



Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

Septiembre de 2010

Índice

Introducción	5
Etapas del Estudio de IERAL.....	6
Aspectos macroeconómicos e institucionales	10
La economía argentina en la globalización: Una mirada en base a los indicadores internacionales.....	11
La ingeniería del crecimiento económico	15
Inversión, brecha con el Ahorro y su relación con el ciclo de crecimiento económico	16
Principales variables explicativas del crecimiento:.....	17
Estrategias de crecimiento económico comunes de los “exitosos”	18
Conclusiones	22
Pactos sociales y políticas públicas	24
Introducción	24
Pactos Sociales y el control inflacionario	25
Los pactos de Moncloa.....	26
Las Actas Sociales de Gelbard (1973 - 1974).....	31
Problema inflacionario actual y los pactos como alternativa de control	34
Pactos sociales y competitividad.....	36
La experiencia irlandesa.....	37
Los pactos en Argentina.....	39
Potencialidades de la política de pactos en el contexto actual	41
Políticas de inserción de Argentina.....	43
Negociaciones comerciales de Argentina	43
Reducir el costo de comerciar	48
Sistemas Cambiarios y Monetarios: Análisis para el caso de Argentina	52
Principales ventajas y desventajas de los sistemas cambiarios	52
Condiciones para elegir el Sistema Cambiario más conveniente.....	53
Argentina y el Sistema Cambiario ideal.....	55
Condiciones necesarias del TC Flotante	56
Condiciones para que Argentina puede aplicar un TC Flotante.....	59
Financiamiento de la inversión	60
El crédito hipotecario	63
Necesidad de Reformas en el Sector Público Argentino.....	66
Nuestra historia fiscal nos condena	66
La necesidad de disminuir la Presión Tributaria.....	69
La necesidad de mejorar las institucionales fiscales en Argentina.....	75
La necesidad de reorganizar el Federalismo Fiscal Argentino.....	84
Algunos lineamientos de reforma al federalismo argentino.....	95
Un mercado laboral para una economía competitiva y con seguridad para el trabajador	98
Experiencia internacional.....	99
Algunos casos.....	100
Argentina: volatilidad y segmentación.....	101
Asegurar al trabajador y no al puesto.....	105
Referencias	108
Distribución del ingreso y políticas sociales	109
Ejemplos internacionales de políticas sociales.....	110
Diagnóstico de situación en Argentina.....	113
La situación en de las política sociales en Argentina.....	119
Conclusiones y propuestas	124
Educación enfocada en el mercado de trabajo: eficiencia y equidad	129
Educación secundaria.....	130
Educación técnica.....	134

Educación Superior	136
Algunos lineamientos para mejorar la calidad de la educación y su vinculación con los mercados laborales en Argentina	138
Formación profesional y programas de capacitación laboral	140
“El” problema: los jóvenes que no estudian ni trabajan.....	141
La importancia vital de la capacitación.....	143
Algunos lineamientos para extender los programas de capacitación en Argentina	147
Políticas para PyMEs	149
El caso de los Distritos Industriales Italianos.....	150
La importancia de la simplificación de trámites para el sector productivo	153
Un escenario de crecimiento posible en doce cadenas de valor de base primaria.....	160
La cadena de la carne porcina y sus productos derivados.....	161
El empleo generado por la cadena.....	161
El consumo de granos que demanda la cadena	163
Oportunidades	164
Proyecciones: ¿Qué se espera para los próximos años?.....	167
Implicancias de las proyecciones en el eslabón primario.....	170
Implicancias de las proyecciones en la industria y en transporte y distribución.....	171
La cadena aviar	173
La oportunidad de transformar maíz en carne aviar y ovoproductos	177
La generación de empleo en la cadena avícola	178
Una visión para el 2020.....	179
La cadena de productos lácteos.....	182
La generación de empleo de la cadena.....	182
La importancia del mercado externo para la cadena	183
El consumo de granos en la producción de leche.....	185
El valor internacional de los distintos productos.....	186
Lo que se espera a nivel mundial	187
Una visión para el 2020.....	187
La cadena de trigo y sus derivados.....	191
La generación de empleo de la cadena.....	192
La inserción internacional actual.....	193
La oportunidad que significa la transformación.....	194
Una visión para el 2020.....	195
La cadena del maíz y los productos derivados de la molienda.....	200
Los destinos del maíz	200
Mirando al 2020	207
Principales barreras al desarrollo y recomendaciones de política	209
La cadena de la carne bovina	212
La producción del animal en pie	212
El eslabón industrial.....	214
Indicadores del desempeño reciente de la cadena	216
Un escenario posible para el 2020.....	218
Oportunidades para potenciar el valor de las exportaciones de carne bovina	221
La cadena de las Legumbres	223
La cadena de fruticultura en la región Comahue.....	230
Introducción	230
La performance de la inserción internacional	230
Características generales de las cadenas de valor de estas frutas.....	231
Las principales magnitudes de la cadena de valor bajo análisis.....	232
¿Es posible que estas economías crezcan recuperando posiciones perdidas?	233
Pautas y supuestos para la propuesta.....	233

Edades de las plantaciones y volumen de producción	234
Efecto en los ingresos y aporte de divisas	235
Efecto en el empleo	236
Resumen de las estimaciones	237
Acerca de la Plausibilidad	238
La cadena Foresto-Industrial	240
El Sector en Argentina	240
Transformación Mecánica de la Madera	242
Transformación Química de la Madera	243
Inserción Internacional y Mercados Internacionales	246
Mirando al 2020	247
Principales Barreras al Crecimiento y Recomendaciones de Políticas Públicas	248
La cadena de las infusiones (yerba mate y té).....	250
El cultivo e industria de la Yerba Mate	250
El cultivo e industria del Té	253
Inserción Internacional y Mercados Internacionales	255
Mirando al 2020	256
Principales Barreras al Crecimiento y Recomendaciones de Políticas Públicas	258
La cadena minera metalífera	259
Minería y sus etapas	259
Impacto socioeconómico del sector	260
Riesgo minero	262
Conclusiones	263
La cadena vitivinícola	264
Grado de industrialización en el sector	264
Impacto socioeconómico del sector	265
Incentivos para industrializar	266
Un escenario posible para el 2020.....	268
Principales barreras y recomendaciones de política económica.....	269
ANEXO	271
Barreras de ingreso a mercados internacionales.....	272
Comahue - Frutas	275
Cuyo - Vitivinicultura	284
Cuyo - Minería	288
NOA - Legumbres.....	292
NEA – Foresto Industria	300
NEA-Infusiones.....	306
Córdoba.....	312
Anexos.....	346

Introducción

Desde el año 2010 y hasta marzo de 2011 el IERAL de Fundación Mediterránea se propuso llevar adelante un proyecto de investigación que tiene como objetivo principal generar análisis e ideas respecto a la potencialidad productiva del país y las políticas que permitirían conducir a su mejor desarrollo. Para ello se trazaron dos objetivos específicos:

- a) Identificar las políticas aplicadas por países exitosos en la globalización y readecuarlas a la realidad de Argentina, a la vez que definir otras estrategias autónomas que conjuntamente conduzcan a Argentina a un proceso de crecimiento de largo plazo en la producción y el empleo, con mejores condiciones sociales y una mayor integración regional.
- b) Estimar el potencial productivo del país en algunas de sus principales cadenas de valor de base primaria, proyectando un escenario de crecimiento posible en los próximos 10 años.

La decisión de emprender este trabajo deviene de observar que desde mediados de los años 70 la característica principal de la economía local fue su alta volatilidad, inclusive de estrategia elegida, característica que aún sigue presente: el principal problema de la economía argentina actual es la ausencia de un modelo claro de crecimiento a largo plazo.

Los dos principales modelos de crecimiento aplicados en Argentina (el agro-exportador y el de sustitución de importaciones) tuvieron limitaciones, pero al menos ordenaban a las empresas con relación a sus decisiones de inversión: sabían que esos modelos se sostendrían en el tiempo.

Hoy no existe un nuevo modelo que haya generado consenso suficiente entre la dirigencia estatal y privada. Agravado que la situación actual conserva los resabios de los modelos anteriores: la infraestructura radial hacia el puerto de Buenos Aires que generó el modelo agroexportador, con poca comunicación interna entre las regiones, y la gran aglomeración urbana en el GBA que generó el modelo de sustitución de importaciones. Ahora, no se puede pensar una solución de largo plazo para Argentina si no se encuentra empleo genuino para la gente con nula o mala inserción laboral, en especial la del GBA.

El nuevo modelo para Argentina no debe ser tan vulnerable a la demanda externa ni tan enfocado en los bienes primarios como el modelo agroexportador, pero tampoco debe propender a una industrialización enfocada sólo en el mercado interno, como fue la etapa de sustitución de importaciones.

Ese nuevo modelo debe generar un entorno competitivo y apoyar a las locomotoras del crecimiento, que deberían surgir de las actividades con mayores posibilidades de inserción internacional. Debe aprovechar la oportunidad que ofrece el crecimiento de emergentes como Brasil, China, India y otros países con economías complementarias de Argentina, aunque no quedarse sólo con el arrastre de estos colosos. Debemos propender a un efecto dinamizador, especialmente en las economías regionales.

Con ese fin, este proyecto se llevó a cabo con dos grupos de trabajo. Los resultados parciales del primer grupo se exponen en la Sección I: “Las restricciones y estrategias macroeconómicas”. Las conclusiones del segundo grupo se exponen en la Sección II: “Oportunidades de producción, generación de empleo y valor en cadenas de base primaria”.

En este trabajo participan más de 30 economistas distribuidos en las siete sedes que posee el IERAL, considerando sus dos casas centrales (IERAL Córdoba y IERAL Buenos Aires) y sus cinco filiales regionales (IERAL Cuyo, IERAL NOA, IERAL NEA, IERAL Litoral y IERAL Comahue).

Etapas del Estudio de IERAL

El trabajo se lleva a cabo en dos etapas: La primera entre marzo y agosto de 2010, la segunda entre septiembre y marzo de 2011. A su vez, la primera etapa usó entre sus insumos el Proyecto Federal encargado por Fundación Mediterránea a IERAL en el año 2009.

Primera Etapa: Marzo a Agosto de 2010

En esta primera etapa, el IERAL de Fundación Mediterránea ha analizado algunos de los variados temas macroeconómicos e institucionales que resultan prioritarios para la economía Argentina.

