proyecciones de crecimiento para 2016, que fueron revisadas a la baja, estimando una caída del PIB del 1,8%. En lo que hace al año próximo, el FMI espera un rebote de la economía que supondría un alza del 2,7% y una tasa de inflación del 23%. Estas hipótesis son más pesimistas que las presentadas por el Gobierno en el Proyecto de Presupuesto para 2017, donde se postula un crecimiento del PIB del 3,5% y una inflación en rangos del 15% al 17%.

Insistiendo en su profecía hasta ahora incumplida, el Gobierno plantea que la recuperación de la actividad económica estará liderada por la inversión, variable a la que se le asigna un aumento del 14,4%. Sin embargo, esta hipótesis vuelve a entrar en contradicción con el escenario de desaceleración económica que continúa caracterizando a los principales sectores de actividad. Si no aparecen señales firmes que indiquen el ingreso en una fase sostenida de recomposición de la demanda efectiva, se hace difícil esperar que la inversión tome la delantera. En el caso de la industria, por ejemplo, se advierte un aumento relevante en el nivel de capacidad instalada ociosa, circunstancia que a nivel agregado es inconsistente con el incremento en la formación de capital.

Los datos de las cuentas nacionales correspondientes al segundo trimestre ratifican esta situación, ya que la caída del PIB del 3,4% fue acompañada por un hundimiento de la inversión del 4,9%. Y por lo que surge de las propias proyecciones oficiales, esta tendencia se mantendría en lo que resta del año, ya que estiman una caída agregada de la formación bruta de capital del 3,5% para el 2016.

A nivel sectorial es notable el empeoramiento ocurrido en los niveles productivos de prácticamente todas las ramas de actividad. Un dato a destacar es la caída del PIB agropecuario (-7,9%), sector que de acuerdo a las previsiones oficiales debía constituirse en una de las principales fuentes de reactivación económica. Este mal desempeño de la actividad agropecuaria refleja el impacto negativo de factores climáticos, pero también pone de manifiesto que la política de devaluación y eliminación de retenciones sólo generó beneficios para un sector muy concentrado del conglomerado agroexportador. Por su parte, los datos oficiales también describen una situación de agravamiento en la industria y la construcción, ya que en ambos casos se verificaron a lo largo del segundo trimestre caídas del producto del -7,9% y -10,2%, respectivamente.

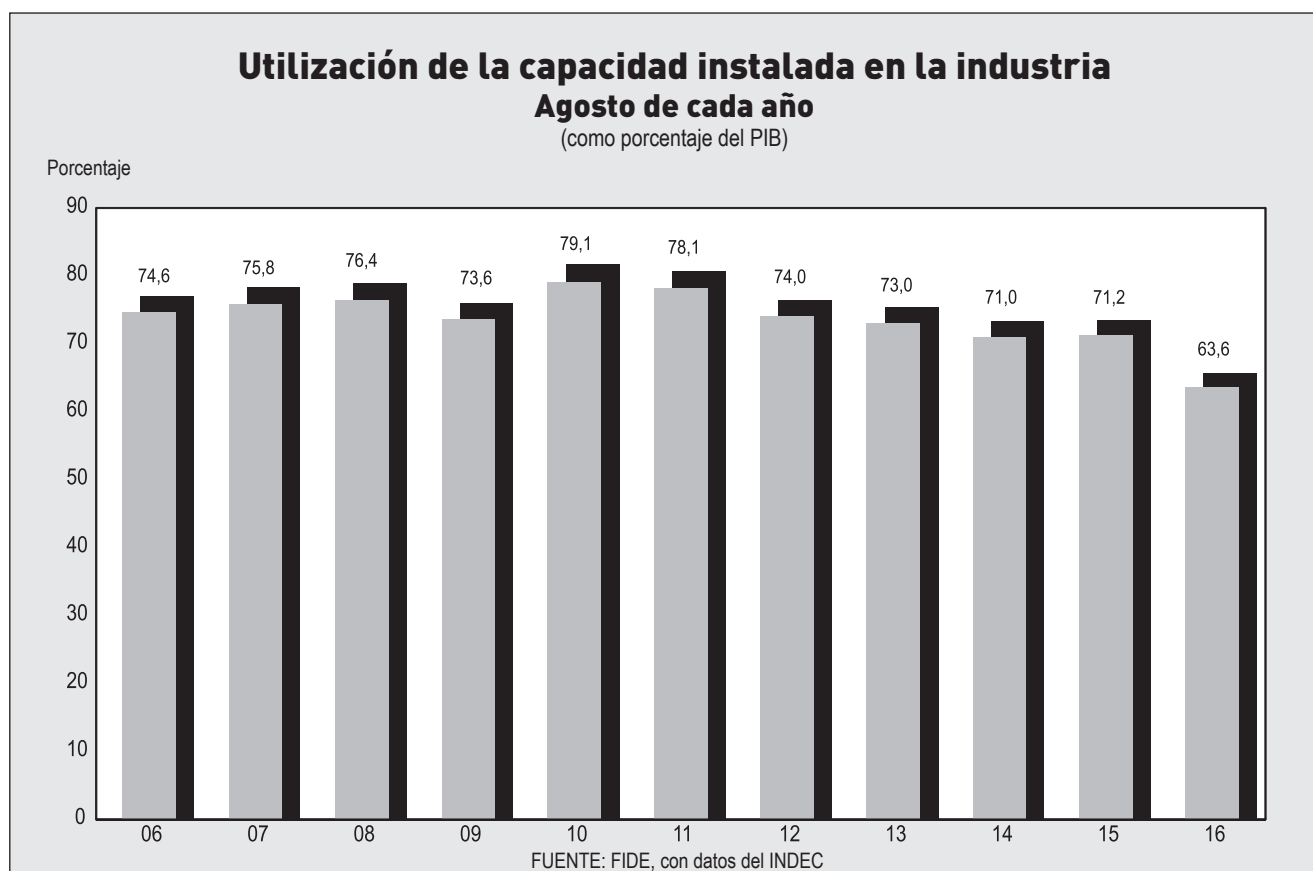
En este contexto general, si bien aparecen algunas señales aisladas que podrían indicar que en algunos rubros la caída alcanzó su piso, resulta prematuro sostener que la recesión ya quedó atrás. Los datos que describen el comportamiento de la actividad industrial y de la construcción durante agosto ponen de manifiesto que el retroceso persistió, ya que sus niveles de actividad evidencian caídas del -5,7% y -3,7% respectivamente. A su vez, la información preliminar correspondiente al mes de septiembre también indica que en el sector de la construcción y en el comercio se mantuvo la tendencia declinante.

La información sobre la evolución del comercio exterior tampoco es alentadora, ya que evidencia que en agosto se acentuó la desaceleración de las exportaciones a nivel agregado, muy afectadas por la retracción de las ventas externas de productos industriales, que acumulan en ocho meses una declinación del -13,2%. El impacto de la crisis brasilera constituye la principal ancla para las exportaciones, y esta circunstancia difícilmente se modifique en el futuro cercano, ya que no hay señales que permitan anticipar una inflexión en el proceso recesivo en el que está inmersa esa economía desde hace dos años. Entre 2015 y 2016 el PIB brasileño acumularía un retroceso en torno al 7%, y las estimaciones preliminares para el 2017 mantienen, si bien en un porcentaje inferior, el signo negativo. Al respecto cabe advertir que el nuevo régimen fiscal propuesto por el

gobierno que desplazó a la Presidenta Rousseff supone un fuerte ajuste del gasto primario que previsiblemente tendrá impactos pro cíclicos. El negocio financiero sigue siendo el principal atractivo para el capital en una economía con elevadas tasas de interés y un real fuertemente apreciado. En el último año dicha moneda registró la mayor valorización entre los países emergentes.

Insistiendo en su profecía hasta ahora incumplida, el Gobierno plantea que la recuperación de la actividad económica estará liderada por la inversión.

La contracara de la recesión en Brasil es la ampliación del desequilibrio bilateral con la Argentina, empujado por un fuerte avance (20%) de sus productos en nuestro mercado. Las exportaciones argentinas al Brasil, en cambio, prácticamente no aumentaron y la resultante ha sido la duplicación del déficit bilateral, que hasta agosto ascendía a -3.161 millones de dólares. Si bien en menores proporciones, esta realidad se replica en nuestro vínculo con otros países y explica, en un contexto de crecientes saldos exportables y presiones proteccionistas, el deterioro del saldo comercial argentino.



Se advierte, en efecto, que, a pesar del contexto recesivo, las cantidades de bienes importados continúan exhibiendo signo positivo, particularmente en los bienes de consumo, cuyo volumen creció un 20,3%. La sustitución negativa de importaciones se viene profundizando, circunstancia que le quita dinamismo al ya debilitado mercado interno y que afecta particularmente al entramado de pequeñas y medianas empresas.

La sustitución negativa de importaciones se viene profundizando, circunstancia que le quita dinamismo al ya debilitado mercado interno, y que afecta particularmente al entramado de pequeñas y medianas empresas.

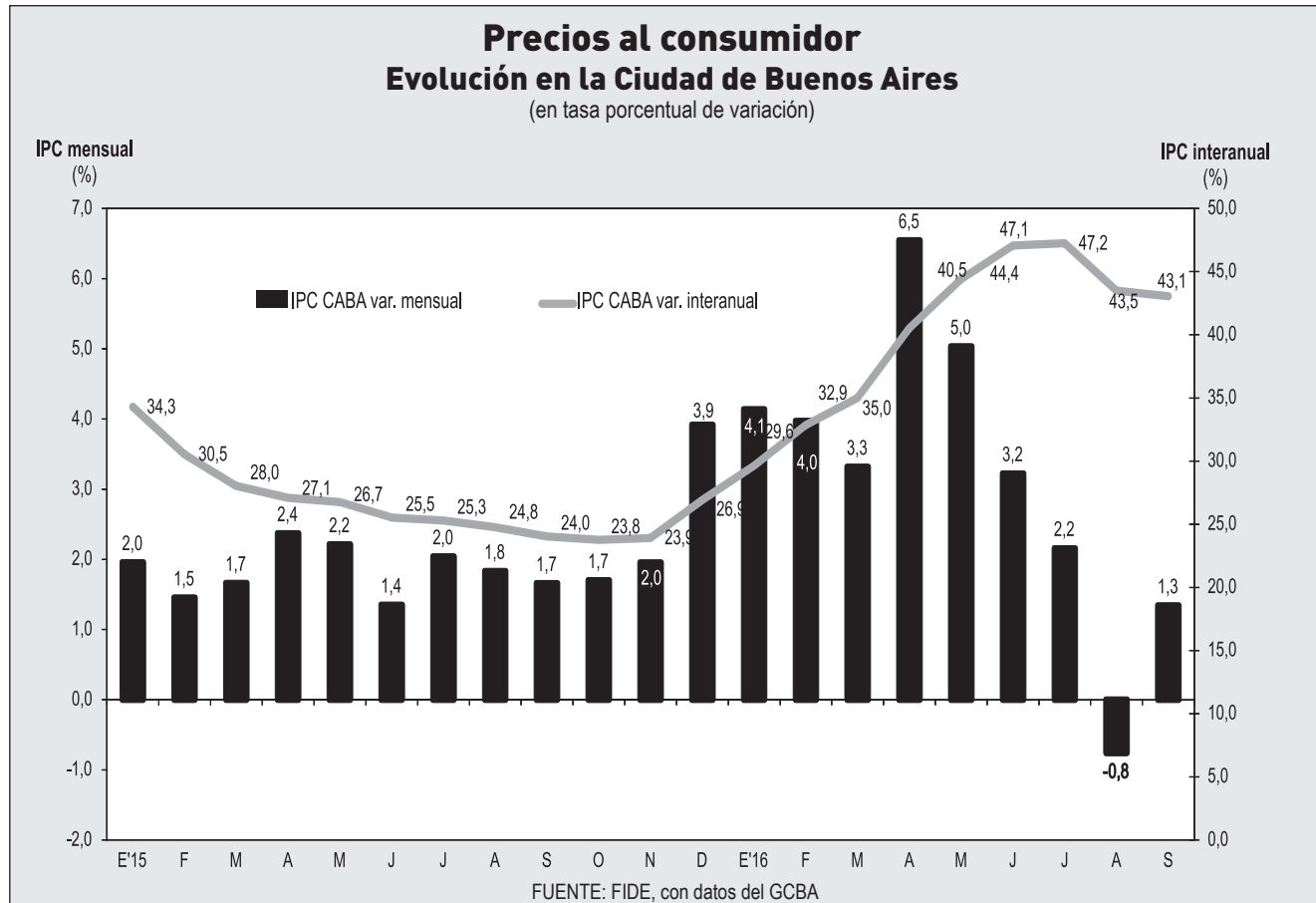
El creciente deterioro que está sufriendo el tejido de pequeñas y medianas empresas constituye una razón explicativa central en la caída en los niveles de empleo, tanto formal como informal. El retroceso en la masa salarial en un contexto de desmadre inflacionario como el registrado hasta mediados de año condujo, como era inevitable, al drástico aumento en los niveles de pobreza e indigencia.

Mucho ruido y pocas nueces

El optimismo con que el gobierno cerró el Foro de Inversiones y Negocios (Mini Davos) que tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires a mediados de septiembre no se condice con el letargo en el que continúan sumergidas las decisiones de inversión del sector privado. La persistencia de un contexto de debilidad de la demanda, tanto interna como externa, que está anclando el crecimiento económico ha repercutido fuertemente sobre la tasa de inversión, circunstancia que a su turno condiciona la recuperación de la economía hacia adelante.

Cabe advertir que casi el 90% de los anuncios que se hicieron en ese foro empresario están asociados a la demanda generada desde el sector público, fundamentalmente en áreas de energía, minería e infraestructura. Se trata en todos los casos de iniciativas que deberán materializarse a través de procesos de licitación pública, que insumen largos tiempos de maduración.

En su unilateral apuesta a la convocatoria de la inversión extranjera como motor privilegiado de la recuperación de la actividad económica, el Gobierno está impulsando un Proyecto de Ley de Participación Público Privada que otorga generosas condiciones al capital privado. Se trata de una



iniciativa controvertida, ya que en su afán por acceder al financiamiento de largo plazo el Estado Nacional asume gran parte del riesgo de la inversión, cede soberanía en materia de solución de controversias y reintroduce la indexación de contratos, entre otros aspectos. Quizás el rasgo más preocupante de esta iniciativa, en términos de su consistencia con el impulso al desarrollo, es la exclusión que hace del *Compre Nacional* y las preferencias a las empresas PyME argentinas en la provisión de insumos y partes. Ello supone resignar el uso de uno de los pocos espacios de política industrial del que todavía disponen los países para impulsar el desarrollo industrial. Se descartan, sin beneficio de inventario, los impactos industrializantes y de innovación tecnológica que pueden generar las estrategias de inversión pública.

En consecuencia, si bien es previsible que los recursos asignados a la obra pública asuman un rol crecientemente dinámico en los próximos meses –de hecho, los gastos de inversión son en conjunto con los intereses de la deuda los dos rubros que aparecen con aumentos significativos en el Proyecto de Presupuesto 2017–, si se materializan de manera aislada difícilmente logren traccionar un crecimiento económico difundido. En lo que respecta a la inversión privada, tampoco es previsible que se anticipe al cambio del ciclo económico.

Si aspira a revigorizar la demanda interna, el Gobierno deberá encarar políticas de ingresos orientadas a recomponer la masa salarial y atender las urgencias de los sectores sociales más vulnerables. Se trata de una condición necesaria pero no suficiente, ya que para que la producción nacional pueda beneficiarse frente a una eventual recuperación en la capacidad de consumo se requiere de una política de administración de comercio que evite que esa mayor demanda se filtre hacia la importación. Ello requiere, entre otras cosas, una política de protección a las PyME que hoy está ausente. Por el contrario, se advierte que el conjunto de decisiones adoptadas en materia de tarifas, apertura externa y financiamiento condiciona sensiblemente la viabilidad de este entramado de empresas que genera el 80% del empleo total.

Ahora bien, estas orientaciones van a contramano de la estrategia oficial de ignorar la pérdida del salario ocurrida en lo que va del año ya que, aún en el marco de la desaceleración en la tasa de inflación del último trimestre, tal alternativa supondría una caída en torno al 7% en los tramos del empleo formal. Y este deterioro es muy superior en los segmentos no registrados del mercado de trabajo.

El Gobierno ha hecho explícita su vocación por cristalizar tal pérdida. Desde su punto de vista, el desfasaje del precio relativo entre los salarios y los beneficios constituye una

de las principales distorsiones que frenan la recuperación del crecimiento, y su objetivo es “realinearlos”. Esta circunstancia queda reflejada en la aspiración oficial de pautar un aumento salarial en torno al 17% para el año próximo, porcentaje que estaría por debajo de la inflación proyectada con un piso del 20%.

La discusión que se está dando en torno a la actualización de los acuerdos salariales cortos (de seis meses duración) celebrados a principios de año da la pauta de que (más allá de la pasividad de varios de sus dirigentes) los trabajadores no están dispuestos a resignar salario real a cambio de un bono incierto de 2000 pesos y de la dudosa promesa oficial de que la inflación se desplomará en 2017. ¿Acaso el Gobierno no intentó imponer a principios del año una pauta entre el 20%-25%, aduciendo que en el segundo semestre se iba a desacelerar fuertemente la inflación y la economía recuperaría el crecimiento? Lo cierto es que tanto la UOCRA como el sindicato de Comercio están negociando ajustes semestrales que, anualizados, suponen aumentos en el entorno del 35%-38%.

En lo que respecta a la inversión privada, tampoco es previsible que se anticipe al cambio del ciclo económico.