Temas macroeconómicos e institucionales

Trabajo	Autor	Colaboradores
La economía argentina en la globalización.	Tulio Ceconi	Jorgelina Ceconi Estefanía Curi
Ingeniería del crecimiento desde la experiencia de los países exitosos en las últimas décadas.	Gustavo Reyes	Mauro Denaro
La necesidad de acuerdos y políticas de largo plazo	Sebastián Álvarez	
Políticas de inserción internacional de Argentina.	Jorge Vasconcelos Inés Butler	Belisario Álvarez Toledo Guillermina Buteler Joaquín Berro Madero
Sistemas cambiarios y monetarios: Análisis para el caso de Argentina	Gustavo Reyes	Mauro Denaro
Necesidad de reformas en el sector público argentino.	Marcelo Capello Néstor Grión	Alejandra Nazareno Eliana Cristante Gustavo Alberto Diarte Marcos Cohen Arazi Paula Chércoles Silvina Rubio
El financiamiento de la inversión	Jorge Vasconcelos	Belisario Álvarez Toledo Guillermina Buteler Joaquín Berro Madero
Un mercado laboral para una economía competitiva y con seguridad para el trabajador.	Hernán Ruffo	Belisario Álvarez Toledo Guillermina Buteler
Distribución del Ingreso y Políticas Sociales	Hernán Ruffo Gabriela Galassi	
Educación más enfocada en el mercado de trabajo.	Gabriela Galassi	
Formación profesional y programas de capacitación laboral.	Gabriela Galassi	
Política para PYMES.	Luciano Crisafulli	María Constanza Demmel

Además, en esta primera etapa, el IERAL de Fundación Mediterránea ha estudiado 12 cadenas de valor de base primaria, todas ellas relevantes para la Argentina, con el primer objetivo de estimar su potencial productivo y de generación de empleo.

Cadenas de valor

Trabajo	Autor	Colaboradores
Cadena aviar (carne y huevos)	Alejandro Izaguirre	
Cadena bovina (carne, cueros y manufacturas de cuero)	Nicolás Torre	Brian Ozog Brajovich Guadalupe Bastos Natalia Zurita
Cadena de la carne porcina	María Luz Vera	Guadalupe Bastos Natalia Zurita
Cadena del maíz y productos derivados (molienda húmeda y molienda seca)	Valentina Rossetti	Guadalupe Bastos Natalia Zurita
Cadena del trigo y de sus productos derivados (harinas, panificados, pastas y galletitas)	Adriana Castro	Jorgelina Ceconi Estefanía Curi
Cadena de legumbres (poroto, garbanzo y arvejas)	Félix Piacentini	
Cadena de productos lácteos (leche en polvo, quesos, otros derivados de la leche)	Juan Manuel Garzón	Guadalupe Bastos Natalia Zurita
Cadena de infusiones (yerba mate y té)	Gerardo Alonso Schwarz	César Burg Juan Marcelo Cuevas
Cadena foresto industrial (madera, manufacturas de madera, celulosa y papel)	Gerardo Alonso Schwarz	César Burg Juan Marcelo Cuevas
Cadena vitivinícola	Jorge A. Day	Mauro Denaro
Cadena de minerales metalíferos (oro, plata).	Jorge A. Day	Mauro Denaro
Cadena de Frutas (pomáceas)	Anahí de Tappatá Mariano Saritzu	

Segunda Etapa: Septiembre 2010 a Marzo 2011

En la segunda y última etapa del estudio se trabajará, entre otros, sobre los siguientes temas:

1. **Ampliación del análisis macroeconómico previo**, con sus políticas específicas, y adicionando el estudio de temas inicialmente no incluidos, tales como:
 - Energía e Infraestructura
 - Competitividad sistémica
 - Reforma tributaria y Formalización de la economía
 - Reducción de costos de transacción (facilitación de negocios)
2. Ampliación del análisis de las 12 cadenas productivas iniciales, con sus políticas específicas para cada una de ellas, adicionando el estudio de cadenas o sectores inicialmente no incluidos, tales como:
 - Cadena aceitera (girasol, soja, y sus productos derivados)
 - Cadena de la maquinaria agrícola
 - Cadena autopartista
 - Turismo internacional
 - Sectores asociadas a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (Informática, Internet, Telecomunicaciones).
 - Sector seguros

En el CD se incluyen dos documentos. El primer documento contiene el resumen de las principales conclusiones a las que se llega en la primera etapa del estudio, tanto en su componente macroeconómico como de cadenas de valor. El segundo documento presenta el trabajo completo, incluyendo además de las dos secciones antes referidas un Anexo que describe las barreras comerciales que enfrentan los productos de las cadenas bajo análisis en los principales mercados importadores del mundo.

Aspectos macroeconómicos e institucionales

Coordinador general: Marcelo Capello

La economía argentina en la globalización: Una mirada en base a los indicadores internacionales

Tulio A. Ceconi – IERAL Litoral

La economía argentina viene experimentando un largo proceso de *estancamiento secular relativo* que comenzó en algún momento entre mediados de la primera mitad del siglo XX, y que se profundizó en las últimas cuatro décadas, con contadas excepciones.

Dicho estancamiento se produjo tanto en las variables económicas que se utilizan usualmente para medir el éxito económico, como se observó una pérdida de posiciones en indicadores que se construyen para caracterizar las instituciones económicas en un país. Con tales fines, para analizar la performance de la economía argentina en el período 1970-2010 se agrega al análisis clásico de variables económicas, los principales indicadores que se diseñaron a partir de los años 70's para medir la posición de diferentes países en las escalas que miden la posesión de los factores considerados asociados con el logro de un crecimiento económico sostenido. Se utilizan, en todos los casos, indicadores internacionales (con excepción de las series sobre PIB y comercio exterior de Argentina), por Organismos Internacionales como BANCO MUNDIAL, PNUD, o por entidades y/o Instituciones que elaboran sus datos con rigor metodológico y utilizando estadísticas confiables.









Concretamente, en la comparación se utilizaron las siguientes variables:

- a) Variables económicas que comparan la performance de Argentina de nueve formas diferentes;
- b) Indicadores vinculados con aspectos económicos e institucionales, como el *índice de libertad en el mundo (Freedom House)*, *dos índices de libertad económica en el mundo (Fraser Institute y Heritage Foundation-Wall Street Journal)*, *el Índice de percepción de la corrupción*, *Índice de competitividad global*, *de acceso a los capitales*, *riesgo país*, *el Knowledge Economic Index (KEI)*, *el Global Information technology Index (ICT)*, *de facilidad para hacer negocios (Doing Business)*, *de desarrollo humano y de globalización KOF*.













En las tablas que siguen se muestra la posición de Argentina en cada uno de ellos, al primer año del periodo estudiado y/o del primer año en que comenzó a publicarse el respectivo indicador, y al último año en que se consigna la información, que varía entre 2008 y 2010. Si la posición de

Argentina mejoró en el último año con respecto al primer año, se asigna un SEMÁFORO VERDE, si el ranking no varió un SEMÁFORO AMARILLO y si desmejoró la ubicación en el ranking, un SEMÁFORO ROJO.

PIB y Comercio

Variables	Clasificación año inicio (1970)	Clasificación año último dato (2008)	Evolución de Argentina (1970-2008)
i) PIB per cápita de Argentina/ PIB per cápita del mundo	1,99	1,65	
ii) PIB per cápita de Argentina / PIB per cápita promedio del 10% de los países con mayor PIB per cápita	0,40	0,26	
iii) PIB per cápita Argentina / PIB per cápita Países de Altos Ingresos OCDE	0,49	0,33	
iv) PIB per cápita Argentina / PIB per cápita América Latina y el Caribe	2,46	2,08	
v) Comparación de Argentina con los grupos de países según nivel de ingreso:			
PIB per cápita Argentina / PIB per cápita Países Ingresos altos	0,51	0,35	
PIB per cápita Argentina / PIB per cápita Países Ingresos medios altos	3,00	2,17	
PIB per cápita Argentina / PIB per cápita Países Ingresos bajos y medios	10,40	5,78	
vi) Participación de Argentina en comercio mundial	0,45	0,40	

Otros aspectos económicos e institucionales considerados asociados con el logro de un crecimiento económico sostenido

Indicadores	Institución que lo elabora	Clasificación año inicio (i)	Clasificación último año dato (ii)	Evolución de Argentina (i-ii)
1. Freedom in the World Index Índice de Libertad en el mundo	Freedom House	1972 Parcial. libre	2010 Libre	
2. Libertad Económica en el Mundo (Economic Freedom of the World, EFW)	Fraser Institute	1970 36°	2007 105°	
3. Índice de Libertad económica	Heritage Foundation y The Wall Street Journal	1995 22°	2010 135°	
4. Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)	Heritage Foundation y The Wall Street Journal	1995 24°	2009 106°	
5. Índices de Competitividad Global GCI: Growth Competitiveness Index	World Economic Forum	2000 45°	2010 85°	
6. Capital Access Index	Milken Institute	2000 40°	2009 75°	
7. Country Risk	OCDE Consensus classification Escala de '0' (mejor) a '7' (peor)	2000 6°	2010 7°	
8. Knowledge Economic Index (KEI)	Banco Mundial	1995 40°	2009 59°	
9. The Global Information Technology Report	World Economic Forum with INSEAD	2004 76°	2010 91°	
10. Doing Business	Banco Mundial	2006 77°	2010 118°	
11. Índice de desarrollo humano	PNUD	1980 Medio	2007 Alto	
12. Índice de Globalización KOF	KOF INSTITUTE	1970 43°	2010 70°	

No obstante las objeciones que merezcan individualmente cada uno de los indicadores seleccionados, tanto desde el punto metodológico, como de la forma de recolección de la información, todos ellos son elaborados fuera de Argentina (con excepción de las series sobre

PIB y comercio exterior de Argentina), por Organismos Internacionales como BANCO MUNDIAL y PNUD, o otras entidades y/o instituciones que elaboran sus datos con rigor metodológico y utilizando estadísticas confiables.

En base a los indicadores revisados, queda claro que **Argentina ha ido descendiendo en el periodo indicado en prácticamente todos los indicadores económicos e institucionales acerca de variables que se retroalimentan para determinar el crecimiento económico en el mundo globalizado.**

La ingeniería del crecimiento económico

Gustavo Reyes – IERAL Cuyo

En las últimas décadas muchos países han logrado mantener en el tiempo ritmos de crecimiento asombrosos permitiéndoles a algunos de ellos pasar de la categoría de “emergente” a “desarrollado”.

Este informe analiza la evolución económica y la estrategia de crecimiento de varios de los principales casos considerados “exitosos” en las últimas tres décadas: Corea, Tailandia, Hong Kong, Malasia, Indonesia, Singapur, Chile e Irlanda¹. Estas economías se encuentran entre las principales de mayor crecimiento durante el período 1980-2009.

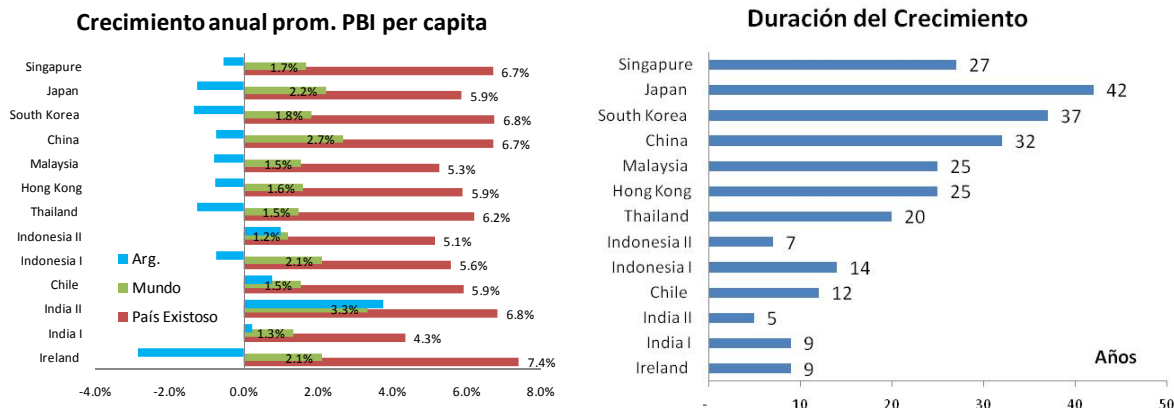
La estrategia “común” de crecimiento de estas economías, sin duda puede ayudar a entender algunas de las falencias que ha tenido Argentina en esta materia.

En el citado período, este selecto grupo se expandió a un ritmo promedio del 4.4% en términos per cápita durante el período mencionado mientras que el promedio del total de países del mundo se expandió a solamente un 1.7% anual. Esta diferencia, si bien no parece tan importante en tasas de crecimiento, a lo largo del tiempo tiene implicancias enormes para la expansión económica de una sociedad. Los países que crecieron en promedio al 4.4% per cápita han duplicado el ingreso promedio de sus habitantes en solamente 16 años. Es decir, que de mantener este ritmo varias generaciones de sus habitantes van a experimentar grandes progresos en sus niveles de vida.

A diferencia de los anteriores, el promedio de las economías del mundo creció al 1.7% anual en términos per cápita, por lo cual necesitarán 35 años para duplicar su nivel de ingreso.

La performance de Argentina en este período fue peor que el promedio mundial ya que expandió su PBI per cápita a un ritmo del 1.1% anual, por lo cual para duplicar su nivel de ingreso por habitante debería esperar 65 años.

¹ En el análisis de la evolución de las principales variables macroeconómicas también se incluyeron Japón (por su fuerte crecimiento hasta fines de los 80's), China (por su performance a partir de los 80's) e India (por la expansión en los últimos años).

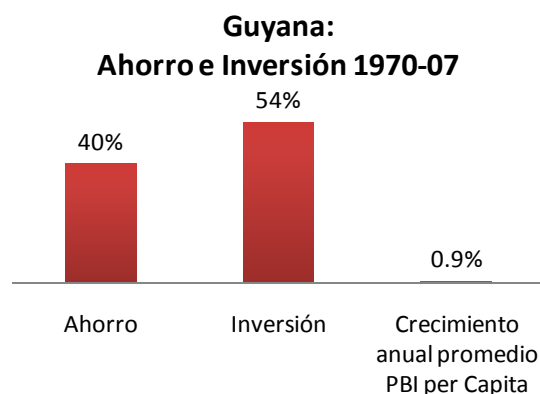


Fuente: Ieral en base a PWT y IMF

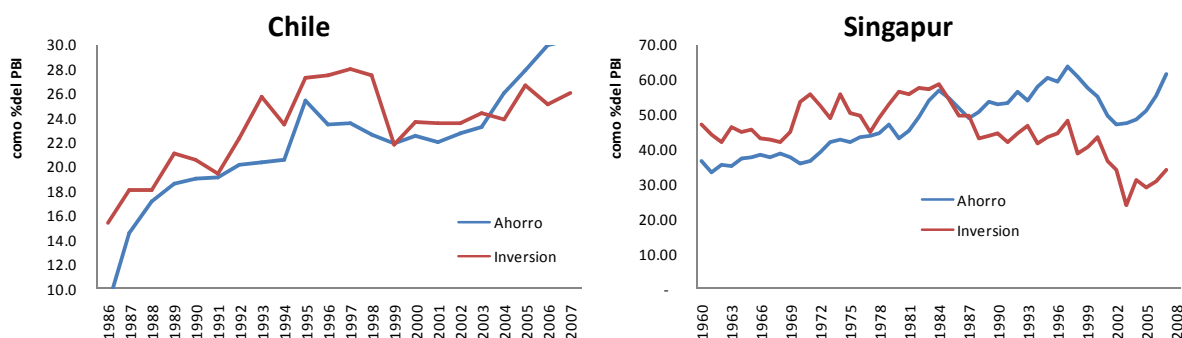
Las principales enseñanzas que deja la literatura empírica del crecimiento económico y de las “estrategias comunes” de desarrollo de estas economías “exitosas” son las siguientes:

Inversión, brecha con el Ahorro y su relación con el ciclo de crecimiento económico

- Los procesos expansivos de los países “exitosos” en general están asociados a altos niveles de inversión. Para estos casos, los niveles de inversión promedio registrados se situaron en un rango entre el 23% y el 48% del PBI.
- Más allá de la anterior regularidad empírica, elevados niveles de inversión no aseguran por sí solos un proceso crecimiento económico sostenido. Lo relevante, no es sólo la magnitud de la inversión como su productividad. Guyana es un típico ejemplo de inversión improductiva.
- En muchos casos, los procesos de crecimiento han generado desequilibrios en las cuentas externas en sus etapas iniciales. La mayor confianza generada en el país permite que los capitales que habían huido en períodos anteriores comiencen a retornar financiando las expansiones de la inversión y sus correspondientes déficits en cuenta corriente. A medida que la economía crece, el ahorro interno también se expande y permite financiar un mayor porcentaje de la inversión reduciendo el déficit externo hasta transformarlo en superávit. Esta situación se revierte más tarde en el tiempo gracias al continuo aumento del ahorro, que termina



superando a la inversión permitiendo revertir los déficits externos en superávits. Casos como los de Singapur, Chile, Tailandia, Corea y Japón muestran este claro proceso.



Principales variables explicativas del crecimiento:

Existe una enorme explosión bibliográfica tanto a nivel teórico como empírico desde mediados de los años 80's que demuestra la importancia de distintos factores y variables claves para el crecimiento económico además de la acumulación de recursos productivos (capital físico y empleo) y tecnológicos².

Más allá de la existencia de los distintos factores en el crecimiento, la evidencia empírica en muchos países muestra que cuando no existen incentivos para que la gente progrese con sus esfuerzos e inversiones, el crecimiento económico fracasa. En general, la gente decide trabajar más e invertir en capital y tecnología solamente cuando tiene la posibilidad de generar beneficios (con riesgos acotados) mediante estas acciones. Por esta razón es que la existencia de estos incentivos es el primer elemento clave que debe estar presente en las estrategias del crecimiento y desarrollo económico.

Además de los citados incentivos, las variables más importantes que a nivel empírico afectan al crecimiento económico son las siguientes:

- **Educación y Salud:** la evidencia empírica muestra que lo relevante no es tanto la cantidad de estos servicios sino la calidad de los mismos.
- **Gasto Público:** la evidencia empírica muestra que la clave pasa por el tipo de gasto. El Gasto Público en Consumo (salarios, transferencias, etc.) afecta negativamente al proceso económico, mientras que el Gasto Público en Capital (inversión en capital físico) lo afecta positivamente (aunque lo relevante no es el nivel del gasto sino su productividad).
- **Gasto en Investigación y Desarrollo:** este es uno de los factores más importantes del crecimiento económico moderno.

² Como mostraban antiguamente los tradicionales estudios de crecimiento económico.

- **Ratio Inversión / PBI:** niveles de crecimiento mayores se asocian con niveles altos de este ratio. Nuevamente la clave pasa por la productividad de dicha inversión y no por la magnitud del mismo.
- **Apertura de la Economía:**
 - En todos los casos se verifica un aumento importante de las exportaciones, con niveles también muy importantes de inversión.
 - Mayor participación del comercio internacional en la economía se asocia positivamente con mayores niveles de crecimiento dado que mayores exportaciones e importaciones se relacionan altamente con el grado de tecnología de la economía.
 - El nivel tarifario de las importaciones se correlaciona negativamente con el crecimiento (menor apertura de la economía).
- **Variables cualitativas:**
 - Respeto de la ley, los derechos de propiedad y la democracia también presentan evidencia empírica favorable al crecimiento.
 - Nivel de inseguridad y corrupción afectan negativamente el crecimiento económico. Un claro link entre crecimiento económico y corrupción surge del grado de complicación para “hacer negocios” en un país. Mientras más trámites se requieren (habilitaciones, licencias, etc.) para la implementación de negocios, más alto es el costo de los mismos y mayor la probabilidad que se generen conductas corruptas.
- **Inestabilidad macroeconómica:** niveles altos y variables de inflación se correlacionan negativamente con el crecimiento económico de largo plazo.
- **Regulaciones económicas** como controles de precios de los bienes de inversión afectan negativamente el nivel de crecimiento.
- **Facilidad para hacer negocios:** estimaciones empíricas muestran que una mayor eficiencia en los trámites públicos más relevantes relacionados con los negocios, se asocia a aumentos de hasta 2 puntos porcentuales de crecimiento económico anual.

Estrategias de crecimiento económico comunes de los “exitosos”

Los “milagros” de crecimiento de los países analizados comparten muchos elementos comunes aún cuando sus economías, instituciones y culturas resulten muy diferentes.

- Entorno macroeconómico favorable a los negocios con cuentas fiscales ordenadas e inflación baja y estable son condiciones comunes en los procesos de alto crecimiento sostenido.

- Los procesos expansivos analizados **no** se asocian positivamente con mayores niveles inflacionarios. La tasa de inflación en dichos procesos, tanto al inicio³ como durante el mismo, no resulta muy diferente a la del resto del mundo.
- Los procesos de crecimiento de los países exitosos en general, comienzan con un Tipo de Cambio Real alto y luego cae, como consecuencia del avance de la productividad y de las entradas de capitales generadas por la mayor confianza en estas economías.

- Para el promedio del período de alto crecimiento analizado, la mitad de las economías presentan superávit en sus cuentas fiscales y la otra mitad, niveles de déficit muy moderados (máximo 1.5% del PBI).



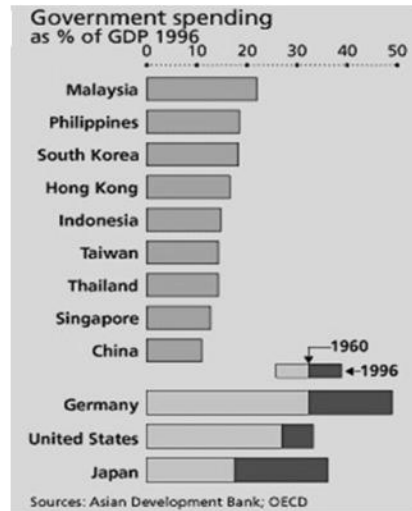
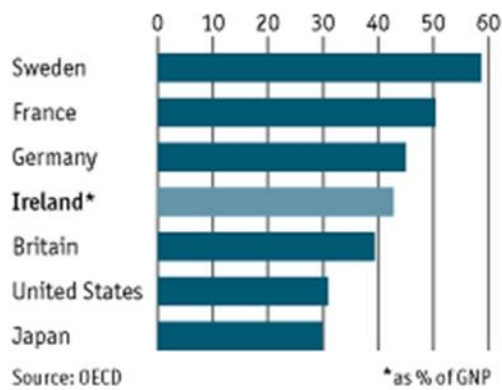
- Salvo Chile, la mayoría de los países con alto crecimiento (países asiáticos e Irlanda) han tenido crisis financieras que desestabilizaron sus procesos de crecimiento. La característica común en estos últimos, es que no compensaron el rol expansivo de las entradas de capitales y de las inversiones externas directas con políticas monetarias y fiscales anti-cíclicas. En el caso de los asiáticos la magnitud de estas crisis fue más alta en las economías más reguladas, más endeudadas y con menor supervisión del sistema financiero (Indonesia, Tailandia y Malasia).