Esta referencia hace más evidente la pérdida que sufrirían los trabajadores que cerraron acuerdos anuales en el caso de no reabrirse las paritarias, opción que es fuertemente resistida por el Gobierno nacional. Sin embargo, el estado de movilización y confrontación de las organizaciones de trabajadores viene actuando como un saludable freno al objetivo oficial de cristalizar la pérdida salarial y por esa vía definir una relación de precios relativos que garanticen una mayor redistribución del ingreso desde el factor trabajo hacia el capital.

Un escenario de creciente conflictividad social complica la estrategia oficial de jugar gran parte de sus fichas en la movilización de la inversión privada. Entre otras manifestaciones, esta circunstancia puede conducir a una situación donde se dilaten los desembolsos ya anunciados por el Gobierno. Las inversiones que aún prometen llegar sin montos asignados ni cronogramas conocidos exigen aún más: una flexibilización de las condiciones laborales y una reducción aún mayor de los costos salariales que les garanticen mejores márgenes de rentabilidad. En este contexto, no cabe descartar que el Gobierno pueda llegar a enfrentar un panorama de creciente vulnerabilidad en el frente externo de la mano de un comportamiento cauto por parte de los empresarios: desensillar hasta tanto el panorama electoral

del 2017 haya aclarado y el Gobierno pueda garantizar las reformas de segunda generación comprometidas.

La fuga como contracara del endeudamiento

La “dominancia del balance de pagos” (la restricción externa) reapareció en el escenario económico argentino cinco años atrás (2011), erigiéndose como el principal condicionante al crecimiento. Este rasgo estructural de las economías subdesarrolladas supone un obstáculo más relevante para la estabilidad macroeconómica que la “dominancia fiscal”, fenómeno que generalmente ocupa el centro de preocupación del pensamiento ortodoxo. De hecho, el margen de maniobra fiscal de un país como la Argentina está más condicionado por la situación externa que por las variables netamente fiscales. De allí que las políticas de ajuste unilateral generalmente no resulten eficaces para bajar el déficit. Por el contrario, tienden a acentuarlo.

Desde nuestro punto de vista, la sostenibilidad de la estrategia económica del nuevo Gobierno muestra como principal frente de riesgo la mencionada dinámica del sector externo. Estas circunstancias pueden ser disimuladas transitoriamente en un contexto internacional con grandes excedentes de liquidez que encuentran en la plaza argentina atractivos rendimientos. Pero ese mismo escenario internacional está plagado de riesgos e incertidumbres en el frente financiero, al tiempo que no muestra indicios de mejora en las condiciones que afectan a nuestra economía real, fundamentalmente en lo que respecta a los bajos precios de las commodities y a la debilidad de la demanda global.

El margen de maniobra fiscal de un país como la Argentina está más condicionado por la situación externa que por las variables netamente fiscales.

Precisamente uno de los datos que llaman la atención de las proyecciones macroeconómicas presentadas en el Proyecto de Presupuesto Nacional para el año próximo es la ampliación prevista en el desequilibrio comercial. Este resultado, que reflejaría un más acelerado crecimiento de las importaciones en el marco de una estrategia de apertura, se sumaría a los mayores pagos previstos por la deuda externa, acentuando el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos. Estimaciones preliminares indican que los requerimientos de divisas para cubrir tal desequilibrio externo tendrían el año próximo un piso del orden de los 20.000 millones de dólares.

Las divisas para cubrir esta brecha provendrían, de acuerdo con las proyecciones presentadas en el Presupuesto, del endeudamiento del sector público en los mercados internacionales (en rangos de los 15.000 millones de dólares, según anuncios oficiales). Otra fuente de ingresos en moneda extranjera puede originarse en nuevas colocaciones de deuda de provincias y empresas privadas. Estas previsiones deben sin embargo enmarcarse en un escenario financiero externo incierto, que torna difícil proyectar ex-ante que en el 2017 sigan vigentes las condiciones favorables que habilitaron el fuerte endeudamiento corporativo y provincial de este año. El riesgo latente de un incremento en la tasa de política de la Fed a partir de fines de este año, aún cuando el mismo sea gradual, generaría o intensificaría un escenario global fuertemente volátil y con situaciones muy preocupantes en algunas entidades financieras con peso global.

En este contexto, lo que a todas luces resulta inconsistente (extremadamente riesgoso) es la continuidad del proceso de drenaje de divisas a través de la fuga de capitales. Esta es la variable que la conducción económica no debería subestimar, ya que puede provocar impactos muy desestabilizadores sobre el mercado de cambios. Especialmente si se considera que desde la asunción del nuevo Gobierno se ha venido incrementando la exposición de la economía a los ciclos de liquidez internacional mientras que, al mismo tiempo, el nivel de reservas internacionales no tiene el peso específico necesario para funcionar como un colchón.

A nuestro juicio, las dificultades en materia de financiamiento no provendrían del frente fiscal (hay fuentes previsibles para cubrir el déficit proyectado del 4,2% del PIB), sino por el lado de los requerimientos de moneda dura. Ello no significa minimizar los impactos en materia de solvencia del sector público que supone el aumento del 55% previsto en el endeudamiento total. Menos saludable resulta aún la decisión del Gobierno de recurrir al financiamiento en dólares o en pesos ajustados a la evolución del tipo de cambio (*dollar linked*) para cubrir gastos corrientes, ya que por esa vía se incrementa el riesgo cambiario en las cuentas fiscales.

La restricción externa a la orden del día

La evidencia reciente enseña que la acumulación de reservas internacionales por parte de los países emergentes contribuyó, entre otros mecanismos macro prudenciales, a reducir los impactos adversos provocados por shocks financieros o reales externos. Las reservas internacionales constituyen parte del activo externo de una nación y, por lo tanto, su evolución incide sobre el nivel de solvencia

externa. Y en tal sentido no resulta indiferente, por ejemplo, que las mismas se utilicen para cancelar deuda externa –lo cual supone una reducción de pasivos– o que se asignen a financiar la fuga de capitales.

Si bien no hay una metodología única para definir el nivel óptimo de reservas internacionales, existe consenso acerca de que en un contexto de regulación de la cuenta capital el mismo debe vincularse a las necesidades de importación de la economía, el comportamiento de las exportaciones y la dinámica del endeudamiento en moneda extranjera, así como al cronograma de los pagos de intereses asociados a la misma. Ahora bien, en un marco de liberalización de la cuenta capital como el que rige actualmente en la Argentina, se torna necesario también tomar en cuenta la dinámica de los flujos externos de corto plazo, así como la dimensión de los excedentes monetarios del sector privado pasibles de ser dolarizados. Considerando estos parámetros, se advierte que hoy el nivel de reservas internacionales en poder del Banco Central no resiste ni el más relajado de los criterios de medición.

La economía argentina se encuentra más indefensa de lo que estaba a fines de 2015 para lidiar con los riesgos y tensiones que sobrevuelan el escenario mundial. No sólo porque las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno, lejos de aliviar, han agudizado los desequilibrios en la cuenta corriente externa, sino también porque la apertura plena de la cuenta capital está exacerbando el ingreso de capitales que buscan un rédito financiero de corto plazo, mientras que al mismo tiempo la dolarización de activos por parte de residentes argentinos se ha intensificado.

Esta situación encierra un riesgo adicional. Con plena apertura de la cuenta capital, las ventajas de la emisión de deuda en moneda local –resorte al que la conducción económica está recurriendo de manera creciente– disminuyen, dado que un cambio de “humores” de los inversores puede disparar la dolarización de los servicios y así generar presiones muy desestabilizadoras sobre el mercado de cambios.

Los datos del balance cambiario correspondientes al mes de septiembre describen un empeoramiento de las condiciones del sector externo. En nueve meses el déficit de la cuenta corriente ascendió a poco más de 11.400 millones de dólares (equivalente al 98% del desequilibrio total de 2015), y este resultado estuvo en gran parte explicado por el aumento de los pagos de deuda externa y de las transferencias de utilidades y dividendos. Estas dos fuentes de demanda de divisas han constituido históricamente determinantes relevantes de la restricción externa estructural, tanto de nuestra economía como de la mayoría de las latinoamericanas, fenómeno asociado a

la elevada extranjerización de los aparatos productivos y a los procesos cíclicos de endeudamiento externo de estos países.

Hoy el nivel de reservas internacionales en poder del Banco Central no resiste ni el más relajado de los criterios de medición.

El rápido crecimiento de la deuda externa en lo que va de 2016, que ya alcanza el rango de los 45.000 millones de dólares (cercano a 9 puntos del PBI), permitió cubrir ese desequilibrio de la cuenta corriente garantizando la estabilidad del mercado de cambios. Sin embargo, el hecho de que este nuevo endeudamiento no esté revirtiendo en ampliación de la capacidad de repago acentúa los problemas de sostenibilidad del sector externo. Peor aún en un contexto de aceleración de la fuga de divisas materializada en la dolarización de carteras por parte del sector privado local. En términos brutos, la adquisición de dólares para

Estimación del balance cambiario (en millones de dólares)

	2015	9 meses'16
Cuenta corriente cambiaria	-11732	-11419
Balance transferencias por mercancías	3547	6645
Servicios	-8379	-7071
Ingreso primario (rentas)	-6941	-11236
Intereses	-6647	-9057
Utilidades y dividendos y otras rentas	-294	-2179
Ingreso secundario (otras transferencias ctes)	41	243
Cuenta capital y financiera cambiaria	6798	15405
Cuenta capital cambiaria	78	121
Cuenta financiera cambiaria	6720	15284
Inversión directa de no residentes	1334	1753
Inversión de portafolio de no residentes	-47	1437
Préstamos financ, títulos deuda y lín de crédito	-1120	9936
Préstamos de otros Org.Int.y otros bilaterales	7545	909
Otras operaciones del sector público (neto) (*)	-3983	15618
Formación de activos externos del sector		
privado no financiero (atesoramiento)	-8520	-10022
Otros	11511	-4347
Variación de Reservas Internacionales por transacciones	-4933	3985

(*) Incluye colocación de deuda en mercados internacionales.

FUENTE: FIDE, con datos del BCRA.

atesoramiento ascendió hasta septiembre a 18.500 millones de dólares, constituyéndose en la segunda fuente de demanda de divisas después de las importaciones. Tal “vuelo hacia la calidad” por parte de los propios residentes representó hasta septiembre una salida neta de divisas equivalente a 10.000 millones de dólares.

El Banco Central debería toma nota del aumento en la vulnerabilidad externa que está provocando su estrategia monetaria-cambiaria.

El monto significativo de nuevo endeudamiento ha resultado sin embargo insuficiente para cubrir simultáneamente el déficit de pagos externos y la fuga, por lo que la diferencia debió ser cubierta con reservas internacionales. El presunto aumento en las mismas anunciado recientemente por el titular del BCRA es sólo producto del cómputo del endeudamiento externo, y no de la entrada de divisas por el comercio exterior.

El Banco Central debería toma nota del aumento en la vulnerabilidad externa que está provocando su estrategia monetaria-cambiaria. No sólo por la mayor exposición a la que está sometida nuestra economía frente a contingencias externas fuera de nuestro control, sino también debido a la pérdida de instrumentos para lidiar con esos shocks

externos. Desde esta perspectiva, consideramos que los datos objetivos estarían indicando que el límite que se le presenta a la autoridad monetaria para continuar con su política de reducción gradual de las tasas de interés de los instrumentos de regulación monetaria (LEBACS) estaría dado por la mencionada dinámica de la dolarización de activos, más que por el proclamado objetivo de bajar la inflación. Hasta el momento, el Banco Central ha venido estimulando la fuga como mecanismo para sostener el tipo de cambio. Es jugar con fuego. Los últimos datos indican que ganan participación los grandes inversores en ese proceso de dolarización de carteras.

Esta dinámica poco virtuosa no se modificará a partir de los mecanismos anunciados por el BCRA para implementar un régimen de metas de inflación. La formalización de este esquema ratifica el hecho de que la autoridad monetaria estaría incumpliendo con el mandato múltiple que le impone su Carta Orgánica. Ignora el carácter procíclico que está teniendo la política monetaria y los riesgos cambiarios que están generando a través de la dolarización creciente de activos y de pasivos. El manejo de la tasa de interés, en una economía que exhibe un muy bajo nivel de monetización –la relación M3/PIB es apenas el 22%–, aparece como un instrumento muy ineficaz frente a la relevancia que en economías como la argentina tiene el tipo de cambio sobre la dinámica inflacionaria. La experiencia de 2016 es elocuente en tal sentido.

Balance comercial

(en millones de dólares)

PERIODO	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	2014	2015(*)	2016(*)	2014	2015(*)	2016(*)	2014	2015(*)	2016(*)
Enero	4270	3803	3861	5218	4197	4046	-948	-394	-185
Febrero	4646	3872	4122	5539	3991	4029	-893	-119	93
Marzo	4882	4383	4421	5524	5055	4719	-642	-672	-298
I trim.	13798	12058	12404	16281	13243	12794	-2483	-1185	-390
Abril	6477	5155	4724	5415	4953	4423	1062	202	301
Mayo	7178	5205	5347	5760	4992	4904	1418	213	443
Junio	7187	6046	5266	5980	5760	5135	1207	286	131
II trim.	20842	16406	15337	17155	15705	14462	3687	701	875
I sem.	34640	28464	27741	33436	28948	27256	1204	-484	485
Julio	6416	5568	4967	5898	5670	4690	518	-102	277
Agosto	6420	5135	5752	5638	5435	5047	782	-300	705
Septiembre	5688	5163		5496	5520		192	-357	
III trim.	18524	15866		17032	16625		1492	-759	
Octubre	5792	5032		5515	4932		277	100	
Noviembre	4883	4002		4762	4738		121	-736	
Diciembre	4497	3425		4484	4516		13	-1091	
IV trim.	15172	12459		14761	14186		411	-1727	
II sem.	33696	28325		31793	30811		1903	-2486	
Año	68336	56789		65229	59759		3107	-2970	

(*) Provisorio.

FUENTE: FIDE, con datos del INDEC.

Créditos de Inversión y Capital de Trabajo.




La tasa más conveniente.

Créditos para Empresas:

- **Línea de Inversión:** Para compra de maquinaria, equipamiento, rodados, inmuebles comerciales y otros destinos.
- **Línea para Capital de Trabajo:** Para compra de materia prima, extensión de plazos de financiación a clientes y otros destinos.

ESTAMOS PARA DARTE UNA MANO.
Más información en www.bancocredicoop.coop

Sujeto a evaluación crediticia y al cumplimiento de las condiciones de otorgamiento de Banco Credicoop CL. Créditos en pesos y dólares destinados a la cartera comercial. Banco Credicoop CL. Reconquista 484, CABA. (C1003ABJ). CUIT: 30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500. 



LAS NUEVAS CIFRAS DEL INDEC

¿Pobreza cero?

La difusión del porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia por parte del INDEC es un paso hacia adelante en la recuperación de las estadísticas nacionales. Más allá de las limitaciones que pueda tener ese estilo de mediciones, son de gran valor para poder evaluar el éxito y fracaso de las políticas públicas y los programas económicos en relación a la calidad de vida de la población. Sin embargo, el porcentaje de pobreza o indigencia en un determinado momento del tiempo es una información relevante, pero limitada. Especialmente si esa medición no es comparable con las estimaciones de otros períodos e impide responder consultas tales como: ¿se incrementó la pobreza y la indigencia respecto al año pasado?, ¿los niveles actuales son similares a los de algún año anterior?

La dificultad para comparar los porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia difundidos por el INDEC no se debe tan sólo a la discontinuidad de su publicación por la gestión anterior, sino también a la introducción de cambios metodológicos no totalmente especificados, que la vuelven incomparable con las estimaciones anteriores del organismo (aún las previas a su intervención) e, incluso, con las múltiples estimaciones privadas surgidas en los últimos años.

Evolución de la pobreza e indigencia (2003-2016)

Una de las mediciones de pobreza más utilizadas (al menos, en los países de ingresos medios y bajos), es aquélla que calcula el costo monetario de adquirir una serie de alimentos, o Canasta Básica de Alimentos (CBA), y de otros bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.), con el fin de obtener el valor de una Canasta Básica Total (CBT), que se juzga necesaria para satisfacer un conjunto de necesidades (alimentarias y no alimentarias) consideradas esenciales. Una vez estimado el valor de esas canastas (CBA y CBT)

Andrés Asiain.

Director del Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

para cada hogar (teniendo en cuenta la cantidad de integrantes, sus edades y sexo), estamos en condiciones de saber cuáles (de estos hogares) pueden cubrirlas (o no) con sus ingresos. La población que tiene ingresos por debajo de la CBA es considerada indigente, y la que tiene ingresos por debajo de la CBT es considerada pobre.

La población bajo línea de pobreza se incrementó en 5 puntos porcentuales entre el segundo semestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016, aproximadamente 2.157.531 habitantes pasaron a ser pobres.

Un cambio en la metodología aplicada para medir las canastas introduce discontinuidades en las series históricas de medición de pobreza e indigencia, e impide su comparación a lo largo del tiempo. La reciente medición del INDEC incorpora cambios metodológicos de ese tipo. Sin embargo, utilizando la evolución de los índices de precios de los institutos de estadística provinciales, se puede llevar hacia atrás las “nuevas” CBA y CBT para el período 2003-2016.

Esas valorizaciones de la CBA y CBT permiten estimar el porcentaje de población bajo línea de pobreza e indigencia desde el segundo semestre de 2003 hasta el segundo trimestre de 2016, bajo la nueva metodología del INDEC. El cambio metodológico introducido generó un incremento promedio de 2,1 puntos porcentuales en la población bajo línea de indigencia y de 14,1 puntos porcentuales en la población bajo línea de pobreza, respecto a los resultados se utilizando los mismos índices de precios de provincias pero bajo la “vieja” metodología del INDEC.

Los nuevos datos representan un retroceso de 6 años

en materia de pobreza. El 32,2% de la población bajo la línea de la pobreza durante el segundo trimestre de 2016 informado por el INDEC es similar al registrado en el segundo semestre de 2010: 32,5%. Mientras que el dato del 6,3% de la población bajo la línea de indigencia se ubicó en valores similares a los de 2014: 6,5% promedio anual.

La aceleración de la inflación que generó el paquete de medidas económicas del nuevo Gobierno redujo el ingreso real de los hogares y generó un incremento en la pobreza e indigencia

De acuerdo a la nueva metodología del INDEC, el 60,8% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza en el segundo semestre de 2003. Para el mismo semestre de 2015, el 27,3% de la población tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza. De esa forma, durante el período 2003-2015 el 33,3% de los habitantes del país salió de la pobreza (1 de cada 3). Por su parte, la población bajo línea de indigencia pasó del 22,5% al 4,7% en el mismo período. De esa manera, el 17,8% de la población salió de la indigencia entre 2003 y 2015. La reducción fue continua a lo largo del período, con dos excepciones: el segundo semestre de 2007, cuando el alza internacional de las materias primas impactó en el precio de los alimentos, y durante el año 2014, después de la brusca devaluación de la moneda nacional.

La brusca reducción de la pobreza que dejó el kirchnerismo en su paso por el gobierno se produjo entre 2003 y 2011. A partir de allí, la pobreza avanza y retrocede al compás del ciclo electoral (descensos en año electoral y ascensos en los no electorales), manteniéndose en promedio alrededor del 28%-29%, bajo la nueva metodología del INDEC. Un comportamiento similar se observa en el porcentaje de

población bajo la línea de indigencia, que osciló alrededor del 5,9% de la población en el mismo período.

En 2016 la aceleración de la inflación generada por las medidas del nuevo Gobierno (devaluación, suba de tarifas, reducción de retenciones, desarticulación de la Secretaría de Comercio) redujo el ingreso real de los hogares y generó un nuevo incremento en la pobreza e indigencia.

La población bajo línea de pobreza se incrementó en 5 puntos porcentuales entre el segundo semestre de 2015 y el segundo trimestre de 2016, es decir, aproximadamente 2.157.531 habitantes pasaron a ser pobres. En el mismo período la población bajo línea de indigencia se incrementó en 1,5 puntos porcentuales, es decir, aproximadamente 670.594 habitantes pasaron a ser indigentes.

Comparando el II trimestre de 2016 con el I semestre de 2015, la población bajo línea de pobreza se incrementó en 3,1 puntos porcentuales, es decir, aproximadamente 1.347.977 habitantes pasaron a ser pobres. En el mismo período la población bajo línea de indigencia se incrementó en 0,8 puntos porcentuales, es decir, aproximadamente 350.130 habitantes pasaron a ser indigentes.

Cambios en la metodología del INDEC

En el informe “Incidencia de la pobreza y de la indigencia” publicado el 28 de septiembre de 2016, el INDEC presentó las últimas estimaciones de población por debajo de la línea de pobreza e indigencia, retomando su medición que había sido interrumpida a partir del segundo semestre de 2013. En ese informe no se presentan en detalle los cambios introducidos respecto a la metodología que utilizaba el organismo hasta antes de discontinuar su publicación. Sin embargo, del documento se desprenden cuatro cambios frente a la metodología anterior del organismo:

Población bajo la línea de pobreza e indigencia 2015-2016

(en porcentaje y en número de habitantes)

	2015		2016	Incremento	
	I semestre	II semestre	II trimestre	II trim.'16/ I sem.'15	II trim.'16/ II sem.'15
Pobreza (en %)	29,1	27,3	32,2	3,1	4,9
Indigencia (en %)	5,5	4,7	6,3	0,8	1,6
Pobreza (habitantes)	12.653.411	11.843.858	14.001.389	1.347.978	2.157.531
Indigencia (habitantes)	2.371.298	2.050.834	2.721.428	350.130	670.594

FUENTE: FIDE, con datos del INDEC y estadísticas de precios provinciales recopiladas por el CESO.

- 1- Nueva composición de la CBA
- 2- Nueva tabla de unidades consumidoras equivalentes
- 3- Nueva inversa del Engel
- 4- Nuevas CBA regionales

El cambio en la composición de la CBA implica un incremento de las calorías en una canasta con alimentos adicionales (modificando su ponderación), respecto a la tradicional de IPA-INDEC-1988, que se utilizaba históricamente en el organismo. Ese cambio metodológico genera un incremento en la población bajo línea de indigencia. Por su parte, las modificaciones en la tabla de unidades consumidoras equivalentes (adultos equivalentes), brindando mayor desagregación en algunas franjas de edades, no afectan significativamente los porcentajes de pobreza e indigencia a nivel poblacional.

En contraste, el cambio introducido en la estimación de la inversa de Engel es de gran relevancia y afecta muy significativamente los niveles de pobreza. El coeficiente de Engel es una relación entre los gastos totales y los gastos alimentarios derivados de una encuesta de gastos sobre una población de referencia. Su inversa se utiliza para estimar el costo de la CBT, a partir de la medición de la CBA. De esa manera, pequeños cambios en el valor del coeficiente de Engel derivan en importantes modificaciones en

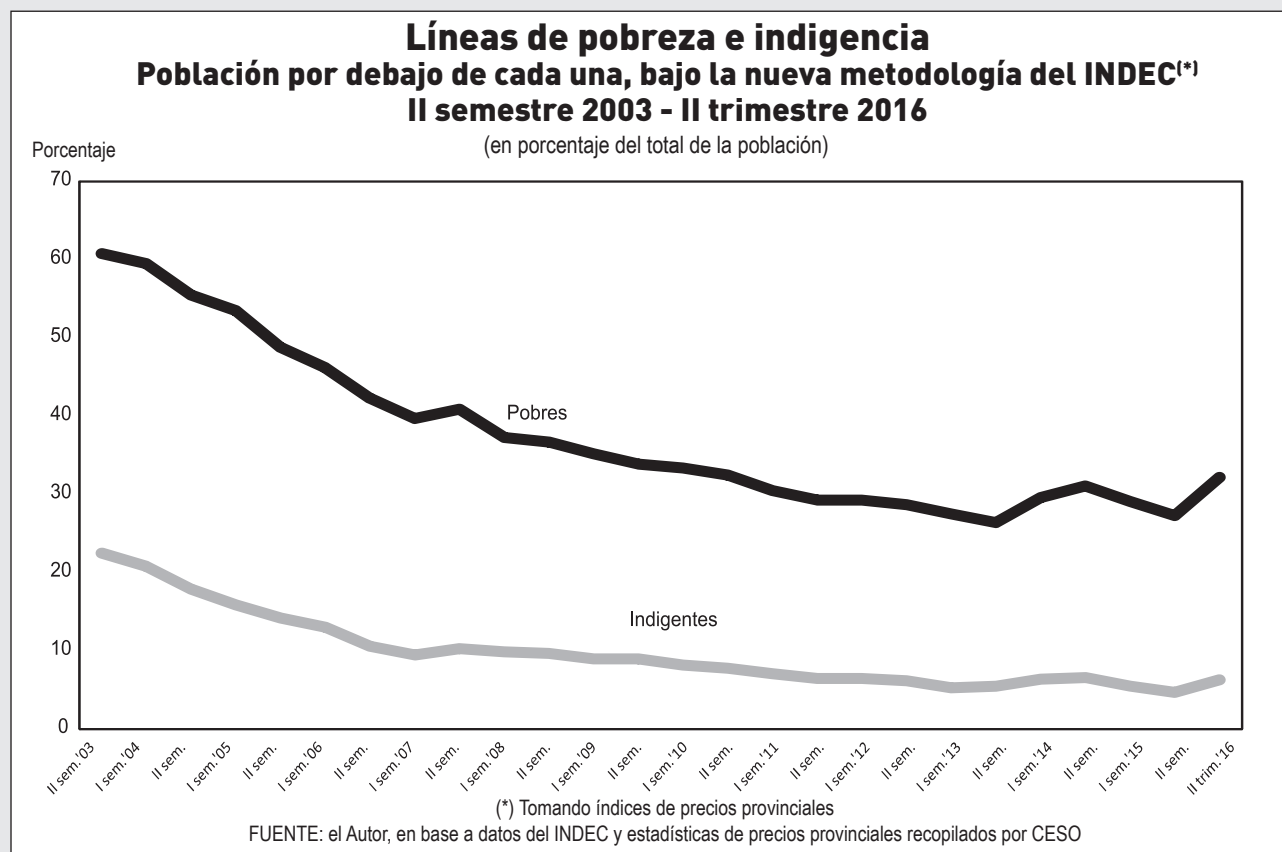
la estimación de la CBT a partir de una determinada CBA y, por lo tanto, en alteraciones de magnitud en la estimación de la población bajo línea de pobreza.

La inversa de Engel publicada por el organismo en su último informe presenta valores de entre 2,41 y 2,45 para el período abril-agosto del presente año.

La dificultad para comparar las mediciones de pobreza e indigencia difundidos por el INDEC no se debe sólo a la discontinuidad de su publicación sino también los cambios metodológicos introducidos que las vuelven incomparable con las anteriores.

Si se hubiera mantenido la metodología anterior, la estimación de ese coeficiente debería haberse ubicado entre 1,92 y 1,97 en el mismo período. De la diferencia entre ambas estimaciones se deriva que la valorización de la CBT bajo la nueva metodología es entre un 22% y 28% superior a la que habría resultado aplicando la vieja metodología.

Téngase en cuenta que esa diferencia no se origina en



cambios en las estimaciones de los precios que componen las canastas, sino de modificaciones, no explicitadas por el INDEC, en la población de referencia utilizada para estimar el coeficiente de Engel.

La evidencia del cambio en la estimación de la inversa de Engel se encuentra en el hecho de que la inflación de los últimos años en los alimentos fue muy superior a la general. Así, entre agosto de 2006 y agosto de 2016 los precios de los alimentos se multiplicaron por 11,86 y el general de los bienes por 9,82 (de acuerdo a estadísticas de precios provinciales).

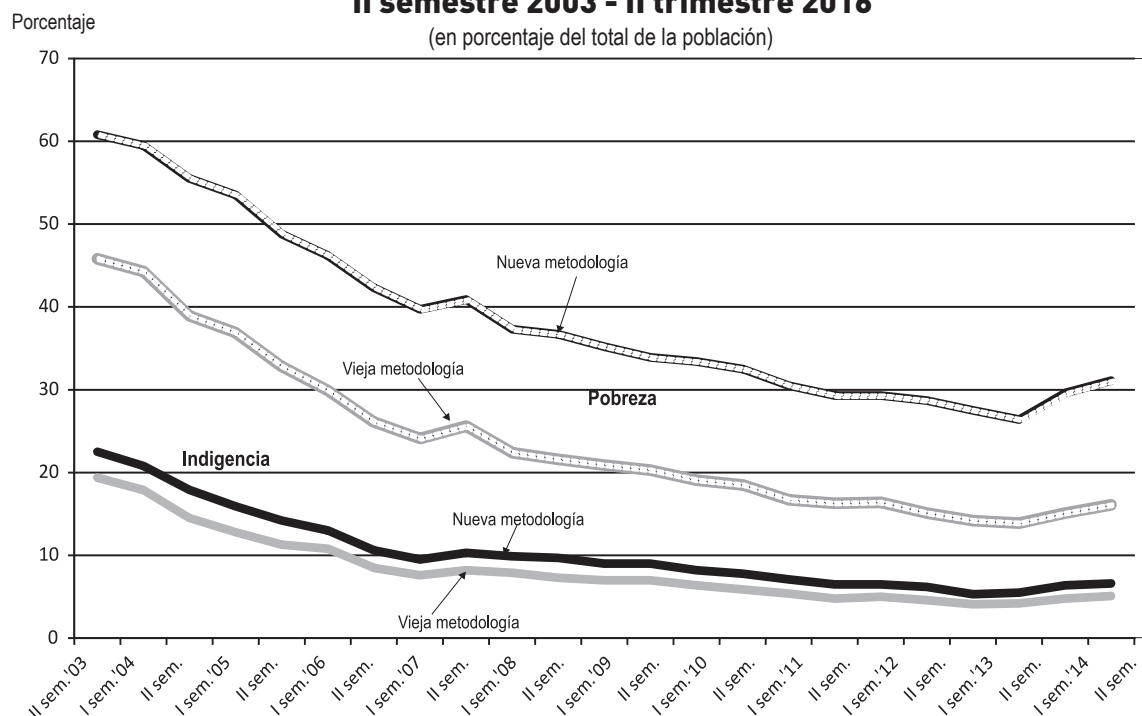
De esa manera, la relación entre la CBT y la CBA medida por la inversa de Engel tendió a disminuir. Sin embargo, la reciente estimación de la inversa de Engel realizada por el INDEC no muestra un descenso respecto a los valores de 2006 (previos a la intervención), que la ubicaban entre 2,17 y 2,22, sino un incremento. Así, no quedan dudas de que se introdujo una modificación en la metodología utilizada para estimar la inversa de Engel, cambio que vuelve incomparable el último dato de pobreza publicado por el organismo con las estimaciones públicas y privadas basadas en la vieja metodología.

Por último, la nueva metodología de medición de la pobreza e indigencia se basa en la utilización de CBA regionales. Para ello se valorizan canastas regionales que permiten estimar la población por debajo de la línea de indigencia en cada región y luego construir, a partir de ellas, el dato nacional. De la misma manera, se estiman inversas de Engel a nivel regional que permiten estimar la población bajo línea de pobreza por regiones y luego construir, a partir de ellas, el dato nacional.

Se trata de un método que permite una mejor calidad en la medición y una mayor información sobre la situación particular de las regiones, aunque aún no queda claro cómo se actualizarán las canastas regionales, ya que el INDEC por el momento sólo mide la evolución de los precios para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos que integran el Gran Buenos Aires.

Los cambios metodológicos implementados generan para el período 2003-2014 un incremento promedio de 2,1 puntos porcentuales en la población bajo línea de indigencia y de 14,1 puntos porcentuales en la población bajo línea de pobreza, respecto a los resultados que se habrían obtenido con los mismos precios pero bajo la metodología histórica del organismo.

Líneas de pobreza e indigencia Comparación de su evolución tomando la nueva y la vieja metodología del INDEC(*) II semestre 2003 - II trimestre 2016



(*) Nota técnica: La estimación de la valorización de las CBA y CBT se realizó a partir de la publicación de las mismas para 2006 del INDEC (metodología vieja) y la reciente de este año (metodología nueva), modificando su valor para cada período con los mismos índices de precios de fuentes provinciales y del INDEC (hasta su intervención)
FUENTE: el Autor, en base a datos del INDEC e institutos de estadísticas provinciales

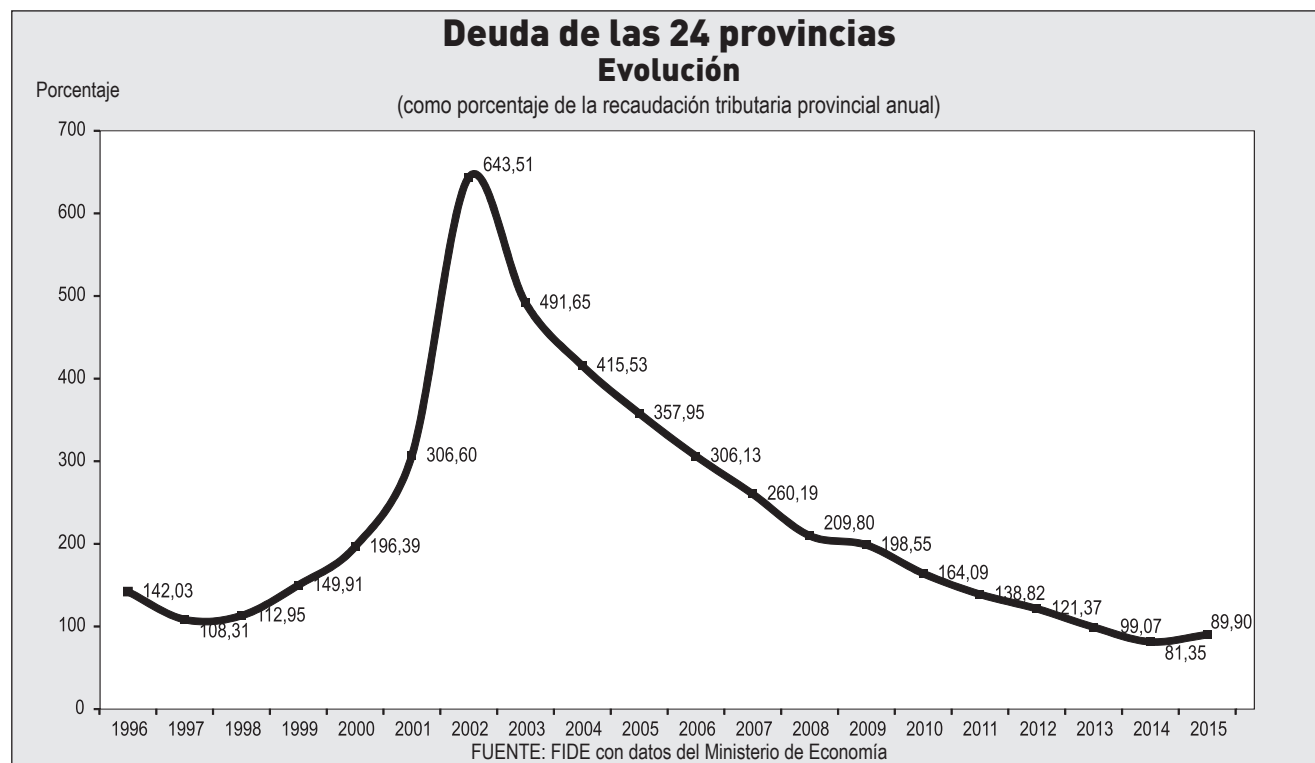
MONITOR FISCAL

Las cuentas provinciales: endeudamiento y vulnerabilidad

exportaciones agropecuarias y modificación del impuesto a las ganancias, entre otras) y, por ende, también redundaron en una merma de los recursos de las provincias. La reducción de los ingresos de esas jurisdicciones necesitadas en forma permanente de fondos para financiar sus gastos corrientes, sobre todo salarios y jubilaciones, estuvo acompañada por dos fenómenos novedosos: un incremento en las provincias que emiten deuda en los mercados internacionales y la retracción del financiamiento del Estado nacional para inversiones en las provincias.