- La mayoría de las economías “exitosas” presentan relativamente bajos niveles de impuestos y de gasto público durante sus años de fuerte expansión económica.

³ La excepción la constituye Chile que al inicio de su proceso mostraba tasas de inflación sustancialmente superiores a la del promedio mundial (18 puntos porcentuales).

A middle European

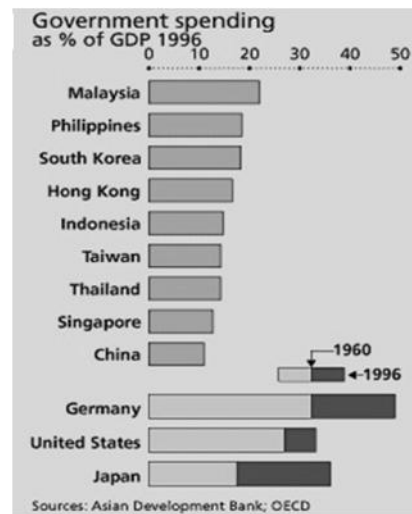
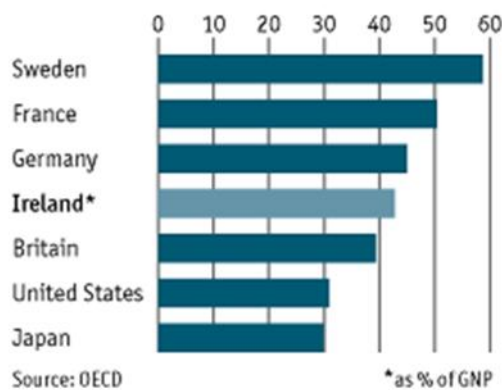
Tax receipts, % of GDP, 2003



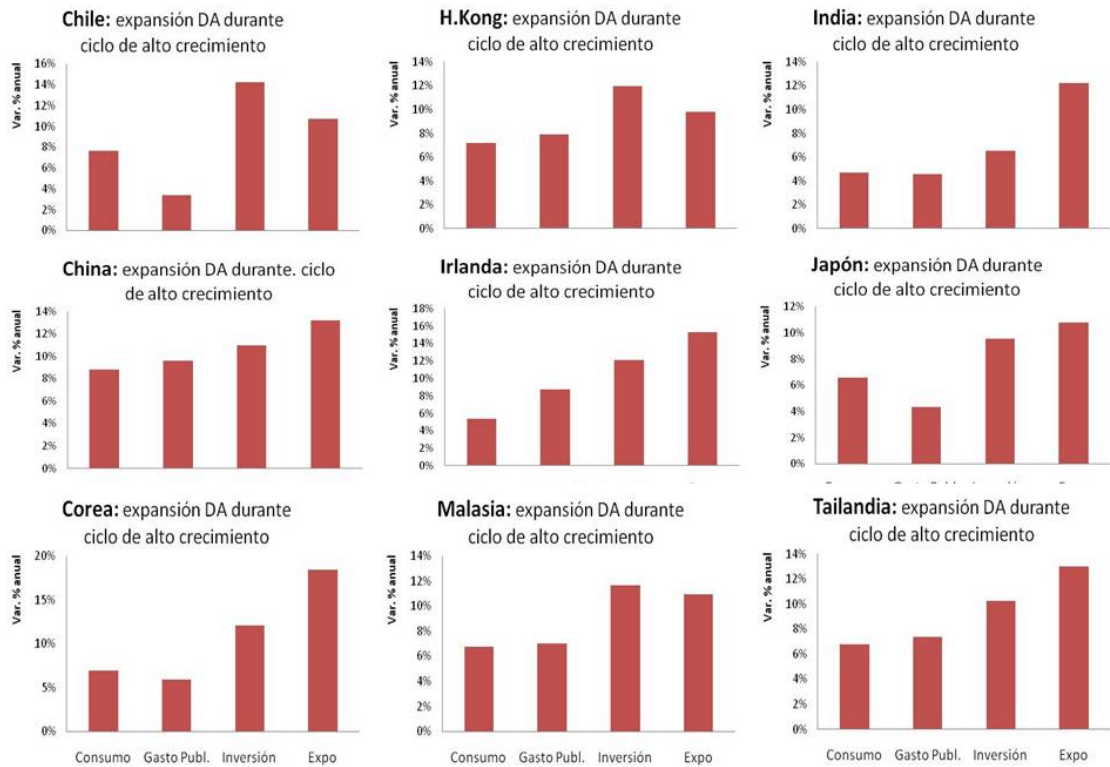
- La mayoría de las economías “exitosas” presentan relativamente bajos niveles de impuestos y de gasto público durante sus años de fuerte expansión económica.

A middle European

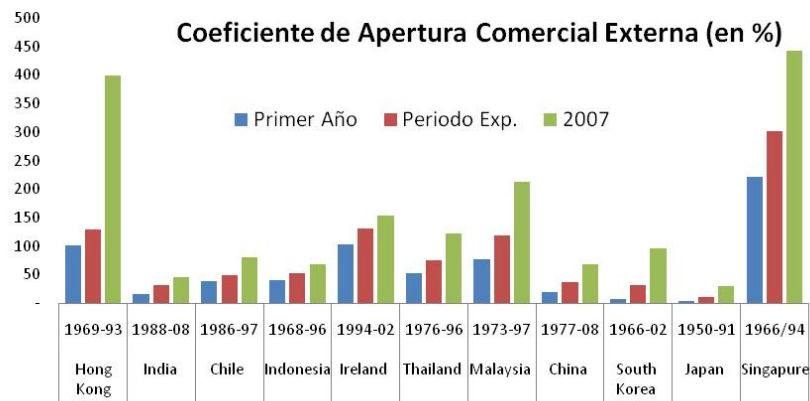
Tax receipts, % of GDP, 2003



- Las exportaciones y las inversiones fueron las variables más dinámicas de la Demanda durante estos procesos expansivos.



- En todos los casos, la expansión de exportaciones fue acompañado por un aumento también en las importaciones.
- El boom de exportaciones experimentado por estos países y gran parte del crecimiento de la productividad de estas economías, se explica por la estrategia exportadora de generar acuerdos múltiples de libre comercio.
 - Todas las economías exitosas analizadas presentan un importante avance en el coeficiente de apertura comercial externa durante los procesos expansivos (relación entre comercio internacional y PIB).



- En muchos de los procesos analizados fue clave la incorporación de tecnología producto de alianzas con empresas extranjeras para “aprender” de experiencias exitosas (“learning by doing”).
- En muchas de estas economías existen instituciones claves para el desarrollo de inversiones (planificadores en los países asiáticos y evaluadores de inversiones públicas en Chile). Gran parte del éxito de las mismas ha estado dado porque cuentan con personal altamente calificado e independiente de las presiones políticas.
- Muchas de estas economías realizaron importantes esfuerzos por reformar el funcionamiento de los mercados laborales, con leyes que priorizan la generación de empleo y la eficiencia de los mercados.
- Estudios empíricos muestran que las políticas excesivamente intervencionistas (“picking winners”, barreras a las importaciones, subsidios y controles de tasas de interés, direccionamiento de crédito, etc.), implementadas por algunas de las economías analizadas no fueron exitosas:
 - Los sectores protegidos no tuvieron ninguna mejora respecto de los no protegidos.
 - La productividad creció menos en las economías más reguladas que en las que tuvieron políticas más “amigables” al mercado.
 - Estas políticas generaron sobre-inversión y mayor endeudamiento, dejando a las economías más vulnerables ante episodios de crisis financieras.
 - Propiciaron conductas de corrupción.

Conclusiones

Si bien no existe una receta única para la expansión sostenida de la economía, más allá de los factores clásicos del crecimiento económico⁴, existen muchas políticas comunes aplicadas por las economías “exitosas” que pueden resultar muy relevantes para la economía de Argentina. Entre las más importante pueden citarse las siguientes:

- Dado que, en general, gran parte de la gente decide trabajar más e invertir en capital y tecnología solamente cuando tiene la posibilidad de obtener mayores beneficios (con riesgos acotados), es clave alinear los incentivos económicos para que favorezcan estas decisiones.

⁴ Calidad de la educación, del gasto público, inversión en investigación y desarrollo, respeto de la ley, de los derechos de propiedad, etc.

- Generar un entorno macroeconómico favorable a los negocios, cuentas fiscales ordenadas e inflación baja y estable.
- Tener niveles relativamente bajos y estables de impuestos y de gasto público.
- Compensar el rol expansivo de las entradas de capitales y de las inversiones externas directas mediante políticas anti-cíclicas.
- La apertura comercial de la economía, los acuerdos múltiples de comercio y los incentivos económicos para generar alianzas de empresas domésticas con extranjeras son claves para potenciar las exportaciones, el acceso a la tecnología y la productividad de la economía.
- Dotar al sector público y a sus instituciones relacionadas con las inversiones con personal altamente calificado e independiente de las presiones políticas.
- Contar con una organización del mercado de trabajo que prioricen la generación de empleo y la eficiencia de los mercados.
- Establecer reglas de juego estables y amigables para los mercados y políticas económicas generales y automáticas.

Pactos sociales y políticas públicas

Sebastián Alvarez, IERAL Córdoba

Introducción

El diálogo entre diferentes grupos socio-económicos y las autoridades públicas, representa un medio idóneo para resolver, mediante el consenso y la cooperación, los inevitables conflictos de intereses que despiertan la definición de políticas económicas y sociales. En la práctica, pueden darse como proceso tripartito con el gobierno participando como parte oficial, o bien mediante relaciones bipartitas entre sindicatos y empresarios con o sin participación indirecta del gobierno.

La concertación o acuerdo de las partes involucradas es así el resultado esperado de la participación negociada de los distintos actores sobre la definición y posterior ejecución de políticas sociales y económicas. Las discusiones pueden cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, la política de gastos e impuestos del gobierno, tasa de interés, comercio exterior, salarios mínimos, política de empleo, crédito, capacitación, entre otras.

En muchos casos la concertación excede el acuerdo informal y se institucionaliza formalmente mediante la firma de un pacto entre las partes implicadas. Como resultado de las negociaciones entre gobierno, sindicatos, la comunidad empresaria y/o la sociedad civil, se suscribe un acuerdo en el que se incorpora una lista de medidas a implementar y respetar en un determinado plazo de tiempo.

Históricamente los pactos sociales toman la forma de compromisos explícitos entre dichos actores respecto de objetivos concretos a alcanzar y de las acciones específicas a cumplir por parte de cada una de las partes involucradas. Adicionalmente, los pactos sirven para dar una señal que intenta afectar las expectativas sobre el curso futuro de la política económica a que refieren.

Ahlquist (2007) define las siguientes características de los pactos sociales:

- Poseen un tiempo limitado, con fechas definidas para su implementación y terminación,
- Son acuerdos explícitos sobre áreas políticas específicas,
- Apuntan siempre a un objetivo específico y bien definido como nivel de inflación, incremento salarial, etc.