La coordinación fiscal del Gobierno central con las provincias es un tema de debate constante en la economía argentina. El cambio de gobierno ha traído aparejadas múltiples modificaciones tributarias que afectaron de manera negativa la recaudación nacional (quita de retenciones a las mineras, reducción de retenciones a

La Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Salta, Neuquén, Mendoza y Chaco emitieron deuda externa en el mercado internacional por 6014 millones de dólares en lo que va de 2016. Las colocaciones de bonos fueron avaladas por el Ministerio de



Hacienda y Finanzas de la Nación, que ya comenzó a exigirles a las provincias que ajusten sus gastos si pretenden recibir la autorización necesaria del Estado nacional para tomar deuda. Los bajos niveles de deuda externa que exhibe la economía argentina ofrecen espacio para avanzar, pero el pobre desempeño del frente externo, la creciente fuga de capitales y la permanente remisión de utilidades de las empresas multinacionales representan un renovado riesgo para la sustentabilidad del nuevo ciclo de endeudamiento impulsado por el Gobierno, donde las jurisdicciones subnacionales juegan un rol complementario.

En ese escenario, el financiamiento del Estado nacional para inversiones en las provincias registró una retracción del 19,1% interanual en los primeros ocho meses de 2016. Esa caída está expresada en términos nominales: son 8.000 millones de pesos menos que igual período del año pasado, y no contempla el impacto de la aceleración de la inflación sobre la capacidad de compra de ese fondo. La escasez en el flujo de recursos por ese concepto fundamental para apuntalar las economías regionales es inédita en la última década. Por su parte, las obras públicas determinadas directamente desde la Casa Rosada acumularon un leve alza interanual de 6,9% entre enero y agosto, cifra que representa una fuerte caída en términos reales. Tal comportamiento de la obra pública en 2016 no se explica por una situación de falta de recursos, sino que responde a una decisión política. Hoy amputado, el rol contracíclico del gasto público fue fundamental para mitigar el impacto sobre el nivel de actividad de la crisis internacional y la sequía en 2009.

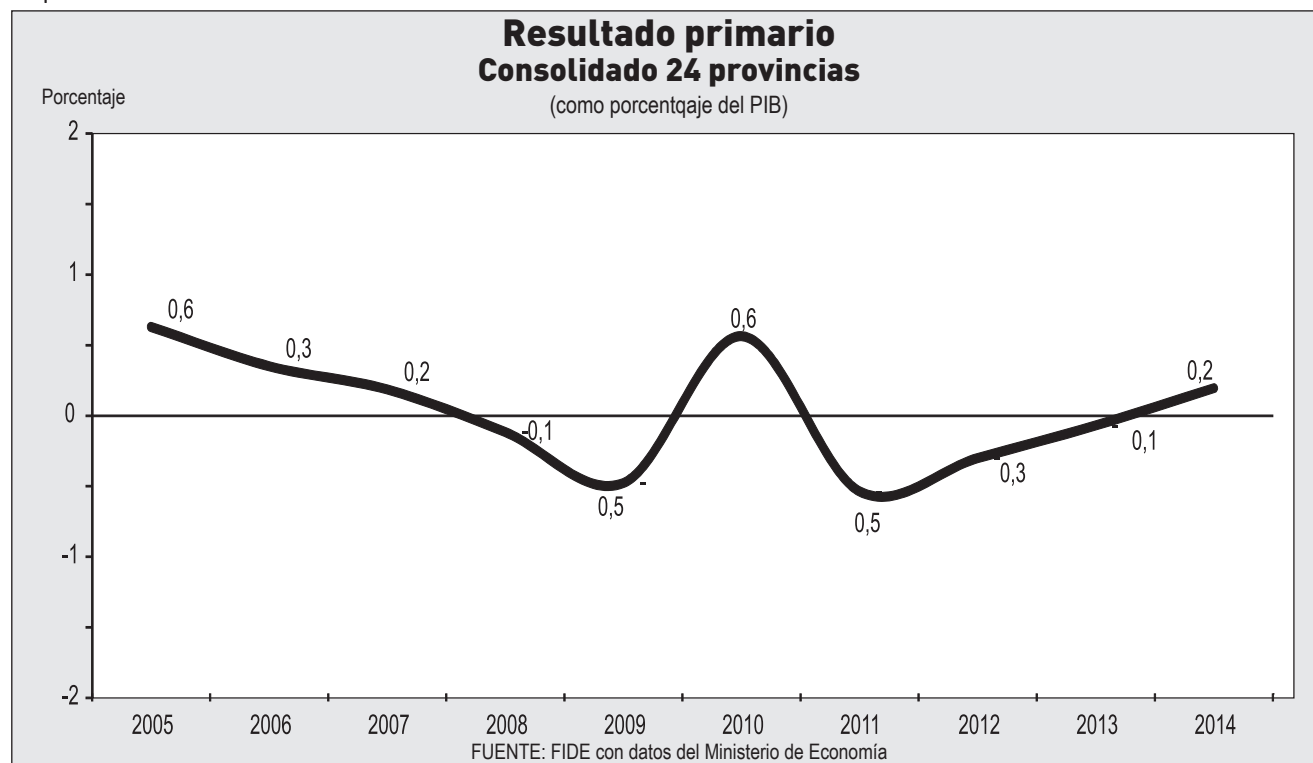
Evolución reciente y perspectivas

Al analizar la evolución reciente de algunos indicadores de sustentabilidad de las provincias es posible observar el progresivo empeoramiento de su situación fiscal desde el año 1997 hasta el año 2002 (año en que esas jurisdicciones tenían un stock de deuda –sin incluir deuda flotante– superior a seis veces su recaudación propia anual). A partir del 2003 se produce un quiebre y se observa una marcada mejora de su situación, producto del aumento en las recaudaciones provinciales (gracias a la reactivación económica), aunque también de una reducción del stock de deuda en términos reales: si observamos la evolución del resultado primario consolidado de las 24 provincias se puede apreciar que en la mitad de los años para los que se

Gastos de capital Variación interanual de los en los primeros ocho meses del año (en millones de pesos y en porcentaje)

	Ene-Ago 2015	Ene-Ago 2016	Var i.a
Gastos de Capital	94.776	88.345	-6,8%
Inversión real directa	19.031	20.344	6,9%
Transferencias de Capital	65.066	56.132	-13,7%
Provincias	41.649	33.691	-19,1%
Resto	23.416	22.441	-4,2%
Inversión financiera	10.679	11.870	11,2%

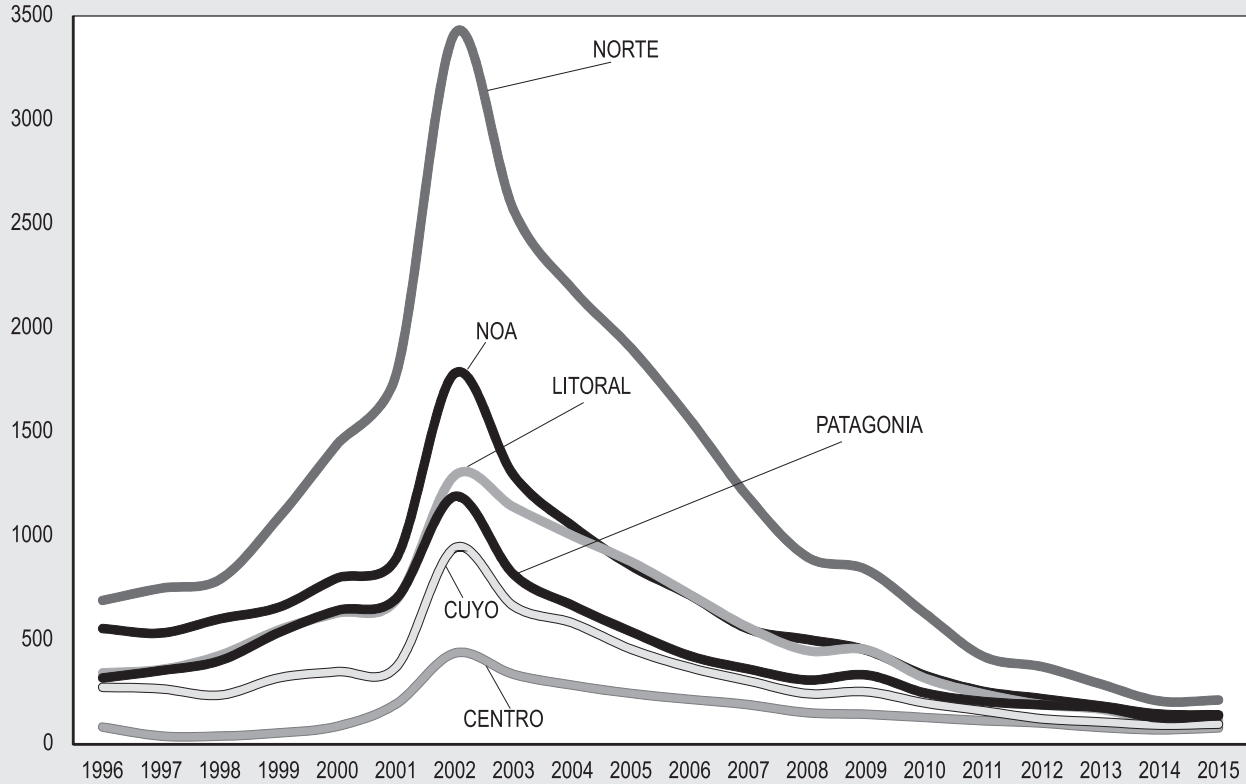
FUENTE: FIDE con base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas



Deuda provincial Evolución

Porcentaje

(como porcentaje de la recaudación tributaria provincial)

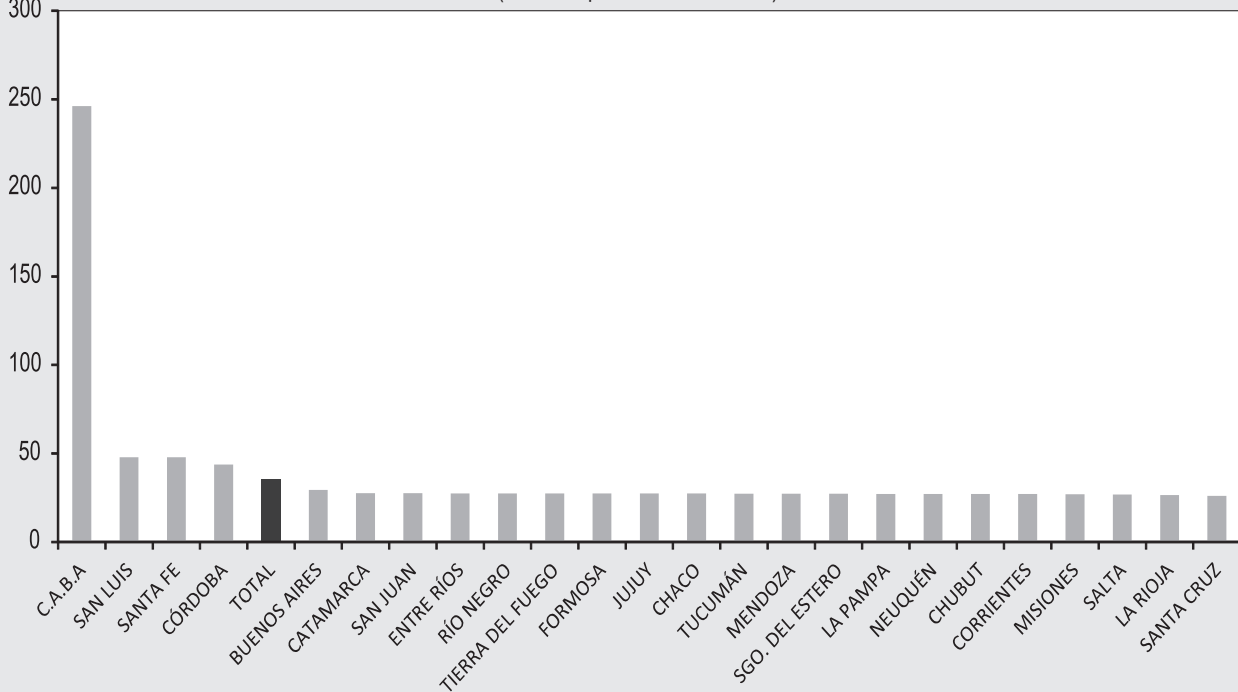


FUENTE: FIDE con datos del Ministerio de Economía

Recursos de origen nacional percibidos Acumulado a agosto 2015 y 2016

Porcentaje

(variación porcentual interanual)



FUENTE: FIDE con datos del Ministerio de Economía

tiene información se obtuvo un resultado superavitario.

Santa Fe y Córdoba.

Los niveles de sostenibilidad de las deudas provinciales alcanzan niveles superiores a los de 1997, siendo por primera vez el stock de deuda provincial menor a la recaudación anual. En 2015 empeora levemente este indicador y la tendencia se profundiza durante el 2016. La situación de los gobiernos provinciales, sin embargo, no es homogénea. Las provincias más comprometidas son aquellas que también presentan una mayor dependencia de los recursos de origen nacional (Norte: Chaco, Formosa y Santiago del Estero; NOA: Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja y Catamarca, y el Litoral: Misiones, Corrientes y Entre Ríos).

Este año los recursos tributarios provenientes del Gobierno central percibidos por las provincias registraron una importante disminución en términos reales del orden de los 8 puntos porcentuales respecto a 2015, producto de un aumento nominal de un 35,5% y considerando una inflación del orden del 43,5% anual, de acuerdo al IPC-CABA. Ese comportamiento es compartido por la mayoría de las provincias, aunque existieron excepciones: la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de San Luis,

Por eso, para comprender el impacto de esta merma sobre las cuentas públicas debemos preguntarnos qué tan relevantes son estos ingresos para las provincias. Los datos hasta finales del año pasado revelan que el 57% de los recursos de las provincias provienen de origen nacional. Sin embargo, este guarismo global no ofrece un buen reflejo de lo que ocurre en la mayoría de las provincias, donde la dependencia es mucho más significativa. El dato se explica porque las dos unidades con menor dependencia son también aquellas con mayores magnitudes de recursos en términos absolutos, vinculadas al tamaño y la población de las mismas (la Provincia de Buenos Aires y la CABA), lo que “tira hacia abajo” el número. Para hacerse una mejor idea de la situación de las provincias en general convendrá tomar un promedio del porcentaje de dependencia de cada una de las provincias por separado (quitando la influencia del tamaño de las unidades en términos de recursos). Ese ejercicio arroja una dependencia en torno al 70%. En cualquier caso, el nivel de dependencia de los estados provinciales por el lado de los recursos de los aportes del Gobierno Nacional es alarmante, ya que en 15 de las 24 unidades supera 70%, con



especial énfasis del Norte del país, lo que revela la debilidad de las estructuras productivas provinciales y la ausencia de recursos genuinos asociados a ese desempeño, incluso después de una década de crecimiento sostenido y mejoras de los principales indicadores socio-laborales.

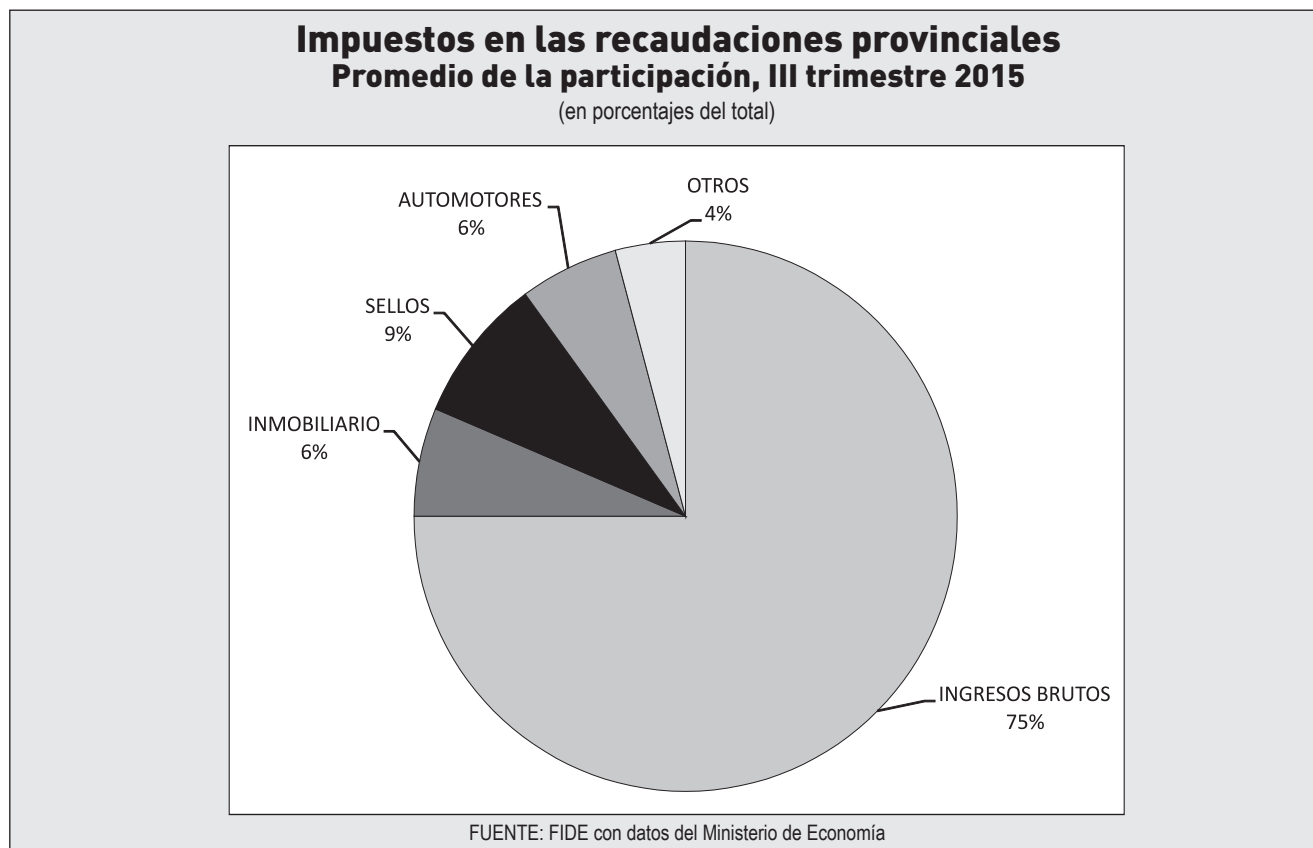
Una segunda pregunta para hacerse es cuáles son los impuestos nacionales que tienen mayores efectos sobre los recursos de las provincias. En primer lugar, resulta necesario aclarar que la participación de los diferentes impuestos en la recaudación nacional diferirá de la participación de los mismos en lo recibido por las provincias del Gobierno central. Esto se debe a que los diferentes impuestos tienen asignado un porcentaje relativo del total que será distribuido entre las provincias además de lo establecido por la Ley de Coparticipación Federal (por ejemplo, el 14% de Ganancias y el 6,27% del 11% del IVA neto de Reintegros son distribuidos entre las provincias).

Los dos grandes focos de atención de los gobiernos provinciales al observar la evolución de la recaudación nacional son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Ganancias, que representan un 53% y un 37% del total de la torta girada a las provincias, respectivamente. Es por eso que es completamente comprensible la preocupación de las provincias frente a modificaciones en Ganancias, que implicarían una importante reducción en sus ingresos de no mediar

medidas compensatorias en este sentido.

Al evaluar cuánto debería aumentar la recaudación total propia de cada una de las provincias para compensar una reducción del 1% en la recaudación nacional del impuesto a las Ganancias, se observa con más precisión el grado de dependencia que tienen las jurisdicciones subnacionales. En 11 provincias el aumento requerido supera el 1%, eso quiere decir que una reducción del 1% en los ingresos por Ganancias requeriría que la recaudación provincial total aumentara en una proporción aún mayor; en otras palabras, el impuesto a las Ganancias es más relevante para las arcas públicas de estas provincias que la totalidad de la recaudación provincial.

¿Es posible para las provincias tener un nivel de influencia importante en cuanto al nivel de recaudación? Si se observa la estructura interna de la recaudación de las provincias, en promedio el 75% de los ingresos proviene del impuesto a los Ingresos Brutos, un impuesto que presenta una pronunciada prociclicidad. No son demasiadas herramientas al alcance de los gobiernos provinciales, lo que complica aún más la situación. Dado este panorama, será difícil discutir modificaciones en el impuesto a las Ganancias que impliquen una reducción en la recaudación de este impuesto sin discutir el establecimiento de una serie de medidas compensatorias para las arcas provinciales o una modificación en el sistema de coparticipación.



EL PLAN PRODUCTIVO DE CAMBIEMOS

Sin espacios para la industria

Durante los primeros diez meses del año, la actividad industrial acompañó el desempeño recesivo generalizado y, a pesar de las promesas oficiales, no se vislumbran los promocionados “brotes verdes” que permitan anticipar una reactivación de los niveles de producción y ocupación en el corto plazo. A las pésimas condiciones externas preexistentes –crisis económica y recesión brasileña, menor ritmo de crecimiento chino y un anémico desempeño del comercio global– se sumó la contracción de la demanda interna por la sensible caída del poder adquisitivo y el aumento en el desempleo, así como la retracción del gasto público, concentrada en la reducción de la inversión pública.

Esos elementos coyunturales estuvieron acompañados por una serie de cambios estructurales que comenzó a implementar la nueva administración, con el objetivo de impulsar un nuevo modelo de crecimiento liderado por las exportaciones y la inversión. La apuesta a ese tipo de políticas exigió desmontar herramientas fundamentales del esquema amplio de política industrial existente hasta 2015. La apertura comercial, la liberalización de las condiciones del crédito, la retracción de la intervención estatal directa, la quita de retenciones al sector agropecuario y la minería, la profunda desregulación de la cuenta capital y una nueva política energética representaron los primeros pasos en esa profunda transformación. Ante el deterioro de la cuenta corriente, aceleración de la fuga de capitales y ausencia de inversiones extranjeras, el endeudamiento se ha convertido en una costosa necesidad. La emisión de deuda externa que se alcanzó a partir de la reinserción plena del país, sus provincias y empresas en el sistema financiero internacional ofrece un paliativo transitorio pero no solo no garantiza

la sustentabilidad del sector externo, sino que amenaza con reactivar una histórica fuente de vulnerabilidad de la economía argentina.

Consolidar el nuevo escenario distributivo exige un conjunto de conflictivas transformaciones que redefinirán el tamaño y los contenidos del entramado productivo argentino. El cambio de rumbo inicial estuvo acompañado por una intensa transferencia de ingresos hacia grandes grupos económicos nacionales y empresas multinacionales que, a pesar de las disputas por el reparto de ese excedente, le ofrece al nuevo Gobierno un respaldo transitorio para implementar las reformas macroeconómicas, institucionales y regulatorias asociadas a su modelo.

Los cambios estructurales que comenzó a implementar el Gobierno apuntan a impulsar un nuevo modelo de crecimiento liderado por las exportaciones y la inversión. Esta apuesta exigió desmontar herramientas fundamentales del esquema de política industrial existente hasta 2015.

Los lineamientos para ese recorrido quedaron plasmados en el *Plan Productivo Nacional* coordinado por el Ministerio de Producción. Atravesado por algunos vagos pasajes bienaventurados, el programa constituye un exceso de voluntarismo donde se reproducen los lineamientos tradicionales para la política industrial con el objetivo de profundizar un patrón de acumulación basado en la exportación de productos agroindustriales.

La visión productiva propuesta por el Gobierno recupera el remozado manual de buenas prácticas del neoliberalismo, que ha sido promovido históricamente desde los organismos multilaterales, los foros globales y las autoridades de los países centrales. Un ejemplo reciente puede hallarse en la

misión del Fondo Monetario Internacional que visitó Buenos Aires el mes pasado para realizar su tradicional auditoría de la Argentina por primera vez en una década. Además de celebrar los cambios implementados por el actual Gobierno, el FMI enfatizó que *“un crecimiento vigoroso, sostenido y equitativo requerirá la implementación de un ambicioso programa de reformas del lado de la oferta. Esas reformas crearán un entorno más conducente a la inversión privada y generarán significativos dividendos a mediano plazo en forma de más y mejores puestos de trabajo, así como una mejora constante de los niveles de vida de la población argentina”*.

El Plan Productivo constituye un exceso de voluntarismo que reproduce los lineamientos tradicionales para la política industrial con el objetivo de profundizar un patrón de acumulación basado en la exportación de productos agroindustriales.

El *Plan Productivo* se inserta en esa lógica a través de tradicionales consignas, entre las que se destacan: reducir los costos laborales, cambios normativos y regulatorios para bajar el costo del capital, facilitar el comercio, atraer inversiones extranjeras, reformas tributarias o impulso a los emprendedores, entre otras. Con ese esquema se propone estimular los sectores considerados competitivos, entre los que se destaca la agroindustria, y “reconvertir” aquellas actividades rezagadas. A través de la provisión de bienes públicos y la mitigación de las fallas de mercado, el papel del Estado se limita en ese esquema a facilitar las posibilidades y capacidades para que el sector privado explote las ventajas comparativas.

El camino elegido marca un quiebre con la estrategia de los últimos trece años. A pesar de sus contradicciones y limitaciones, la caja de herramientas utilizada durante el período 2003-2015 impulsó un cambio en la lógica de acumulación, desplazando el eje desde la valorización financiera hacia la producción a través del impulso del mercado interno. El diagnóstico que guió ese proceso nunca desconoció los problemas arrastrados por la actividad manufacturera local en materia de integración de las cadenas de valor, atraso tecnológico y heterogeneidad entre las distintas ramas. Tampoco ignoró la insuficiente formación de capital en la industria ni el elevado grado de extranjerización en actividades donde predomina la condición oligopólica, o el comportamiento de la burguesía local para acompañar el impulso estatal. La estrategia implementada promovió además una revitalización de las capacidades y mecanismos de intervención estatal capaces de orientar y liderar el proceso de industrialización, ya sea

a través del control directo de empresas como la petrolera YPF, la regulación de los movimientos de capital, el impulso a la demanda agregada, el redireccionamiento del crédito hacia la producción y el financiamiento de actividades como la satelital o la nuclear.

En ese esquema amplio, la política de desendeudamiento permitió desactivar una de las principales fuentes de inestabilidad macroeconómica y social que enfrentó la Argentina a lo largo de su historia. La reducción del peso de la deuda amplió los grados de libertad para la política económica frente a los shocks externos, minimizando por ejemplo el impacto de la crisis internacional que estalló en 2008. Pero incluso cuando se lograron elevados niveles de crecimiento y creación de empleo, el país no logró superar las otras fuentes de vulnerabilidad. El frente externo mantuvo su exposición a las tradicionales tensiones asociadas a la disponibilidad de divisas que genera la persistencia de una estructura productiva primarizada y una industrialización incompleta. El conjunto de políticas y herramientas a las que recurrió fueron insuficientes para lograr una transformación de la estructura productiva que permitiera profundizar el proceso de sustitución de importaciones, densificar e integrar el aparato industrial e impulsar exportaciones manufactureras de alto valor agregado y contenido tecnológico.

A pesar de las críticas en materia de fragmentación y falta de coordinación, la etapa kirchnerista impulsó un conjunto de acciones, instrumentos e instituciones –desde la generación de oportunidades tecnológicas y las políticas de administración comercial hasta el direccionamiento del crédito y la reactivación del rol del Estado– que ofrecían las bases para consolidar una política industrial que permita alcanzar el objetivo del cambio estructural. Durante todo el período –ni siquiera en las etapas de estancamiento– la industrialización nunca dejó de ser un objetivo central en la estrategia de desarrollo.

A partir de diciembre pasado, las prioridades cambiaron y ese instrumental comenzó a ser desactivado. El *Plan Productivo* propone avanzar hacia un esquema que estimule los sectores competitivos y/o generadores de empleo. En ese modelo, en el que se plantea desplegar un conjunto de *“políticas transversales para aumentar la productividad”* y otros instrumentos *“sectoriales focalizadas en mitigar las fallas de mercado”*, se identifica a la biotecnología, el software, el turismo y los servicios profesionales como nichos competitivos que deberían ser el foco del cambio estructural, aumentando sus niveles de empleo dado su alto potencial competitivo de generación de puestos de trabajo *“de calidad”*. Dentro de los lineamientos generales se busca, además, aumentar el empleo en los sectores competitivos de la agroindustria.

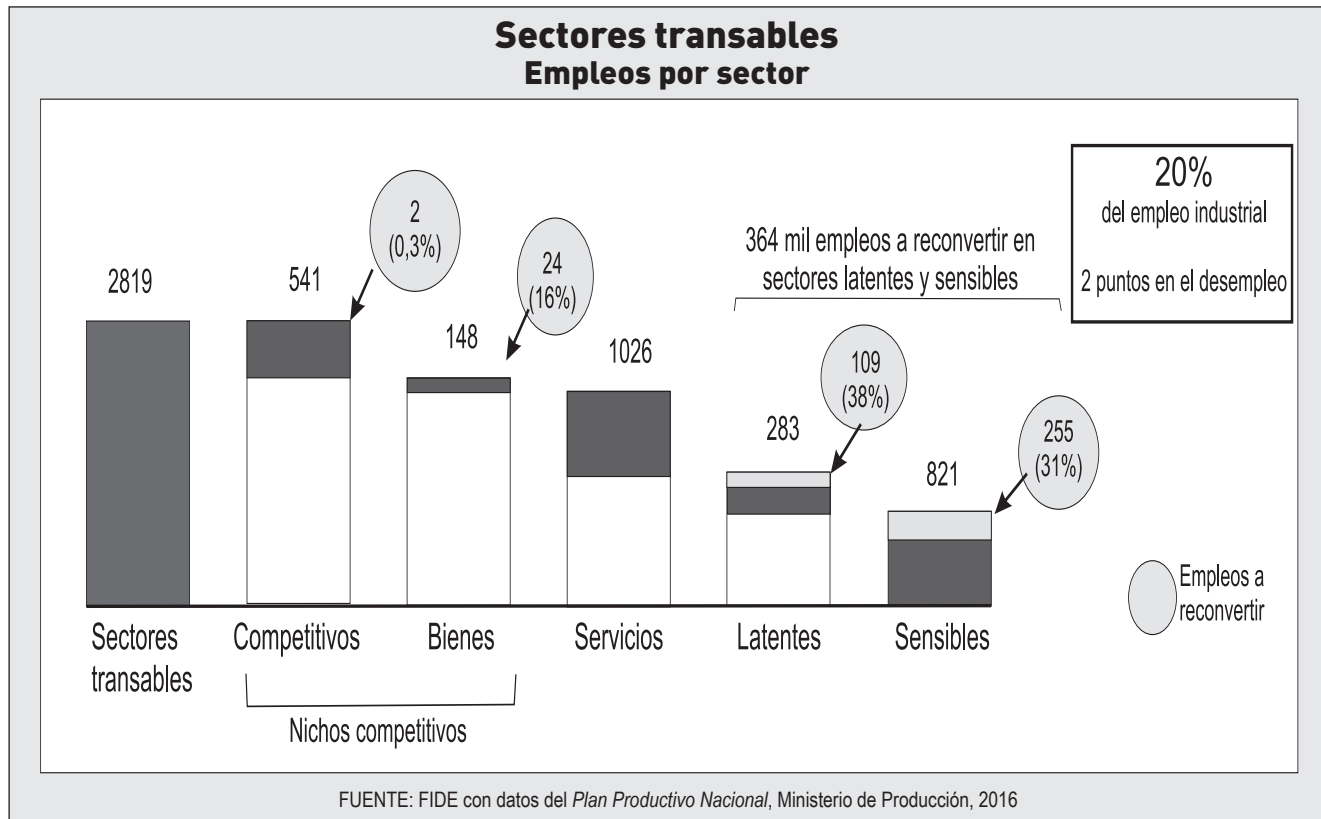
En contraste, se contempla la “reconversión” de alrededor de 400 mil puestos de trabajo que representan alrededor del 20 por ciento del empleo industrial, o 2 puntos porcentuales de desempleo. Las ramas consideradas “sensibles” –textiles, calzado, electrónica de consumo y muebles– y los sectores denominados “latentes” –automóviles y autopartes, maquinaria agrícola y medicamentos– deberían ajustar sus planteles de trabajadores. Esas actividades, que figuran entre las más afectadas por el proceso de apertura comercial desplegado por el Gobierno desde comienzos de año, concentran nueve de cada diez de los empleos que deberían ser “reconvertidos”. Incluso cuando no existieran conflictos sindicales y territoriales en esa reconversión, antes que una absorción por parte de las actividades de nicho y las competitivas parece al menos improbable que esa destrucción planificada de empleo industrial sea amortiguada en el agregado por los sectores no transables, en particular la construcción, a través del postergado programa de inversión estatal en infraestructura.

A manera de ejemplo, vale la pena advertir que, a través de eufemismos, el diagnóstico del *Plan Productivo* centra su atención en el peso del costo laboral como desincentivo a la creación de empleo formal. La reducción del salario real experimentada este año ofrece un primer paso en el abaratamiento del factor trabajo que, cuando se conjuga con un incremento en los niveles de desempleo y la apertura comercial, ofrece una poderosa herramienta para disciplinar a los sectores asalariados. El paso siguiente es

la implementación de una serie de reformas, encabezada por el Proyecto de Ley de Primer Empleo. La cuestionada iniciativa que ofrece incentivos para la contratación a cambio de la reducción de las contribuciones patronales con el riesgo de desfinanciar la seguridad social es solo la punta de lanza para avanzar en una transformación más profunda del marco regulatorio que rige el mercado de trabajo argentino. No se trata de una caricaturización, sino de los elementos barajados por el Gobierno, entre los que figura una nueva Ley de Riesgos de Trabajo.

En el esquema de política industrial del nuevo Gobierno el papel del Estado se limita a facilitar las posibilidades y capacidades para que el sector privado explote las ventajas comparativas.

Una de las principales inconsistencias que exhibe la apuesta oficial a un boom exportador e inversor es el desconocimiento de una situación internacional caracterizada por los continuos coletazos financieros, comerciales y productivos de la crisis iniciada ocho años atrás. Los últimos datos sobre inversión extranjera directa (IED) para América del Sur publicados por la CEPAL evidencian una contracción del 14% en 2015, una tendencia que no parece propensa a revertirse en el futuro cercano. Pero, incluso si los



esfuerzos simbólicos del nuevo Gobierno hacia las empresas extranjeras y las prerrogativas regulatorias, fiscales, cambiarias, financieras y laborales ofrecidas al capital transnacional fueran exitosas para atraer crecientes flujos de inversión, la experiencia de los países considerados *exitosos y estables* –Chile, Perú y Colombia– revela que la IED estuvo concentrada en actividades extractivas, agroindustriales y los servicios (telecomunicaciones), tres rubros donde el potencial industrializador es escaso si no media una fuerte intervención, regulación y planificación estatal. Por tanto, no se trata solo de lograr un salto cuantitativo en la inversión, sino de garantizar un cambio en la calidad de esos proyectos que maximice los efectos positivos en materia de empleo, saldo de divisas y desarrollo de proveedores locales. Las iniciativas contempladas en el *Plan Productivo*, como la licitación de 1000 megavatios de energía renovables, sin embargo, no apuntan en ese sentido.