- Requieren el auto-cumplimiento de las partes involucradas, dado que no son legalmente obligatorios.

En muchos países del mundo los Pactos Sociales han sido utilizados con mayor o menor frecuencia. En algunos casos han llegado a constituirse un componente fundamental del andamiaje institucional bajo el que funciona la definición, implementación y ejecución de políticas públicas; en otros, han resultado sólo un elemento atípico, de mayor o menor éxito, aplicados de forma irregular y bajo determinadas circunstancias.

La razón por la cual estos pactos surgen es fundamentalmente la necesidad de encauzar los conflictos distributivos, y el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de coordinar en forma consciente los intereses y expectativas de los agentes económicos. En la Argentina se firmaron acuerdos de este tipo en 1955, 1973 y más recientemente en 1994, con temáticas y resultados diferentes. En el mundo hay experiencias exitosas en España, Irlanda, Dinamarca, Austria y los Países Bajos en las décadas del 80 y 90.

El presente trabajo se propone entonces indagar respecto de las bondades y defectos de la política de pactos como instrumento de definición e implementación de políticas públicas. Se evaluará su pertinencia en el contexto social, político y económico de la Argentina actual. En la primera parte se analizarán las potencialidades de los Pactos Sociales como política control inflacionario, repasando la experiencia española de Moncloa y las Actas Sociales de Gelbard. En la segunda sección se estudiará la aplicación de la política de pactos a la consecución de objetivos de política económica distintos al control inflacionario; se tomará el ejemplo de Irlanda, así como el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social de 1994 y en Pacto Social de 1955 en Argentina. Finalmente se analizará la pertinencia del sistema de pactos para resolver algunos de problemas de la economía actual y bajo que condiciones deberían funcionar para aumentar sus probabilidades de éxito.

Pactos Sociales y el control inflacionario

En contextos de persistencia inflacionaria, la evolución de los precios responde a dos fenómenos causales diferentes: las presiones inflacionarias y la propagación inflacionaria.

Las presiones inflacionarias surgen por desequilibrios entre oferta y demanda que originan el ascenso en los precios en uno o varios mercados. Los mecanismos de propagación, en cambio, hacen que esos aumentos de precios se trasladen a otros mercados y se repitan a través del tiempo, posibilitando que la inflación se mantenga, aún luego de que hayan desaparecido los desequilibrios que la originaron.

En términos generales, los desajustes de mercado se producen toda vez que demanda y oferta evolucionan a ritmos diferentes. A nivel macroeconómico, el caso más usual es el de una

demanda agregada aumentado por encima las capacidades de oferta de la economía. Estos aumentos de demanda pueden estar originados y/o propulsados por presiones monetarias, fiscales y/o de ingresos. A su vez, una vez instalada la inflación, los mecanismos de propagación se vuelven una causa adicional de su perpetuación inercial en el tiempo.

Así, todo programa de estabilización inflacionaria debe buscar alinear ambos agregados, buscando llevar los aumentos de oferta a niveles que respondan adecuadamente a los incrementos de demanda; o atemperando el crecimiento de la demanda a las posibilidades reales de la oferta. En casos en los que la producción opere al límite de su capacidad, el control inflacionario de corto plazo se alcanzará principalmente moderando las subas de la demanda. En este sentido, debido a que las presiones inflacionarias tienden a propagarse por los distintos canales de los flujos monetarios (los cuales constituyen su mecanismo de propagación) resulta clave lo que suceda en materia de política monetaria, fiscal y salarial.

Los pactos de Moncloa

Dentro de las experiencias internacionales de acuerdos sociales exitosos, uno de los ejemplos más citados corresponde a los Pactos firmados en Moncloa (España) en 1977. En el marco de un país en proceso de transición política que enfrentaba fuertes desequilibrios económicos y convulsión social, las fuerzas políticas con representación parlamentaria comprometieron una serie de medidas que buscaban solucionar la crisis española de entonces. Estos Pactos constituyen una muestra de la eficacia con que, en ciertos contextos y bajo determinadas circunstancias, pueden operar acuerdos pluralistas de compromiso recíproco entre actores sociales con intereses diferentes.

En 1977 la situación económica española enfrentaba desequilibrios en materia de precios, en el sector externo y en el mercado de trabajo. La inflación alcanzó niveles preocupantes: del 20% de 1976 se pasa a mediados de 1977 al 44%, frente al 10% de promedio de los países de la OCDE. Las exportaciones sólo cubrían el 45% de las importaciones, provocando un sostenido incremento del endeudamiento externo y la caída de reservas. La deuda trepó a 14 mil millones de dólares, triplicando la disponibilidad de divisas. Las pequeñas empresas, seriamente endeudadas, estaban paralizadas (con tasas de formación bruta de capital en baja desde 1975) y la tasa de desempleo duplicaba el promedio de la OECD.

En pocas palabras, la economía española se encontraba aprisionada frente al doble compromiso de resolver y mejorar de forma palpable la situación coyuntural, y de iniciar una nueva andadura con cambios fundamentales en su estructura, objetivos y política.

A corto plazo, problemas a resolver con mayor urgencia consistían en:

- i. Moderar la inflación.

ii. Corregir el desequilibrio externo.

Mientras que a mediano y largo plazo, la política económica debería dirigirse a resolver problemas de tipo estructural, buscando:

- i. Elevar el nivel de empleo.
- ii. Mejorar las condiciones de competitividad (aumento de la productividad).
- iii. Eliminar o atenuar las diferencias regionales.
- iv. Mejorar del cuadro de vida social, ambiental y cultural.

La estrategia de contención inflacionaria consistía en atacar el componente inercial de los aumentos de precios mediante una política de ingresos que pautara aumentos salariales en función la inflación prevista y no pasada; a la vez que se debía contener la expansión monetaria y fiscal. El instrumento utilizado desde el gobierno para asegurar la aceptación y la legitimidad de este diagnóstico fue la concertación entre los principales actores políticos. Se reconocía que la principal solución a los problemas económicos estaba en el consenso y en el pacto político.

Bajo esta la lógica política de responsabilidad compartida se establece el Programa de Saneamiento y Reformas de la Economía, suscripto en el marco de los acuerdo de Moncloa el 25 de octubre de 1977. Las partes comprometidas eran esencialmente políticas y no sociales, ya que los firmantes fueron los representantes de los partidos políticos y el gobierno. Si bien los pactos no fueron firmados por representantes de los trabajadores ni de los empresarios (aunque los primeros los ratificaron en el congreso), ambas organizaciones fueron consultadas con anterioridad a la firma de los pactos. Los Pactos de Moncloa fueron así vinculantes para el gobierno y las empresas públicas, pero sólo indicativos para el sector privado.

Las políticas económicas acordadas se agrupaban en tres grandes tipos de medidas: a) programa de estabilización (inflación y desequilibrio externo), b) política de ingreso, y c) las reformas estructurales. Estos grupos de medidas estaban muy interconectados entre si, al punto que la estabilización no era posible sin la política de ingresos y esta no podía ser sostenible sin las reformas estructurales. Se operaba así en un doble nivel, por un lado, con medidas de corto plazo dirigidas a corregir los desequilibrios macroeconómicos más urgentes (puntos a y b); y por otro, se contemplaba una importante serie de reformas de naturaleza estructural, necesarias para la consolidación democrática y del sistema económico (punto c).

Los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos de corto plazo abarcaban, en principio, la política presupuestaria, la política de precios propiamente dicha, la política monetaria y la política fiscal. Específicamente, las acciones acordadas en el Pacto para actuar en el corto plazo eran las siguientes:

(a) Limitar los gastos de consumo del Estado y de la Seguridad Social:

- “Durante 1978 tales gastos consuntivos no podrán crecer en más de un 21,4%, tasa de crecimiento previsto del PBI en términos monetarios”.
- Se moderarán los incrementos de los costes de trabajo mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social, las cuales no podrán aumentar durante 1978 en más de un 18% respecto a 1977”.

(b) Mantener y controlar el sistema de precios:

- “Mantenimiento transitorio de un sistema de precios controlados que afectará a productos estratégicos respecto del coste de la vida o a los precios que se formen bajo condiciones monopolísticas”.
- “Se revisará la estructura de los organismos de control de precios, y en sus actuaciones participarán con su asesoramiento las organizaciones empresariales y de consumidores, así como los trabajadores, fundamentalmente a través de los Sindicatos”.

- (c) Moderación de los ritmos de avance de las magnitudes monetarias:

- “Para contribuir a una desaceleración progresiva del proceso inflacionista (...) se mantendrá durante 1978 una senda de crecimiento monetario cuyo punto medio se aproximará al 17% de aumento anual.
- El recurso del Tesoro al Banco de España en 1978 no podrá exceder de 14.000 millones de pesetas.

(d) Moderación en las pautas de aumentos salariales:

- “Crecimiento de la masa salarial bruta en cada empresa pública o privada (incluidas las cargas fiscales y de Seguridad Social que procedan) hasta un 20% durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegue a un incremento total del 22%, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos”.
- “Si el crecimiento del índice de precios en promedio excediese en más de un punto a la referida tasa, se realizará el oportuno ajuste con objeto de mantener el poder adquisitivo de los salarios (...) La norma salarial indicada podrá revisarse a partir del 30 de junio de 1978 (...) siempre que la tasa de inflación en 1977 sea aproximadamente del 30%”.

Políticas económicas antiinflacionarias suscriptas en el Pacto de Moncloa

	Programa de Estabilización	Política de Ingresos	Reformas Estructurales
Políticas Económicas	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación del crédito público - Control presupuestario sobre el gasto público - Política monetaria restrictiva - Limitación salarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitación salarial según inflación prevista 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la presión tributaria: generalización impuesto a la renta, actualización del impuesto al patrimonio y a las sucesiones y donaciones. - Delito fiscal

La lucha contra la inflación, tal como se concibe en el Pacto de la Moncloa, se lleva a cabo empleando como instrumentos principales la política salarial y monetaria, aunque bajo un escenario de contención y control fiscal. De esta forma, el sector público se comprometía a una mayor austeridad y a restringir la oferta monetaria (a través de una limitación en el crecimiento del crédito y de las disponibilidades líquidas), mientras que los asalariados acordaban renunciar a las medidas de fuerza para obtener ajustes salariales por encima de los pautados. Se trata en definitiva de un programa de limitación del crecimiento de la demanda interna⁵. A ello hay que añadir otras medidas menores como el aumento de aranceles, la limitación de los fondos para el crédito oficial o el mayor control presupuestario del gasto.

El éxito del programa en el frente exterior e inflacionario fue inmediato, reequilibrándose la balanza por cuenta corriente a fines de 1977 con aparición de un excedente en 1978. Por otro lado, la inflación acaba el año en el 26,4% contra las previsiones del 80% y cerrará 1978 en el 16%, la situación fiscal mejoró, las reservas de divisas duplican y las cuentas de las empresas empiezan a mejorar y emprenden el camino hacia los beneficios. Sin embargo, poco se avanzó en los objetivos propuestos para el mediano plazo, principalmente la reducción del desempleo y una mejora en la distribución del ingreso. Si bien el Pacto contemplaba medidas y acciones sobre aspectos estructurales de más largo plazo, las promesas de reformas terminaron siendo postergadas⁶.