Una de las principales inconsistencias que exhibe la apuesta oficial a un boom exportador e inversor es el desconocimiento de la situación internacional

La configuración macroeconómica del nuevo Gobierno no solo restablece al endeudamiento externo como fuente de vulnerabilidad externa, sino que profundiza las tensiones

que se proponía resolver en la cuenta corriente.

La devaluación, el desmantelamiento del esquema de regulaciones cambiarias, la quita de retenciones agropecuarias y la eliminación de distintos controles debían garantizar un impulso exportador liderado por la agroindustria y las economías regionales. A pesar del incremento en los envíos de productos primarios sin procesar, durante los primeros ocho meses del año las exportaciones acumularon una contracción del 1,8%. Ese desempeño se explica por caídas de entre el 9% y el 45% en las cantidades exportadas de manufacturas industriales y productos regionales, como manzanas, peras, algodón, yerba y vinos.

A pesar del anticipado fracaso de las recetas mágicas, el *Plan Productivo* prevé que esos resultados serán revertidos mediante la apertura de mercados, promoción de exportaciones y financiamiento para operaciones en el exterior. Más allá de algunos envíos de materias primas sin valor agregado –trigo y maíz– a destinos novedosos en el sudeste asiático, ninguna de las tres “*estrategias específicas*” propuestas para el sector más competitivo de la economía local mostró avances. Es preocupante que en esa apuesta se ignore, por ejemplo, la decisión del gobierno de la República Popular China de reducir las compras de aceite de soja. El proceso comenzó en 2009, pero los envíos se frenaron completamente este año. Las multinacionales cerealeras redirigieron sus colocaciones hacia el mercado de la India y de Egipto, mientras que China mantuvo sus adquisiciones

Oferta y demanda

Valores constantes

(en tasa de variación respecto a igual período del año anterior)

Descripción	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
										I trim.	II trim.
Producto Interno Bruto											
a precios de mercado	9,0	4,1	-5,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,5	0,4	-3,4
Importaciones	19,6	13,6	-18,4	35,2	22,0	-4,7	3,9	-11,5	5,6	12,6	8,7
Oferta y Demanda	10,7	5,7	-8,2	14,2	9,1	-1,8	2,7	-4,4	3,1	2,7	-1,2
Consumo privado	9,3	7,2	-5,4	11,2	9,4	1,1	3,6	-4,4	3,6	1,6	-0,1
Consumo público	7,8	5,0	5,6	5,5	4,6	3,0	5,3	2,9	6,6	2,6	-2,0
Exportaciones	8,2	0,7	-9,3	13,9	4,1	-4,1	-3,5	-7,0	-0,6	12,8	-1,9
Formación bruta de capita fijo	20,5	8,7	-22,6	26,3	17,4	-7,1	2,3	-6,8	4,2	-3,3	-4,9

(*) Estimación preliminar.

FUENTE: FIDE, con datos del INDEC.

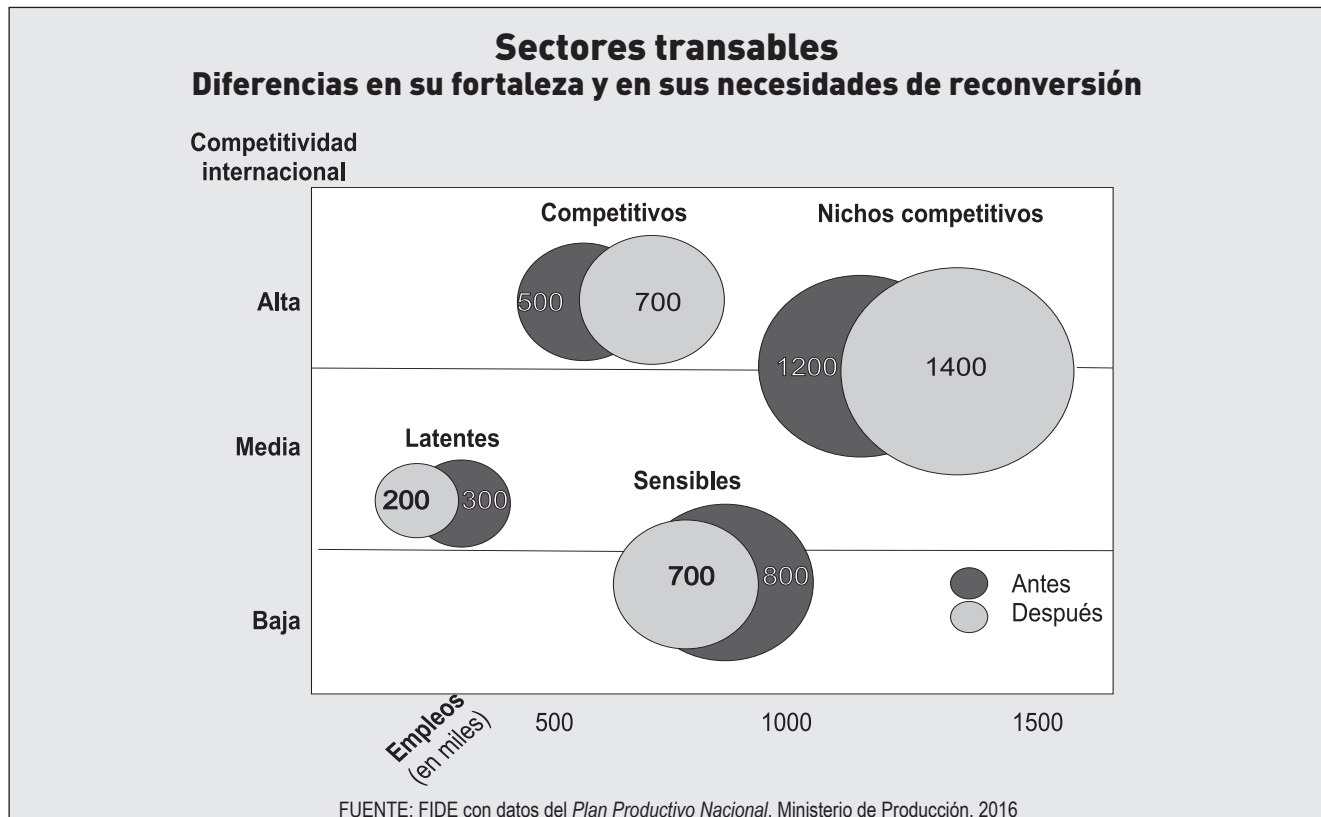
de porotos de soja. La problematización del vínculo con los chinos no solo está ausente en el frente exportador, sino que el desmantelamiento de las herramientas de administración comercial aceitó el camino para un aluvión importador desde ese país que afecta directamente a los sectores manufactureros intensivos en mano de obra como el textil, donde, mientras los importados desplazan a la producción local, el *Plan Productivo* propone como objetivo exportar el 50% del total.

A la fragilidad de la demanda de alimentos desde la Unión Europea, Rusia y Estados Unidos y las transformaciones de los consumos de China se suma la reducción de las exportaciones industriales. Esa situación, también ignorada por el *Plan Productivo*, no se explica exclusivamente por la crítica situación económica que atraviesa Brasil, ya que la caída en diversos rubros también se observa en las colocaciones en el mercado mundial. El nuevo ciclo de fortaleza del dólar y su efecto sobre los precios de las materias primas, así como el deterioro de las condiciones del mercado mundial, plantean dudas acerca de la sustentabilidad de los precios de exportación y, por ende, de los objetivos del Gobierno de sustentar el proceso económico en las ventajas comparativas estáticas. De acuerdo a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el crecimiento del comercio será de 1,7%, una cifra que supone el menor ritmo de expansión desde la contracción observada en 2009. El organismo, que fustigó el esquema de administración del comercio desplegado por el gobierno

anterior, para proteger a las industrias locales advierte que no existen posibilidades de revertir esa tendencia en 2017: los flujos comerciales aumentarán entre el 1,8% y el 3,1%. Incluso en el escenario de máxima, la tasa de crecimiento del comercio prevista por el organismo para el año próximo representa la mitad del promedio registrado en los años anteriores al estallido de la crisis internacional (1990-2008).

Los resultados del “sinceramiento” en materia comercial no solo no fueron los prometidos sino que, en un escenario recesivo, las importaciones medidas en cantidades crecieron más que las exportaciones.

Los resultados del “sinceramiento” en materia comercial no solo no fueron los prometidos sino que, en un escenario recesivo, las importaciones medidas en cantidades crecieron más que las exportaciones. Las importaciones acumulan en el año una caída del 7,6%. Sin embargo, ese comportamiento agregado soslaya un incremento en cantidades del 20,3% en las compras de bienes de consumo. En un escenario de recesión, aceleración de la inflación y caída del poder adquisitivo, ese desempeño está impulsado por el ingreso de indumentaria, alimentos, calzados, heladeras, lavavajillas, quesos, golosinas, pollos, cerdos, galletitas dulces y artícu-



los de limpieza, un listado de productos donde se destacan los sectores considerados latentes y sensibles que están sujetos a la “reconversión”. Las importaciones de heladeras ofrecen un ejemplo contundente para la dinámica importadora, en un contexto de caída de la demanda interna: habiendo ingresado 41 mil unidades en todo 2015, en lo que va del año ingresaron más de 82 mil, un incremento de 205% en cantidades para el período enero-agosto que genera graves problemas de empleo en provincias como Santa Fe y San Luís.

Los beneficios del nuevo esquema ni siquiera se derraman a las actividades industriales directamente vinculadas al crecimiento del sector agrícola, sino que se enfrentan a la amenaza de un importante ingreso de importaciones.

Los beneficios del nuevo esquema macroeconómico ni siquiera se derraman a las actividades industriales

directamente vinculadas al crecimiento del sector agrícola, sino que se enfrentan a la amenaza de un importante ingreso de importaciones. Uno de esos casos es la industria de productos fitosanitarios, en la que, a pesar del crecimiento de la superficie agrícola y, por ende, del consumo de plaguicidas, no se observó un aumento de sus ventas. Por el contrario, las compras al exterior se vieron incrementadas en detrimento de la producción local. Las importaciones de productos fitosanitarios—medidas en volumen—aumentaron un 22% en los primeros ocho meses del año. Y entre los principales herbicidas producidos localmente —glifosato, 2,4 D y atrazina—, las compras al exterior aumentaron 6%, 74% y 96%, respectivamente.

El desmantelamiento del esquema de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) anunciado a finales de 2015, la pasividad de los procesos contra la competencia desleal (antidumping, licencias no automáticas y trabas fitosanitarias) y el avance discursivo a favor de los acuerdos de libre comercio forman parte de la “Inserción inteligente al mundo”, uno de los ejes de políticas transversales previstos en el *Plan Productivo*. A través del ingreso de productos baratos y

Textil y confección: metas

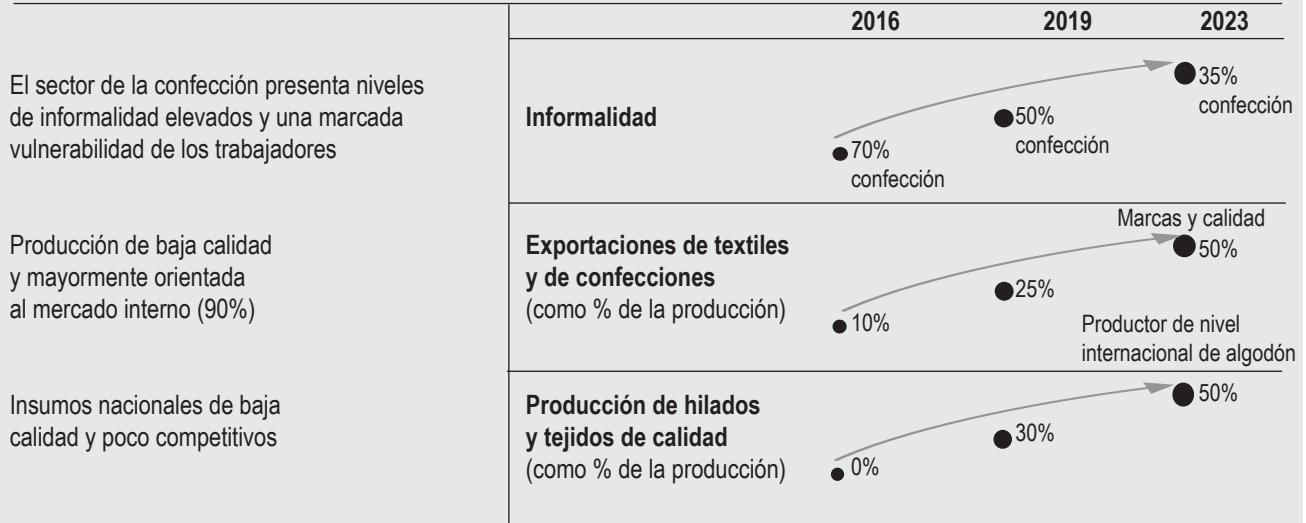
Metas cualitativas

Generar una transformación del modelo productivo de la cadena de valor, haciéndolo más competitivo, con producción de mayor calidad, en un contexto de mayor formalidad laboral.

- ✓ Convertirse en un exportador relevante de indumentaria de moda
- ✓ Producir localmente insumos y productos de calidad
- ✓ Desarrollo de la cadena de valor de fibras naturales

Dónde estamos

Adónde vamos



FUENTE: FIDE con datos del *Plan Productivo Nacional*, Ministerio de Producción, 2016

el disciplinamiento de los reclamos salariales, la desregulación de las importaciones es fundamental para amortiguar en el tiempo el impacto inflacionario de una devaluación como la que se registró a finales del año pasado.

Canguros y dragones

El proceso de desarrollo industrial y crecimiento económico de Corea del Sur y la provincia china de Taiwán durante la segunda mitad del siglo pasado fue denominado *“milagro asiático”*. El origen de esa particular denominación fue una publicación del Banco Mundial de 1993 que impuso la idea de que los dragones asiáticos aplicaron políticas ortodoxas basadas en la preservación de un tipo de cambio competitivo en el marco de una apertura externa creciente acompañada por políticas monetarias y fiscales estables: *“La estabilidad macroeconómica y el rápido crecimiento de las exportaciones fueron dos elementos fundamentales que permitieron iniciar los círculos virtuosos entre altas tasas de acumulación, asignación eficiente de recursos y fuertes ganancias de productividad, conformando la base del éxito de Asia oriental. Los gobiernos alcanzaron la estabilidad macroeconómica adhiriendo a prescripciones de política ortodoxas. Alcanzaron un rápido crecimiento de las exportaciones a través del impulso exportador –una combinación de mecanismos de mercado ortodoxos, muchos ligados a la estabilidad macroeconómica, que se complementaron con incentivos a las exportaciones–... Definimos estabilidad macroeconómica en el sentido en que la inflación se mantuvo bajo control, que la deuda interna y externa se mantuvo en márgenes manejables y que las crisis macroeconómicas que emergieron fueron rápidamente resueltas”*.

El poderoso relato del Banco Mundial, estrechamente vinculado a las definiciones del *Plan Productivo* del Gobierno argentino, expresaba una sesgada visión reduccionista sin validación empírica. Ni la existencia de políticas ortodoxas ni una deliberada estrategia cambiaria basada en el mantenimiento de un tipo de cambio subvaluado permiten explicar el proceso de desarrollo industrial de los dragones asiáticos. Para comprender esos procesos se debe analizar el diverso instrumental de políticas macroeconómicas –monetarias, fiscales, cambiarias, financieras e industriales– desplegado por Corea del Sur y Taiwán, así como al papel central que adquirió el Estado.

Explorar críticamente las experiencias consideradas exitosas permite identificar desafíos, posibilidades, limitaciones y herramientas para alcanzar un desarrollo económico basado en la industrialización. Más allá de las configuraciones específicas que asumen los casos de Alemania, Japón, Noruega, Estados Unidos, Italia, Francia, Brasil, Corea del Sur o Taiwán, un hecho saliente es que

en todos los casos se aplicaron un conjunto de acciones desequilibrantes que, “conspiraron” contra la estructura existente y desafiaron, en forma más o menos gradual, las ventajas comparativas preexistentes.

Esa prerrogativa está ausente en el *Plan Productivo Nacional*, que ofrece la fotografía de Australia, un país rico en recursos naturales y de gran extensión que figura entre los más desarrollados del mundo y dispone de un ingreso anual per cápita de 45.000 dólares frente a los 10.000 dólares de la Argentina, como meta deseable y posible. La visión oficial plantea que ese país alcanzó un considerable desarrollo industrial *“por medio de una estrategia de apertura gradual y reconversión productiva”*.

No hay duda de que sería atractivo que la Argentina se pareciera a Australia, un país con el triple de PBI per cápita y con el segundo Índice de Desarrollo Humano más alto del mundo. Pero la fascinación por esa foto de la economía australiana y algunas semejanzas con Argentina no implican desconocer la existencia de factores históricos, geopolíticos, productivos, demográficos, institucionales, así como las políticas industriales y comerciales utilizadas a lo largo del siglo pasado por las autoridades de aquel país para proteger y estimular sus actividades manufactureras y alcanzar los niveles de desarrollo actuales.

Sería atractivo parecerse a Australia. La fascinación por la foto de la economía australiana no implica desconocer la existencia de factores históricos, institucionales y geopolíticos ni las políticas utilizadas a lo largo del siglo pasado por las autoridades de aquel país para proteger y estimular sus industrias.