El éxito de los Pactos de Moncloa (no sólo en lo estrictamente económico, sino también desde un punto de vista político institucional) catapultó la política de pactos como instrumento de determinación, legitimación e implementación de políticas públicas en España. Expirada la vigencia de los acuerdos de Moncloa (duraron poco más de un año), y frente a la persistencia del desempleo, se reanudaron conversaciones entre el Gobierno, las centrales obreras y las asociaciones patronales. Con la firma del Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) en junio 1979 se inicia la pauta de macroacuerdos entre las asociaciones patronales (CEOE) y sindicales (UGT).

El ABI establecía los principios que debían regular el ejercicio de la negociación colectiva, los que se consagrarían posteriormente como normas con la sanción parlamentaria del Estatuto de los Trabajadores. Posteriormente le siguió el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), celebrado entre la CEOE y la UGT, para el bienio 1980-81. El Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) fue el

⁵ Hay que destacar que el comportamiento global del sector público no es restrictivo, pues, junto con el aumento de impuestos, se expande el gasto en transferencias al sector privado (prestaciones sociales y subvenciones) con el objetivo de mitigar los efectos del desempleo.

⁶ Las medidas y acciones que componen el Pacto se concretan en los siguientes ámbitos y contenidos: política de saneamiento económico, reforma fiscal, perfeccionamiento del control del gasto público, política educativa, política de urbanismo, suelo y vivienda, reforma de la Seguridad Social, reforma del sistema financiero, política agrícola, pesquera y de comercialización, política energética y estatuto de la empresa pública.

primer acuerdo tripartito, incluyendo por primera vez al gobierno con parte firmante, el cual estuvo vigente para 1982. A él siguieron el Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983 y el Acuerdo Económico Social (AES) por el período 1985-86. Mediante estos instrumentos las organizaciones reconocían su capacidad para comprometerse mutuamente a reglamentar ciertos aspectos y obligarse a su cumplimiento.

Los aportes de estos macroacuerdos pueden resumirse, entonces, en tres aspectos fundamentales. Por un lado, propendían a la moderación inflacionaria ya que, por lo general, incluían acuerdos sobre pautas de aumentos salariales. Por otro lado, permitieron el ordenamiento de la negociación colectiva y la readecuación reglamentaria del mercado laboral. Finalmente, en tanto que acuerdo de cumplimiento recíproco de sindicatos y empresarios, servía como instrumento para involucrar y responsabilizar al gobierno en el cumplimiento de los temas sobre los cuales asumiera compromisos.

Macroacuerdos político-sociales en España: 1977 -1986

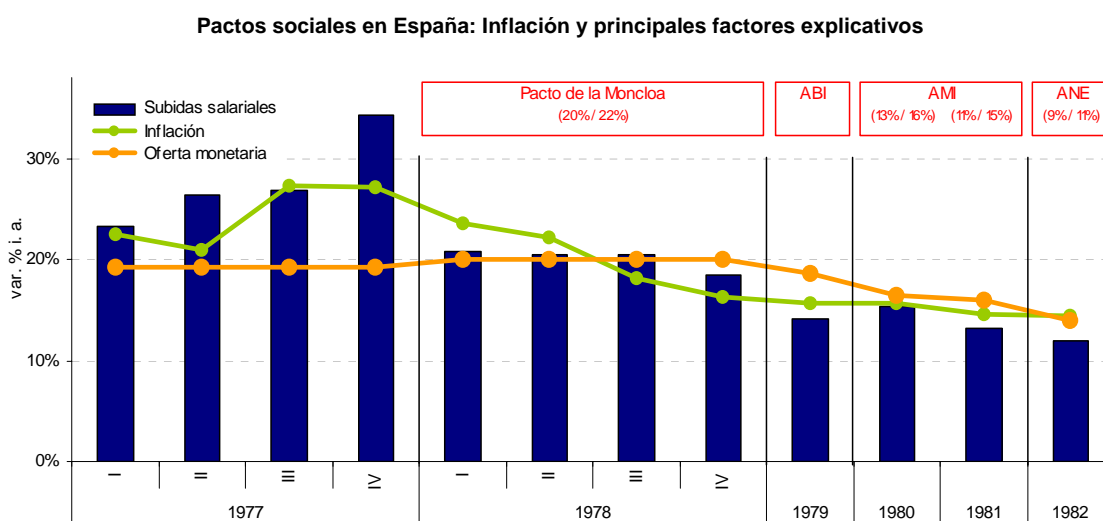
Año	Pacto Social	Bandas Salariales	Subas Salariales	Inflación
1977	-	-	25%	24,5%
1978	Pactos de Moncloa	20-22%	20,5%	19,8%
1979	ABI	-	14,1%	15,7%
1980-81	AMI	13-16%	15,3%	15,6%
		11-15%	13,2%	14,6%
1982	ANE	9-11%	12%	14,4%
1983	AI	9,5-12,5%	12,3%	12,2%
1985-86	AES	5,5-7,5%	7,4%	8,8%
			8,1%	8,8%

En materia de control inflacionario, las pautas de subas salariales acordadas entre sindicalistas y empresarios tuvieron un papel fundamental para controlar el componente inercial de la inflación. Los límites máximos y mínimos de aumentos salariales fueron reduciéndose en la medida en que la inflación cedía con el paso del tiempo. De una pauta salarial del 20-22% del Pacto de Moncloa en 1977, se pasó progresivamente a 9-11% en el ANE de 1982 y a 5,5-7,5% del AES en 1985-86. La inflación bajó asimismo del 26,4% anual en 1977, a 16,5% en 1978 (año de vigencia del Pacto de Moncloa) y a 8,3% en 1986 (bajo el AES). Las subas observadas en los salarios rondaron siempre las pautas de aumento acordadas en los pactos respectivos.

Como en todos los casos los aumentos de salarios estaban supeditados a revisiones que corrigieran eventuales aumentos de precios por encima de los previstos, el rol de gobierno en la definición una política fiscal y monetaria de tipo antiinflacionario fue clave. Controlados los mecanismos de propagación, atacar las presiones de base sobre el nivel de precios resultaba

crucial para evitar rebrotes inflacionarios y erradicar las causas últimas de la inflación. De esta forma la política económica asumía un compromiso antiinflacionario que reforzaba a su vez las expectativas de reducción de la inflación por parte de los agentes económicos.

El gráfico muestra que la baja inflacionaria observada desde 1978 se apoyó, no sólo en el cumplimiento de las política de contención salarial acordadas en los pactos, sino también en la aplicación de una política monetaria que progresivamente redujo la tasa de crecimiento de la oferta de dinero de la economía. En materia de política fiscal, desde los Acuerdos de Moncloa las acciones del gobierno se direccionaron a equilibrar la ecuación presupuestaria. Si bien el gasto público fue creciente en el período (producto de las fuertes necesidades sociales y los problemas de empleo), se aumentaron los ingresos fiscales mediante aumento de impuestos, con lo cual el efecto neto sobre la demanda agregada no resultaba todo lo expansivo que la sola consideración del aumento del gasto indicaría.



Fuente: IERAL en base a García Ruiz (2000) y Carreras y Tafunell (2005).

Las Actas Sociales de Gelbard (1973 - 1974)

Entre 1970 y 1972, el panorama económico argentino fue deteriorándose año a año, con las cifras de crecimiento y superávit comercial desdibujándose poco a poco. Cámpora recibía así una economía inflacionaria, con casi todos los indicadores en retroceso, excepto uno. De hecho, en 1972 se revierte la tendencia negativa de los términos de intercambio de argentina, lo que contribuyó a aliviar la situación en el frente externo. Por el contrario, la inflación seguiría en ascenso, como cifra de una inestabilidad que parecía difícil de cortar y como preocupación central del debate económico.

La política económica del gobierno de Perón se orientó hacia dos objetivos primordiales: mejorar la redistribución del ingreso y controlar la inflación. Las políticas redistributivas y

antiinflacionaria asumieron la forma de un acuerdo tripartito específico, llamado Pacto Social, que se concluyó entre la Confederación General Económica (CGE), la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Estado. Se firmó así el Acta de Compromiso Nacional el 30 de mayo de 1973, acuerdo que fue posteriormente aprobado por el Congreso de la Nación.

El objetivo central del Acta era primordialmente redistributivo, ya que se proponía explícitamente “restituir a los trabajadores asalariados, en 4 años, su participación sustraída en el ingreso nacional”, llevándola del 36,1% de entonces al 50% al cabo de dicho período. La meta de contención inflacionaria aparecía mencionada sólo como sub-objetivo, quedando en realidad postergado al último lugar dentro de la lista de prioridades fijadas en el acuerdo. De hecho, a nivel más específico, el Acta planteaba los siguientes objetivos:

- “implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución de ingreso, cuya finalidad superior determine la conformación de salarios con creciente poder adquisitivo,
- eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social,
- absorber en forma total y absoluta la desocupación y el subempleo de los trabajadores argentinos,
- mejorar en forma irreversible la asignación regional del ingreso, y
- terminar con el descontrolado proceso inflacionario y de fuga de capitales”.

Es decir, que aún cuando se consideraba fuera de control el proceso inflacionario, el saneamiento de dicha situación se supeditaba a los objetivos primordialmente redistributivos. Si bien en principio no habría una contradicción *per se* entre estos objetivos de política económica, en la práctica, las medidas implementadas para recomponer la situación redistributiva jugaron en contra del objetivo de control inflacionario, contribuyendo por el contrario a agudizarla.

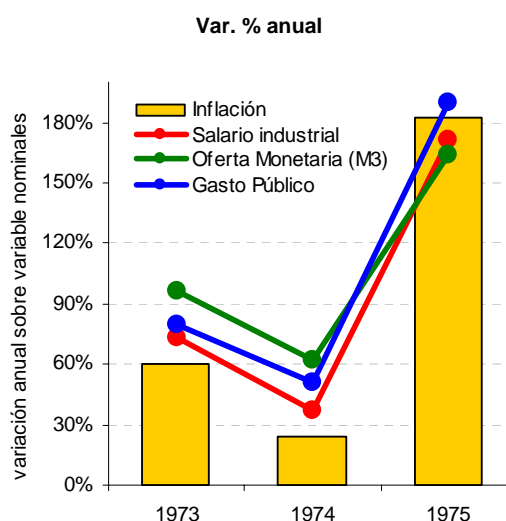
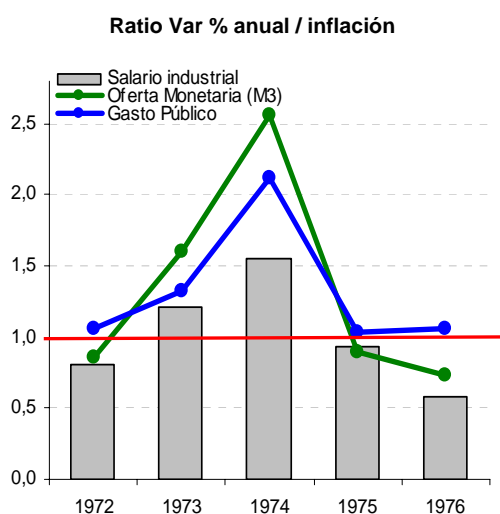
Las medidas tomadas en el marco del acuerdo fueron las siguientes:

- a) Salarios y condiciones laborales, jubilaciones y pensiones: los aumentos eran de suma fija, siendo su impacto proporcionalmente mayor cuanto menor era el salario anterior. El salario mínimo se aumentó en un 43% y el primer aumento de los salarios fue del 25% para salarios básicos de convenio y de 13% para los salarios promedios. También se aumentaron las asignaciones familiares (40%) y se creó la asignación prenatal. Se determinó que la totalidad de las remuneraciones estarían sujetas a aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. Los aumentos salariales no podían trasladarse a precios.

b) Precios y mercados de bienes: en el pacto se establecía que la política de precios del sector privado tenía prohibido trasladar a los precios de las mercaderías y los servicios los mayores costos salariales dispuestos; las tarifas públicas se congelaban luego del ajuste inmediato a la firma del pacto. A la firma del pacto se aplicó una fuerte intervención del mercado mediante la creación de la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Niveles de Vida, que llevó adelante muchos controles de precios y el establecimiento de precios máximos (menores a los vigentes) para artículos de primera necesidad.

Las medidas tomadas se focalizaron casi exclusivamente en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de presión inflacionaria por el lado de la demanda y de los costos. Como se observa en los gráficos presentados a continuación, la evolución de las variables macro no fue consistente con una política de contención inflacionaria. De hecho, la evolución del gasto público, de la oferta monetaria y de los salarios fue significativamente superior a la inflación en los años 1973 y 1974, ubicándose por encima del 70% y 40% respectivamente. Ya para 1975, la tasa de variación del conjunto de estas variables se ubicaba en torno de 180% anual.

La reactualización del compromiso asumido en mayo de 1973, instrumentado mediante la firma de una nueva Acta el 27 de marzo de 1974 que reafirmaba, profundizaba y extendía el Acta original, no modificó las condiciones de base acordadas en aquel. Tampoco lo hizo el Acta del 24 de julio de 1974. De hecho, los objetivos redistributivos continuaban siendo buscados mediante idénticos mecanismos, y la inflación atacada de igual manera que antes. Si bien la inflación bajó en 1974 (ubicándose por debajo del 30%), no hubo una política de moderación en términos de crecimiento de la oferta monetaria y del gasto público, cuyas tasa de crecimiento duplicaron el aumento de los precios.



Problema inflacionario actual y los pactos como alternativa de control

Desde el año 2006 la Argentina vive un período de alta inflación. Numerosos análisis señalan, entre sus causas, una economía operando en la frontera de las disponibilidades de insumos de producción. El estancamiento en los indicadores de empleo y de producción de electricidad, gas y demás combustibles muestra una economía llegando al límite en materia oferta de mano de obra e insumos energéticos. En materia de inversión, la generación de capital productivo no acompaña los requerimientos de una economía que crece 6% promedio desde hace 6 años y que opera cerca del tope de su capacidad instalada. Adicionalmente, existe un fuerte empuje de demanda motorizado por distintos canales de los flujos monetarios, principalmente en materia de política fiscal, monetaria y salarial.

El cuadro que se presenta a continuación resume las causas detrás de la inflación argentina actual, separando entre presiones inflacionarias y mecanismo de propagación; luego, se la reclasifica según repercutan sobre la demanda agregada o sobre la oferta de la economía. Dentro de las presiones inflacionarias, los problemas por el lado de la oferta son variables influenciados a mediano y largo plazo. De esta forma puede identificarse que los factores de corto plazo están vinculados sobre todo con presiones inflacionarias por el lado de la demanda (expansión monetaria y fiscal), así como por los mecanismos de propagación producto de las expectativas (aumentos de salarios y del costo de producción).

Causas inflacionarias en Argentina

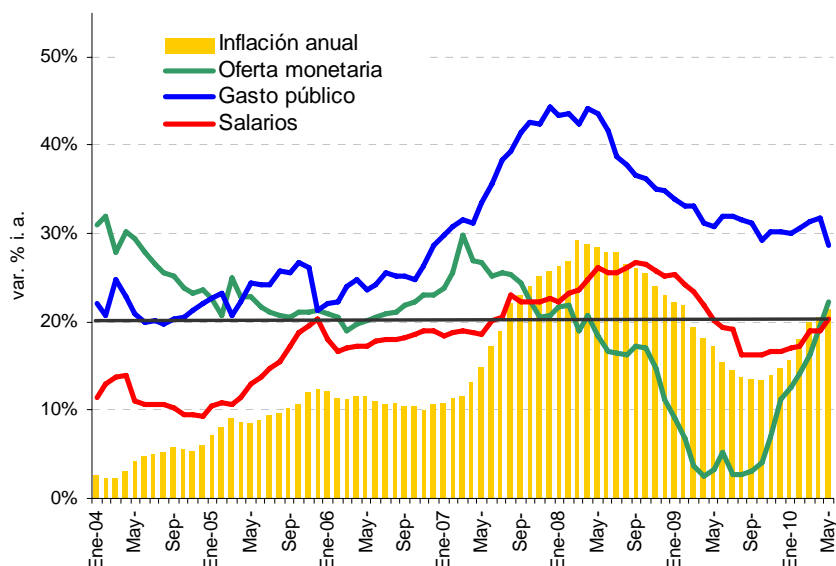
	Presión	Mecanismo de Propagación
Demanda	<ul style="list-style-type: none">- Aumento del gasto público- Expansión monetaria- Aumentos masa salarial	<ul style="list-style-type: none">- Aumentos salariales (expectativas inflacionarias)
Oferta	<ul style="list-style-type: none">- Insuficiente inversión- Límites de empleo y energía- Depreciación cambiaria y shocks de precios externos en insumos	<ul style="list-style-type: none">- Aumentos costos de producción (expectativas inflacionarias)

Desde principios de 2007 comienza una etapa de fuerte remontada inflacionaria que finalizaría con el pico de 30% anual en marzo de 2008. Durante este período el gasto público experimentó también aumentos a tasas cada vez mayores, llegando a un máximo de 43% promedio entre septiembre 2007 y junio de 2008. En dicho período los salarios se ubicaron en un nuevo escalón de aumento, pasando de subir 18,4% i. a. en enero de 2007 a 29% en septiembre de 2008. La oferta monetaria siguió en cambio un camino opuesto, ya que del pico de variación interanual de 30% en marzo de 2007 se llegó a 20% en abril del año siguiente, para continuar luego cayendo en medio de las crisis 2008/2009.

La caída del nivel de actividad producto de la crisis 2008/2009 fue acompañada por una desaceleración inflacionaria, con reducciones también en las tasas de crecimiento del gasto

público, los salarios y la oferta monetaria. Aún en este contexto, las variaciones del gasto público continuaron ubicándose 10 puntos porcentuales por encima de la inflación, mientras que los salarios subieron 4 puntos más en promedio que los precios. La oferta monetaria, por el contrario, aumento a menores tasas que la correspondiente a los aumentos de precios.

Expansión Monetaria, Fiscal y Salarial



Con la recuperación económica iniciada a fines del año pasado, comenzó nuevamente un proceso de escalada inflacionaria que continua hasta la fecha. Estos aumentos de precios (en torno al 25% interanual) van acompañados de acuerdos salariales que fijan pautas cada vez mayores, un gasto público que comienza a acentuar nuevamente su tasa de crecimiento, una oferta monetaria que de crecer al 3% i.a. en septiembre del año pasado, aumenta al 20% en abril del corriente. Aún si la política monetaria es pasiva, es decir, acompaña los movimientos de la demanda sin establecer frenos a su expansión, las fallas de coordinación entre sindicatos y empresas pueden generar una espiral de precios y salarios.

En este contexto, donde los mecanismos de ajustes de precios y salarios ya han institucionalizado sus actualizaciones (indexaciones) periódicas, el componente inercial de la inflación aumenta su injerencia en la evolución de los precios, lo que imposibilita disminuir las expectativas inflacionarias. Bajo este escenario, actuar sobre los mecanismos de propagación resulta vital para combatir la inflación. La implementación de un mecanismo de determinación de salarios y precios en función de la inflación futura y no pasada se vuelve un factor cada vez más imprescindible para comenzar a dominar la inflación.

Un Pacto Social, en tanto que instrumento que permite conciliar intereses diferentes y comprometer acciones entre las partes, representa una alternativa viable para controlar las expectativas y la propagación inflacionaria. En este marco pueden fijarse los compromisos de

precios a mantener en el tiempo, dados los aumentos salariales fijados en paritarias en forma concertada, es decir habida cuenta de la opinión y la información de los actores involucrados. No obstante, por parte del Gobierno deben acordarse también políticas que busquen eliminar la verdadera raíz de la inflación, es decir, medidas que actúen sobre las presiones inflacionarias, controlando la expansión fiscal y monetaria. Es por ello que en un eventual acuerdo es vital que formen parte, no sólo empresarios y trabajadores, sino también el gobierno y los partidos políticos.

Pactos sociales y competitividad

Más allá de sus apropiadas funciones como instrumento para combatir la inflación, la política de Pactos ha sido utilizada en muchos países para definir y promover políticas de características muy diversas. La experiencia Europea muestra que, frente al éxito y eficacia de los pactos antiinflacionario de los años sesenta y setenta, varios países incursionaron en la aplicación de la política de pactos en otros andariveles de la política económica.

Molteni (2007) señala que un total de aproximadamente 55 Pactos Sociales han sido firmados en 12 países europeos en las últimas décadas. En orden de importancia, los temas mayormente tratados en ellos fueron los siguientes:

- a) Fomento del crecimiento de la economía, el empleo y la estabilidad de precios,
- b) Reformas de las políticas salariales,
- c) Reformas del sistema de bienestar social (pensiones y salud),
- d) Desarrollo del capital humano,
- e) Cambios del sistema impositivo y del gasto público
- f) Redistribución del ingreso
- g) Alcance de los desafíos planteados por la UE,
- h) Fortalecimiento de las instituciones legislativas,
- i) Temas de medio ambiente.

Las partes firmantes de los acuerdos fueron muy variados entre los diferentes pactos europeos, siendo también muy heterogéneos respecto de las áreas políticas o temas cubiertos. En términos generales, en un entorno de creciente apertura e integración comercial a nivel mundial, los pactos sociales fueron orientándose cada vez más hacia cuestiones vinculadas con la competitividad y el empleo.

En este contexto, las empresas se enfrentan con la tarea de preservar y crear lugares de trabajo, y al mismo tiempo mejorar los estándares de competitividad en los mercados internacionales en

un entorno empresarial global cada vez más competitivo. Para afrontar este problema, la Unión Europea ha comenzado a aplicar un instrumento innovador conocido como Pactos para el Empleo y la Competitividad (PEC). Sindicatos, empresas y Estado, firman así acuerdos de mutuo compromiso donde se estipulan medidas tendientes a redistribuir el trabajo, reducir los costos y aumentar la productividad, adaptabilidad y empleabilidad laboral.