En primer lugar, no se puede obviar que Australia tiene la mitad de habitantes que la Argentina y el triple de superficie, hechos que facilitan la cobertura de las necesidades de empleo y arrojan una dotación de recursos naturales per cápita cuatro veces mayor. Tampoco es posible apartar el dato de que Australia fue parte del Commonwealth británico primero y un “satélite” estadounidense después, tras la Segunda Guerra Mundial. El alineamiento estable y constante benefició al país tanto en términos de exportaciones como de sustentabilidad de sus déficits crónicos de cuenta corriente, ya sea mediante persistentes flujos de capitales o de transferencia tecnológica. Su ubicación geográfica le valió una relación de complementariedad con el Este y Sudeste Asiático, región que en su proceso de industrialización fue particularmente demandante de sus minerales. Australia diseñó un proyecto de desarrollo y logró establecer un

marco institucional estable, algo que Argentina, con sus permanentes rupturas políticas, nunca alcanzó. Desde esa perspectiva el gran rezago de la Argentina se explica por el estancamiento y las políticas desindustrializadoras, aperturistas y de inconsistencia macroeconómica que hubo aquí entre 1975 y principios de los años 2000.

Tampoco es posible ignorar que la industria manufacturera australiana aporta apenas el 6,2% de su PBI, donde un 25% del valor agregado manufacturero es generado por el rubro alimentos, bebidas y tabaco, un 16,5% por la metalurgia, y otro tanto por el sector de petróleo, carbón y química. Su estructura de comercio exterior tampoco exhibe un fuerte componente industrial. Los minerales y combustibles representan el 42% de sus exportaciones; la productos rurales, un 14,2%; los servicios (donde pesa el ingreso de divisas por turismo y por extranjeros que van a estudiar), un 20%; y las manufacturas, apenas el 14%. Vale señalar que allí reside una diferencia relevante con Argentina: la canasta exportable australiana, si bien primarizada, está más centrada en minerales que en alimentos (bienes que impactan directamente en el salario) y por lo tanto el impacto del tipo de cambio en las canastas de consumo de la población es más acotado.

Pero la *confusión australiana* no es la única simplificación en la que cae el *Plan Productivo*. A la hora de establecer sus metas orientativas de gestión, la iniciativa presenta un engendro analítico para ex-presar sus objetivos cuantitativos, donde propone lograr un crecimiento del PIB similar al de Colombia con la dinámica de las exportaciones de México y la reducción de la informalidad de Turquía. Lo que podría ser considerado un abuso del marketing para reforzar la ilusión de viabilidad de las metas revela en cambio la apuesta a un esquema de enclave productivo basado en la exportación de materias primas de escaso valor agregado y la maquila de productos para los grandes mercados de la región. En esa selección de experiencias similares exitosas, Chile se presenta como el objetivo a lograr en materia de inversión, IED y creación de empleo. La reiterada apuesta a parecerse al país vecino no es neutral: el supuesto “milagro” económico chileno es presentado hace años como evidencia de las ventajas de la desregulación, la liberalización comercial, la flexibilización laboral y la muy limitada intervención del Estado en el conflicto distributivo. En realidad, con esas políticas Chile consolidó un perfil productivo y exportador netamente primarizado y concentrado alrededor de un único producto indiferenciado, junto a una estructura social fuertemente inequitativa.

Metas orientativas de gestión

Variable	Meta	2015	2019	2023
PIB	+ 4% por año similar a Colombia 2010-2016	U\$S 586 mil millones	U\$S 641 mil millones	U\$S 753 mil millones
PIB per cápita	U\$S 16.350 similar a Uruguay 2015	U\$S 13.600	U\$S 14.250	U\$S 16.100
Exportaciones	+ 8,7% por año similar a México 2010-2016	U\$S 57 mil millones	U\$S 82 mil millones	U\$S 110 mil millones
Inversión	de 18% a 25% del PIB similar a Chile 2014-2016	18% del PIB	24% del PIB	25% del PIB
Inversión extranjera (en % del PIB)	+ 1,2 p.p por año similar a Chile 2014-2016	5,5% del total de IED a América Latina	10% del total de IED a América Latina	15% del total directa de IED a América Latina
Creación de empleo privado formal	+3,7% por año 260 mil por año, similar a Chile 2008-2015	6,6 millones de empleos privados formales	7,5 millones de empleos privados formales	8,6 millones de empleos privados formales
Informalidad	-6 p.p. similar al nivel de informalidad de Turquía	40% de los ocupados	37% de los ocupados	34% de los ocupados

FUENTE: FIDE con datos del *Plan Productivo Nacional*, Ministerio de Producción, 2016

NI CIENCIA NI TÉCNICA NACIONALES

Compre importado llave en mano

El recorte presupuestario para ciencia y tecnología dispuesto por el Gobierno en su proyecto de Presupuesto 2017 puede clausurar más de una década de continuo crecimiento del sector y dar comienzo a un nuevo ciclo de fuga de cerebros. La propuesta de las autoridades, que propone llevar para el año que viene la inversión pública en ciencia y tecnología de 0,71% a 0,59% del PBI, significa una reducción de más de 400 millones de dólares de la finalidad de Ciencia y Técnica de los 2400 millones de dólares asignados en el Presupuesto de 2016. A esto debe sumarse el recorte de 300 millones de dólares al conjunto de los organismos descentralizados de investigación y desarrollo.

El recorte presupuestario para ciencia y tecnología dispuesto por el Gobierno en su proyecto de Presupuesto 2017 puede clausurar más de una década de continuo crecimiento del sector y dar comienzo a un nuevo ciclo de fuga de cerebros.

Mientras las economías centrales comienzan a reconocer que la salida definitiva de la crisis financiera necesita de inversión pública y privada en innovación –principalmente en TICs y energías renovables– y trabajan desde el campo diplomático y desde los organismos internacionales para que el mercado global allane el camino a la demanda de sus tecnologías, la economía argentina se orienta a contramano de este escenario y de las promesas de

Diego Hurtado.

Universidad Nacional de San Martín

campana. Pero lo más preocupante es que la propuesta de reducción presupuestaria del actual Gobierno ocurre en un contexto de masiva transferencia de beneficios a sectores primarios y de retorno a un nuevo ciclo de desindustrialización y financierización de la economía.

Riesgos del progresismo dominante

La lenta recuperación de las economías centrales, además de consolidar mayores niveles de pobreza en sus propias sociedades, está logrando transferir a las periferias los estragos producidos por la crisis financiera de 2008. Ciego a los procesos de regresión y disciplinamiento de las periferias, el *mainstream* del pensamiento económico progresista de la academia anglosajona –keynesiano, schumpeteriano, evolucionista– se suma a la cruzada de recuperación de las economías centrales.

Si bien su discurso es crítico de la teoría del derrame y del rescate de los sectores financieros, el eje de su argumento es que el cambio climático es una oportunidad para recuperar un sendero de crecimiento de largo plazo, siempre que se orienten las políticas económicas hacia el incentivo y la inversión pública masiva en energías renovables.

Es decir, el desastre ambiental en ciernes que enfrenta un umbral crítico alrededor de 2050 puede ser utilizado para instalar a las “tecnologías verdes” como una “nueva panacea”. La estrategia retórica es dirigirse a los gobiernos

de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea para explicarles que el premio mayor sería no solo la neutralización del cambio climático, sino también el inicio de un nuevo período de prosperidad global comparable a las tres “décadas doradas” que siguieron a Bretton Woods y al nuevo orden keynesiano.

Un buen ejemplo puede encontrarse en *Rethinking Capitalism*, el reciente libro editado por Michael Jacobs y Mariana Mazzucato. Mediante una crítica contundente a la financierización y al incremento de rasgos “parasitarios” de las dinámicas empresariales y al carácter exógeno que la visión ortodoxa le asigna a la innovación, la *troupe* de Mazzucato parece liderar la cruzada verde.

En la nueva utopía industrial para los países ricos, las periferias son un factor estabilizador de las expectativas inversoras al integrarse como componente necesario de la nueva fuerza dinamizadora que pasaría a ser la demanda de tecnología verde llave en mano.

Desde esa perspectiva, nos encontramos en un momento crucial en la historia comparable a la década de 1930. Igual que para salir de aquella gran crisis, lo que hoy se requiere son pensamientos y medidas tan audaces como las de Keynes, Roosevelt y Beveridge y acuerdos tan ambiciosos como los de Bretton Woods.

En materia de políticas tecnológicas, el escenario propuesto se parece al que logró diseñar Estados Unidos en los años cincuenta, cuando su complejo industrial-militar decidió construir un mercado mundial para los “usos pacíficos de la energía nuclear”, promovida desde entonces como la nueva panacea energética.

Ahora bien, el nivel de invisibilización de las periferias no solo sorprende, sino que debilita la verosimilitud de los análisis. Los “grandes desafíos” para esa visión son “el cambio climático, la escasez de recursos naturales y la mejora de los planes de salud”, no la pobreza. Y, cuando se aborda el análisis de cuestiones como la desigualdad o el

crecimiento económico, se centra en el tipo de problemas que afrontan las sociedades centrales, es decir, en la desigualdad el crecimiento intramuros.

Si bien se reconoce que la comunidad internacional necesita implementar maneras nuevas y efectivas de dar apoyo al desarrollo, reconociendo las nuevas posibilidades abiertas por las TICs y la globalización, lo más concreto que se encuentra es una alusión a algo semejante a un Plan Marshall para “países rezagados”.

Si existiera la decisión política –nadie explica por qué debería existir o cómo presionar para que exista–, entonces la combinación de TICs y energías renovables, como nuevas tecnologías de propósito general, tendría la capacidad de revertir la tendencia secular al aumento de concentración de la riqueza y el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.

Dejando el altruismo discursivo de lado, lo único que puede inferirse de esta nueva utopía para países ricos es que las periferias serían un factor estabilizador de las expectativas inversoras al integrarse como componente necesario de la nueva fuerza dinamizadora que pasaría a ser la demanda de tecnología verde llave en mano: “Facilitar y financiar inversiones en los países rezagados del mundo en desarrollo podría crear mercados para tecnologías verdes del mundo avanzado en ingeniería, infraestructura y equipamiento”, explica Carlota Perez, autora de uno de los capítulos del libro.

Como siempre, la historia se puede contar de otra manera. Durante su intervención en la Asamblea General de la ONU el presidente de Ecuador, Rafael Correa, advirtió sobre la existencia de una nueva distribución internacional del trabajo donde “los países ricos generan conocimientos que privatizan, poniendo barreras institucionales, básicamente derechos de propiedad intelectual, y muchos países pobres o de renta media generan bienes ambientales que se consumen gratuitamente”. Frente a ese escenario, el punto central del argumento de Correa es que “el acceso a la ciencia y tecnología es vital para los países pobres en la lucha contra el cambio climático y contra la pobreza” y, por lo tanto, “es indispensable declarar a las tecnologías que mitiguen el cambio climático y sus respectivos efectos como bienes públicos globales, garantizando su libre acceso”.

Es decir, este paradigma explicativo alternativo supone que el capitalismo de explotación colonial y neocolonial de los recursos naturales y la economía del carbón, el gas y el petróleo son procesos que co-evolucionaron con –y son inescindibles y complementarios de– la producción de inestabilidad institucional y de pobreza en las periferias, así como del calentamiento global. Cualquier planteo de solución de alguno de estos componentes por separado es ficticio y los resultados de su aplicación, aleatorios.

Hadas schumpeterianas y CEOs periféricos

En la Argentina la nueva revolución verde que promueve el progresismo anglosajón se combina con la ausencia de una “burguesía nacional” emprendedora y la baja institucionalidad que promueven los funcionarios-CEOs. El resultado original es un rasgo suicida que el neoliberalismo periférico argentino promueve con ignorancia decimonónica: “*compre importado llave en mano*” o, lo que es equivalente, “*industria nacional cero*”.

Un ejemplo notable es la decisión de licitar un cupo inicial de 1000 MW de energías renovables –600 MW de eólica, 300 MW de solar y 100 MW de biomasa, pequeñas hidroeléctricas y biogas–, que supone una inversión pública estimada de entre 1500 y 2000 millones de dólares, más beneficios impositivos. Además de producir algarabía en las economías centrales y de fragmentar el escenario interno porque margina al sector público de I+D de las inversiones estatales en energías renovables, la licitación también descarta la compra de equipamiento de industria nacional.

La licitación deja afuera a todo el complejo eólico compuesto por más de 70 PyME nacionales. Ni siquiera puede competir la firma IMPSA –del grupo Pescarmona–, que ha desarrollado un modelo propio de turbina eólica.

Todos los aprendizajes globales de un cuarto de siglo de economía de la innovación quedan descartados junto con la clausura de políticas públicas en curso, que habían sido consensuadas en democracia con altísimo nivel de legitimidad política. De esta forma, se clausuran trayectorias de “*compra inteligente del Estado*”, el in-

centivo al eslabonamiento de empresas locales, las alianzas público-privadas y muchos otros recursos de políticas tecnológicas que eran el producto de un costoso proceso de aprendizaje social, el intangible más valioso de las sociedades del conocimiento.

Igual que en el caso de las tecnologías verdes, el Gobierno ha comenzado a dismantelar la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), producto de nueve años de trabajo de coordinación del conjunto de laboratorios involucrados y el apoyo de decenas de unidades académicas, al no liberar los 150 millones de pesos del Presupuesto para que comience a funcionar, como define la ley Nº 27.113, que crea la ANLAP –sin votos negativos en Diputados y Senadores, solo 5 abstenciones en Diputados–, y su reglamentación.

La nueva lógica clausura trayectorias de “compra inteligente del Estado”, el incentivo al eslabonamiento de empresas locales, las alianzas público-privadas y muchos otros recursos de políticas tecnológicas que eran el producto de un costoso proceso de aprendizaje social, el intangible más valioso de las sociedades del conocimiento.

El dismantelamiento del sector de producción pública de medicamentos se completa con los objetivos de integrar a la Argentina a la Alianza del Pacífico y, luego, al Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). Los grandes ganadores inmediatos serían las transnacionales farmacéuticas, a costa del encarecimiento de los planes nacionales de salud –es decir, las obras sociales y prepagas estarían en condiciones de brindar menor cobertura– y de la pérdida de capacidades locales para impulsar una industria farmacéutica nacional en algunos segmentos de mayor demanda.

Otro ejemplo es el caso de la empresa pública ArSat y el desarrollo de satélites geoestacionarios de industria nacional, que venía siendo hasta diciembre de 2015 un caso paradigmático de aprendizaje y escalamiento

tecnológico. El éxito de los dos primeros satélites ArSat demostró que este nuevo sector de la economía había comenzado a impulsar:

- (i) la apertura de carreras de ingeniería en electrónica y telecomunicaciones en muchas universidades públicas;
- (ii) la integración de muchas PyME nacionales que, como proveedoras del proyecto ArSat, aprendieron a incorporar tecnologías que pueden mejorar sus desempeños, crecer y generar puestos de trabajo calificado y diversificación;
- (iii) la creación de infraestructura de telecomunicaciones para que empresas nacionales puedan prestar servicios a otros países de la región; (iv) la posibilidad de exportar, en el mediano plazo, satélites a otros países en desarrollo;
- (v) una mayor equidad en los servicios de telefonía, Internet, señal TDH (televisión directa al hogar), para mejorar la calidad educativa y ayudar a las economías regionales. Por estas mismas razones los países ricos fabrican sus satélites y no los compran.

A esta altura está claro que nada de esto ocurrirá en la Argentina actual. El nuevo directorio de la empresa pública ArSat, mientras viola la Ley 27.208, en la que se sientan las bases para una política de “Desarrollo de la Industria Satelital”, contrata a la consultora norteamericana McKinsey para que elabore su plan de negocios –aunque en la Argentina sobren capacidades para realizar esta tarea–, le paga por dieciséis semanas de trabajo el equivalente a cinco salarios de 50 mil pesos cada uno por cuatro años de trabajo, que podrían pagarse a profesionales locales.

El Gobierno ha comenzado a dismantelar la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), producto de nueve años de trabajo de coordinación del conjunto de laboratorios involucrados y el apoyo de decenas de unidades académicas

También vuelve a aplicar una “política de cielos abiertos” que ya produjo la debacle del sector, razón por la cual, en 2006, se creó la empresa ArSat.

Mientras el *mainstream* académico progresista de las economías centrales diseña la nueva receta para la recuperación de la prosperidad del Norte, el neoliberalismo periférico que retorna a la región, con ningún análisis, política explícita o conocimiento que avale sus iniciativas y con toda la historia refutándolas, producen frases publicitarias, como “*Vamos a promover que las empresas inviertan en proyectos emprendedores*” o “*Argentina puede ser un Silicon Valley de la biotecnología a nivel regional*”.

El nuevo directorio de la empresa pública ArSat, mientras viola la Ley 27.208, contrata a la consultora norteamericana McKinsey para que elabore su plan de negocios –aunque en la Argentina sobren capacidades para realizar esta tarea–, le paga por dieciséis semanas de trabajo el equivalente a cinco salarios de 50 mil pesos cada uno por cuatro años de trabajo, que podrían pagarse a profesionales locales.

En América Latina existe una robusta tradición de pensadores que fueron develando las claves para el desarrollo de países de industrialización tardía como Argentina o Brasil.

Ya no es un misterio qué senderos llevan al desarrollo y cuáles a la pobreza. Un sistema científico-tecnológico en expansión desde los laboratorios públicos y universidades hasta el departamento de ingeniería y la planta de fábrica, junto con capacidades de coordinación de políticas públicas y de fortalecimiento de las instituciones, redistribución del ingreso y cohesión social, son rasgos imprescindibles de las sociedades del conocimiento.

Aldo Ferrer acuñó la noción de “*densidad nacional*” para aludir a este proceso de paulatino aumento de la complejidad en términos de interconexión y circulación de conocimiento e información en el entramado económico. Como el peor alumno de la clase, el Gobierno está decidido a repetir todos los errores para ir por el camino más sencillo: vender soja y comprar tecnología, un esquema que ni siquiera garantiza la sustentabilidad del sector externo

OTRA VICTIMA DE LA POLITICA INDUSTRIAL OFICIAL

La industria farmacéutica nacional en riesgo

El Gobierno presentó recientemente su iniciativa de política industrial haciendo hincapié en la necesidad de avanzar hacia un modelo que apoye a sectores competitivos y/o generadores de empleo. En ese esquema, en el que se plantean un conjunto de instrumentos transversales y otros sectoriales, se identifican ciertos nichos competitivos –como sería el caso del software, la “biotecnología” definida en general y los servicios profesionales– que deberían ser el foco del cambio estructural aumentando su empleo, dado su alto potencial competitivo de generación de empleo “de calidad”. Se propone también aumentar el empleo en los sectores competitivos de la agroindustria. En contraste, los sectores intensivos en empleo y los denominados “latentes” deberían ajustar sus planteles de trabajadores.

Entre los denominados sectores “latentes” se encuentra el de medicamentos. De allí que el sector farmacéutico –y en particular sus trabajadores– es uno de los principales perjudicados por la política industrial enunciada por el actual Gobierno, que preferiría apostar a un genérico sector “biotecnológico” sin detallar cuál es la base industrial en la que se asienta. Junto a los riesgos asociados a los anuncios de este plan, en los últimos meses las autoridades han brindado señales evidentes que indican que fortalecer el desarrollo de un sector farmacéutico nacional no se encuentra entre las prioridades de política industrial, mientras que si lo estaría para las empresas multinacionales. La expansión del importante mercado farmacéutico estaría entonces sustentada en el desplazamiento de laboratorios nacionales y la desarticulación de todo intento de producción pública de medicamentos.

Cabe destacar que la industria farmacéutica argentina

Pablo J. Lavarello y Graciela Gutman.

Investigadores CEUR-CONICET

es un sector relevante, dinámico e innovador dentro de la industria manufacturera del país: alcanzó al 6,4% del valor agregado de estas actividades en el 2014, registrando un crecimiento anual acumulativo de 6% en unidades y de 11,5% en dólares entre los años 2003 y 2014. Esta dinámica se explica, en gran medida, por la expansión de la demanda de medicamentos en el contexto de una ampliación de la cobertura del sistema de salud a través de la recuperación de los presupuestos de las obras sociales y de programas públicos de salud de amplio alcance, como es el de la extensión del calendario de vacunas.

No obstante la fuerte expansión de la demanda de medicamentos, el sector se apoyó crecientemente en la importación de principios activos y de drogas, agravando el déficit comercial en los últimos 10 años. En particular, las dificultades para responder a los desafíos de una nueva oleada de medicamentos biotecnológicos de alto costo resultó en una ampliación del déficit comercial del sector, que representó algo más de 1300 millones de dólares en el año 2015, impulsado principalmente por las importaciones de las empresas multinacionales. Si bien los laboratorios nacionales aumentaron sensiblemente sus exportaciones y su superávit durante el período, no llegaron a compensar el déficit generado por los laboratorios multinacionales.

Centrándonos en el análisis del segmento de los medicamentos biotecnológicos, las empresas multinacionales concentran las ventas de estas drogas de alta complejidad y elevados precios, lo que está poniendo en jaque no solo el balance comercial sectorial, sino también la sustentabilidad del sistema de salud en la Argentina, al igual que lo que sucede en otros países.

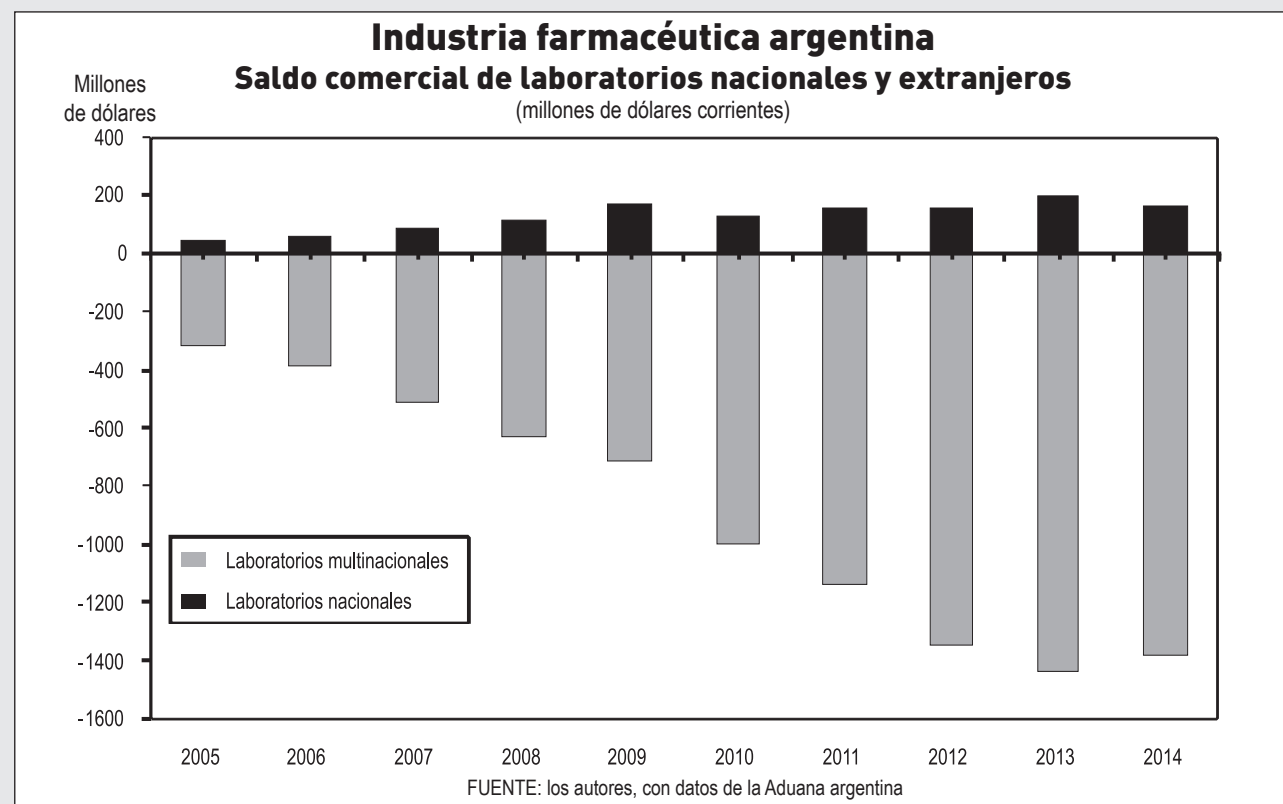
Pese a esta dinámica deficitaria en materia de drogas de alto costo, un conjunto acotado de firmas farmacéuticas argentinas, con capacidades productivas y tecnológicas en las nuevas biotecnologías, han logrado insertarse tempranamente como exportadoras de la primera generación de productos biotecnológicos. Su estrategia se basó en el lanzamiento al mercado de moléculas similares a las drogas de referencia, denominadas “biosimilares”, inmediatamente después del vencimiento de las patentes de las empresas originadoras, en una producción orientada mayoritariamente a los mercados externos. Ello se tradujo en un aumento de la participación de las exportaciones de productos biotecnológicos-biológicos, desde cerca del 12% de las exportaciones totales de la industria farmacéutica argentina durante los años noventa, al 16% en promedio para el período 2010-2013.

La continuidad de esta estrategia de producción de biosimilares a partir de las capacidades locales se enfrenta a grandes desafíos, en la medida que los países desarrollados protegen a las grandes empresas líderes mundiales con crecientes barreras de patentes y regulatorias, con la pretensión de extender estas barreras más allá de sus mercados nacionales a través de tratados bilaterales. Frente a este escenario, la Argentina implementó durante los últimos 15 años un conjunto de medidas que buscaron, por un lado, fortalecer las capacidades biotecnológicas de la industria nacional y por el otro apostar a una mejora

en el estándar regulatorio. Este proceso fue dando lugar a importantes aprendizajes institucionales en organismos públicos de política y de control.

La industria farmacéutica fue una de las principales beneficiarias de los programas de financiamiento para la generación de tecnología de la Agencia Nacional de Políticas Científicas y Tecnológicas (ANPCyT), alcanzando, a través de distintos tipos de instrumentos, el 11% del financiamiento total del FONTAR entre los años 2003 y 2008. Entre ellos, los proyectos biotecnológicos representaron más de la mitad del financiamiento, posibilitando que el 87% de las empresas biofarmacéuticas recibieran subsidios, ya sean éstas nuevas empresas biotecnológicas nacionales o subsidiarias de grupos locales.

Entre 2010 y 2013 los montos de recursos asignados al sector aumentaron con el desarrollo de instrumentos más selectivos en el marco del *Plan Argentina Innovadora 2020*, lanzado en el año 2011. Este nuevo abordaje permitió la creación de consorcios entre organismos públicos de ciencia y tecnología y un conjunto de empresas privadas y de laboratorios públicos de larga trayectoria, que posibilitaron la construcción de tres plantas de escalado y manufactura de biológicos y de proteínas recombinantes de “segunda generación” de alto costo. La planta de manufactura de anticuerpos monoclonales comenzó a operar en el año 2015 y durante



ese año ya había logrado sustituir cerca del 20% de las importaciones de este medicamento hoy importado por una de las principales empresas multinacionales a escala global. Se esperaba que la aceleración de este proceso redujera en forma significativa el déficit comercial sectorial.

Para que este tipo de desarrollo de la producción local sea viable es clave adoptar un abordaje estratégico de la propiedad intelectual. Si bien el acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual (ADPIC) de la Organización Mundial de Comercio al que adhirió la Argentina plantea la necesidad de patentar productos y no solo procesos, el mismo presenta una gran cantidad de áreas grises, dado el aún bajo grado de armonización de las convenciones internacionales. Por un lado, se prevé un conjunto de flexibilidades y salvaguardias, y por el otro, existen importantes grados de libertad para definir con mayor precisión la altura inventiva y el alcance de las reivindicaciones, a fin de evitar la proliferación de patentes que cubren variantes o derivados de ingredientes activos ya conocidos. En esta dirección, el gobierno argentino adoptó en el año 2011 las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud respecto de la necesidad de evaluar con criterios más estrictos la concesión de derechos exclusivos sobre medicamentos, a partir de una resolución interministerial surgida de las mesas de implementación del plan estratégico industrial 2020.

El otro componente clave para el desarrollo de una industria farmacéutica que asegure la cobertura de salud es la compra gubernamental. Esta herramienta ha cobrado mayor potencialidad en Argentina con la extensión de la cantidad de vacunas en el calendario oficial. Para evitar un aumento del déficit comercial sectorial, en ciertos programas de abastecimiento de vacunas se condicionó, a partir del año 2009, la compra gubernamental a la transferencia de tecnología para sustituir importaciones a cambio de asegurar el mercado a alianzas entre empresas locales y empresas multinacionales (importadoras) que integraron este programa.

Desde el inicio de la gestión del actual Gobierno, los principales pilares sobre los que se asientan estas políticas comienzan a cuestionarse, planteando un conjunto de riesgos para el desarrollo de la industria y para la posibilidad de asegurar la soberanía sanitaria a partir de capacidades tecnológicas locales.

En primer lugar, el riesgo de un relajamiento de la política de propiedad intelectual que posibilite la proliferación de patentes con baja altura inventiva,

bloqueando la posibilidad de desarrollos incrementales de empresas locales. En este sentido, mediante la Resolución N° 56 del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), de septiembre del 2016, se estableció que los estudios realizados por oficinas nacionales de patentes de otros países podían ser considerados a la hora de otorgar o negar un pedido en la Argentina. De prosperar esta resolución, el patentamiento espurio eliminaría cualquier posibilidad de desarrollo de una industria farmacéutica nacional.

De prosperar esta resolución, el patentamiento espurio eliminaría cualquier posibilidad de desarrollo de una industria farmacéutica nacional.

El segundo riesgo es la intención del actual Gobierno de avanzar hacia la firma de tratados de libre comercio que limiten los grados de libertad en el abordaje estratégico de la propiedad intelectual. Pese a que en los últimos días ha perdido impulso en el resto de países involucrados, la Argentina muestra alto entusiasmo en la firma de tratados como el Acuerdo Transpacífico (TPP), que permitiría, en caso de adherir al mismo, la extensión de plazos de patentes, la vinculación de la aprobación sanitaria de un medicamento a su situación patentaria y la protección de datos de prueba impidiendo el desarrollo de actividades de I&D a las empresas locales antes del vencimiento de las patentes.

El tercer riesgo es el abandono de una política acelerada de desarrollo de capacidades de las empresas locales en la manufactura de biotecnológicos y su reemplazo por el financiamiento por parte del MINCYT de las fases clínicas de experimentación con patentes de las filiales de algunas empresas multinacionales.

Otro riesgo es la desarticulación de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos, creada hacia el final de la gestión previa, que buscaba organizar a la red de laboratorios públicos nacionales con el fin de asegurar la cobertura de medicamentos y jugar un rol en la fijación de precios testigo en el mercado.

De confirmarse estos riesgos, la industria farmacéutica argentina, y en particular la biofarmacéutica, dejaría de ser uno de los pocos sectores en el país y en la región con capacidades tecno-productivas nacionales con potencialidades para asegurar una inserción competitiva y el acceso a la salud de la población.

Datos básicos de la economía argentina

RUBRO	2016							
	2013	2014	2015	I trim.	II trim.	Julio	Agosto	Sept.(*)
P.I.B Total(variación igual período del año anterior)	2,4	-2,5	2,5	0,4	-3,4	-5,9	s/i	s/i
P.I.B Total per cápita	1,3	-3,6	1,4	-0,7	-4,4	-6,9	s/i	s/i
P.I.B Agropecuario (variación igual período del año anterior)	11,0	3,2	7,5	-6,5	-7,9	s/i	s/i	s/i
P.I.B Industria(variación igual período del año anterior)	1,5	-5,1	0,3	-2,1	-7,9	s/i	s/i	s/i
P.I.B Total (en millones de pesos corrientes)	3348308	4579086	5843142	6943321	8228249	s/i	s/i	s/i
Saldo comercial(millones de dólares)	1521	3106	-2969	-390	875	277	705	s/i
Exportaciones(millones de dólares)	75963	68335	56788	12404	15337	4967	5752	s/i
Importaciones(millones de dólares)	74442	65229	59757	12794	14462	4690	5047	s/i
Balance de la cuenta corriente(millones de dólares)	-12143	-8031	-15944	-4.013	-2679	s/i	s/i	s/i
Deuda externa(millones de dólares)	194673	209119	222829	238733	249824	s/i	s/i	s/i
Términos de intercambio(2004=100)	135,2	131,8	126,1	128,3	132,2	s/i	s/i	s/i
Total reservas internacionales(millones de dólares)	30599	31443	25563	29572	30507	32511	31150	29902
Tasa de interés activa(efectiva anual,%)	23,4	27,0	30,9	30,5	33,7	27,4	27,8	25,8
Promedio efectivo mensual(%)	1,8	2,0	2,3	2,2	2,4	2,0	2,1	1,9
Tasa de interés pasiva para ahorristas(efectiva anual,%)	20,8	23,7	26,5	25,4	27,8	24,7	23,3	21,5
Promedio efectivo mensual(%)	1,6	1,8	2,0	1,9	2,1	1,9	1,8	1,6
M1(promedio anual, en % del PIB)	11,45	10,46	10,94	9,80	9,33	9,72	9,86	9,97
M2(promedio anual, en % del PIB)	15,00	13,74	14,41	12,79	12,35	13,28	13,25	13,43
M3(promedio anual, en % del PIB)	24,40	21,86	22,80	20,44	20,32	21,62	21,63	21,92
Resultado total SPNF (en % del PIB)	-1,9	-2,5	-3,9	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Precios al consumidor (variación acumulada)	10,9	23,8	11,9	s/i	7,4	2,0	0,2	1,1
Precios al por mayor (variación acumulada)	14,8	28,2	10,6	17,2	8,2	2,7	0,4	0,4
Tasa de desempleo(%) (1)(promedio)	7,1	7,3	6,5	-	9,3	-	-	-
Tasa de subempleo(%) (1)(promedio)	8,6	9,0	8,4	-	11,2	-	-	-
Tipo de cambio (peso/dólar)	5,48	8,13	9,29	14,73	14,52	15,17	15,13	15,35

(*) Provisorio. s/i: Sin información.

(1) En porcentaje de la población económicamente activa.

Nota: Para las líneas de datos anuales (Dic./Dic.), en los trimestres corresponden los acumulados trimestrales.

FUENTE: FIDE, con datos de fuentes oficiales y privadas.

FIDE Coyuntura
y Desarrollo

Se distribuye por suscripción

Valor de la suscripción anual:

Argentina: \$ 600

Exterior: u\$s 170

Países limítrofes: u\$s 140

Cheques a la orden de
FIDE, no a la orden
Octubre 2016

¿Sabías que
el crédito que
tu Pyme necesita
está en el
Banco Ciudad?



bancociudad.com.ar



 **Banco Ciudad**
Te quiere ver crecer

WIFI LIBRE
AEROPUERTOS
TE CONECTA



ようこそ Benvenuti

환영
Bem-vindos

WIFI LIBRE

Welcome
欢迎

EN EZEIZA, AEROPARQUE, CÓRDOBA,
MENDOZA, SALTA, BARILOCHE,
IGUAZÚ Y PARANÁ

AHORA PODES CONSULTAR EL ESTADO DE
TU VUELO EN NUESTRA
APLICACIÓN MÓVIL.

powered by

Personal



www.aa2000.com.ar



Aeropuertos **Argentina 2000**

Soñamos con vos

AA2000 OFICIAL

flickr YouTube f+