En Irlanda, el milagro económico de la década del noventa (“tigre celta”), ha sido explicada por gran parte de la literatura como consecuencia de la exitosa política de pactos implementada por el país. En Argentina, los ejemplos históricos de pactos extra inflacionarios pueden ubicarse en el Pacto Social de 1955 y en el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social de 1994. En muchos otros países de Europa se implementaron acuerdos sociales de este tipo.

La experiencia irlandesa

Irlanda constituye un caso particularmente atractivo. En tan sólo 15 años Irlanda pasó de ser uno de los países más pobres de Europa a ser uno de los más ricos. Sin lugar a dudas, el conjunto de políticas económicas implementadas en el período ha compartido responsabilidad en tal resultado. Dentro de ellas, la literatura destaca el rol sobresaliente y determinante que han tenido los Pactos Sociales. De hecho, en este período se logra la institucionalización de los acuerdos sociales y su continuación en el tiempo. En esta sección se revisará el alcance y la importancia que han tenido estos acuerdos como mecanismos de implementación y consenso de políticas públicas.

Los orígenes de la política de pactos irlandesa se remontan hacia finales de la década del 80. Desde mediados de década, la economía irlandesa se encontraba comprometida en una crisis fuerte y generalizada. En este marco, el gobierno convocó en 1986 un diálogo social a través del Consejo Económico Social Nacional (CESN), un cuerpo tripartito en el cual se analizó y discutió la situación económica y social del país. Los sectores gubernamental, sindical y empresarial diagnosticaron en conjunto la crítica situación del país y señalaron los siguientes puntos como problemas económicos a resolver con mayor urgencia:

- Bajo nivel de ingreso per cápita, el que equivalía al 64% del nivel promedio para la Comunidad Europea.
- Alto nivel de deuda nacional, que superaba en 50% el PBI y cuyos servicios de deuda consumían la tercera partes del los ingresos tributarios del gobierno.
- Un déficit público (entre los más altos de Europa) que demandaba un financiamiento del orden del 10% del PIB.

- Altas tasas de interés, tanto en términos nominales como reales, lo que constituía una barrera a la inversión: el volumen de inversión en equipos se mantuvo inalterable en los últimos 5 años contra un de 20% en la Comunidad Europea.
- Una tasa de desempleo del 18,5%, la mayor parte de ellos jóvenes menores de 25 años.

En resumidas cuentas, la tasa de desempleo era alta, la inflación también, el crecimiento bajo, la inversión estaba estancada y los mecanismos de financiamiento del Estado estaban agotados. Los actores concertaron así sus esfuerzos para superar de forma compartida los obstáculos que impedían el desarrollo económico y social del país. El gobierno implementó así el Programa de Recuperación Nacional (PRN). El Programa contemplaba un acuerdo por tres años entre el gobierno, las empresas y las agrupaciones gremiales. En materia de política macroeconómica las partes se comprometían a:

- i. Restringir los aumentos salariales: el congreso irlandés de sindicatos se comprometió a no llevar a cabo acciones que resultaran en aumentos de costos para empleadores.
- ii. Reformar el sistema impositivo, lo que implicó una reducción en los impuestos personales para compensar los bajos aumentos salariales y la restauración del orden en las finanzas públicas.
- iii. Acordar también políticas gubernamentales para apoyar el desarrollo de los sectores industriales, de servicios y de agricultura.

Molteni (2007) describe los resultados positivos que siguieron al acuerdo durante el período 1987-1990: a) se limitaron las expectativas inflacionarias gracias a los acuerdos salariales; b) se recuperaron las tasas de crecimiento: más del 4%; c) se redujo el tamaño de la deuda nacional: del 125% al 98% del PIB; y d) disminuyó el número de desempleados.

El éxito del PRN amplió las negociaciones para extender nuevos programas colectivos de tres años. De esta manera, el Pacto Social se institucionalizó y se convirtió en la columna vertebral de la política económica irlandesa. De esta manera, el Pacto Social introdujo cambios importantes en el proceso de determinación salarial; los aumentos salariales del sector dinámico se basaron en la noción de ganancia de competitividad, comenzando a ligarlo a los aumentos de productividad.

El gobierno convoca así regularmente a todos los socios sociales, agricultores, sindicatos, empresarios, a negociar un acuerdo nacional por tres años. Esto es clave en el modelo irlandés. Se negocia un acuerdo de salarios nacional y las líneas generales de política económica y social. En 2006 tuvieron su séptimo pacto, donde se establecen los objetivos e instrumentos de política económica por los próximos diez años.

Pactos sociales en Irlanda

Vigencia	Nombre del Pacto Social	
1987-1990	Programa de Recuperación Nacional	(PRN)
1991-1993	Programa para el Progreso Económico y Social	(PESP)
1994-1996	Programa para la Competitividad y el Trabajo	(PCW)
1997-2000	Acuerdo para la Inclusión, Empleo y Competitividad	(P2000)
2001-2003	Programa para la Prosperidad y Justicia	(PPF)
2003-2005	Progreso Sostenido	(PS)
2006-2016	Hacia 2016	(T16)

Los pactos en Argentina

A pesar del fuerte componente corporativista, la experiencia argentina no ofrece grandes ejemplos históricos de pactos o acuerdos sociales en materia de competitividad. El primer intento de relevancia en este sentido fue el inconcluso Acuerdo Nacional de Competitividad de 1955 bajo el segundo gobierno de Perón. Un segundo ejemplo corresponde al “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” firmado por empresarios y trabajadores a través de la Confederación General del Trabajo en 1994. En ninguno de los dos casos los acuerdos resultaron parte de un programa integral y de largo plazo que buscara institucionalizar y consolidar las mejoras de productividad que pregonaban.

En 1952, Perón lanza su segundo Plan Quinquenal, el que incluía un programa de estabilización que planteaba el problema de la productividad de la economía de entonces. En dicho Plan, el gobierno establecía límites a los aumentos salariales, tratando de vincularlos a la evolución de la productividad del trabajo.

El sector empresarial comenzó desde 1953 a organizar congresos donde se discutían recomendaciones para incrementar el rendimiento del trabajo mediante incentivos a la producción, así como la restricción a los permisos de ausentismo justificado, la flexibilización del régimen de indemnizaciones y la necesidad de renovación de los equipos productivos.

Frente al rebrote inflacionario de 1954, Perón formuló un plan de acción para contener las demandas sectoriales. En él se incitaba a los empresarios a aumentar la producción y a los trabajadores a aumentar su salario real sólo con aumentos de productividad. En este contexto, la CGT convocó a la CGE para la realización del Congreso de la Productividad (31/3/1955). A lo largo del congreso, la CGT trató de destacar las dimensiones empresarias del problema rechazando toda propuesta que asociara mayor productividad con mayor trabajo.

El saldo del Congreso fue el Acuerdo Nacional de Productividad, cuyos principales puntos eran los siguientes:

- Se implantaba la flexibilización para trasladar internamente a los trabajadores conforme a las necesidades de la empresa.

- Se estipuló que los incrementos directos en las remuneraciones por vía de incentivos proporcionados a la eficiencia del trabajador.
- Se proponía la creación de un organismo técnico que centralizaría todo lo referente a la productividad y a las medidas que tendían a su mejoramiento.

Las bases del acuerdo eran poco sustanciales, y no esbozaron más que principios sobre los que se llevarían a cabo reformas en materia de productividad. No obstante, era un primer intento de unir a empresarios y sindicatos para mancomunar sus esfuerzos y conjuntamente consensuar medidas tendientes a mejorar la productividad. Sus efectos no alcanzaron a conocerse, ya que seis meses después el gobierno era derrocado.

El segundo ejemplo citado es el “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social” (25/05/1994), suscripto entre el gobierno, la CGT y las principales organizaciones empresariales (UIA, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la ADEBA, la ABRA, la SRA y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires).

Las partes que negociaron esta instancia de concertación, ratifican que el cambio estructural que vive la economía del país debe ser acompañado de una mayor participación de los protagonistas sociales. Este pacto tripartito fue dotado de un contenido muy amplio, de carácter multitemático, comprendiendo aspectos tales como el empleo, el derecho de información, la solución de conflictos individuales, la higiene y seguridad en el trabajo, la participación de los trabajadores, las asignaciones familiares, la protección de los riesgos del trabajo, la administración e inspección del trabajo, etc.

En lo que respecta a la materia en estudio, el Acuerdo también incluye un capítulo sobre formación profesional, aunque sin implementar medidas o acciones concretas al respecto. En todo caso, se resalta la importancia que reviste la capacitación de los trabajadores, como requisito indispensable para cualquier estrategia de crecimiento con equidad social.

A los efectos de llevar adelante esta meta, se prevé, como una prioridad nacional, la elaboración de un Plan Quinquenal gubernamental sobre formación profesional, que cubra las expectativas de un millón de trabajadores, en dicho término. Se entiende que las actuaciones deberían plasmarse a través de un Acuerdo Nacional para la Formación Profesional, del cual participaría el Ministerio de Trabajo como órgano de promoción y apoyo de los Programas consensuados por los actores sociales. Paralelamente, se aspira a que 200.000 jóvenes pertenecientes a las diferentes provincias del país, carentes de formación previa y de escasos recursos, logren acceder a una capacitación profesional adecuada, implementada por el denominado “Proyecto Joven”, sobre cuyo funcionamiento deberá informarse al Consejo Nacional de Formación Profesional.

Posteriormente, el gobierno y la CGT acordaron el Acta de coincidencias de 9 de mayo de 1997, de carácter bipartito, sin participación del sector empresarial. Este segundo pacto es también multifacético, incluyendo el acuerdo de derogar modalidades precarias de contratación laboral, crear una nueva modalidad estable de contrato de trabajo (ambos objetivos en la línea del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el empleo celebrado en España un mes antes), y establece ciertas modificaciones en los regímenes de negociación colectiva y de obras sociales (sistema de salud gestionado por los sindicatos), entre otras materias.

La cláusula VIII, bajo el rótulo de “Participación en la formación profesional”, establece que “se fomentará la formación profesional permanente y continua, así como la de los desocupados. En ambos casos –se agrega– con la participación activa de los actores sociales para aumentar la eficiencia y dirección del gasto y de las políticas”. Como se ve, trátase de una norma programática que apunta a proponer la participación y a promover la formación continua y la de los trabajadores en paro.

Potencialidades de la política de pactos en el contexto actual

En un país de fuerte tradición corporativista como la Argentina, el diálogo entre diferentes grupos socio-económicos y las autoridades públicas, representa una alternativa idónea para resolver, mediante el consenso y la cooperación, los inevitables conflictos de intereses que despiertan la definición de políticas económicas y sociales. No obstante, la política de pactos no ha sido más que raramente utilizada en nuestro país, y aún en los casos en que fue empleada los resultados no fueron en general los esperados.

El campo de aplicación de los Pactos Sociales como instrumento de política es de lo más variado. Las discusiones pueden cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, la política de gastos e impuestos del gobierno, tasa de interés, comercio exterior, salarios mínimos, política de empleo, crédito, capacitación, entre otras.

Tradicionalmente, uno de sus principales usos ha sido en materia de control inflacionario. En contextos de persistencia inflacionaria, la evolución de los precios responde a dos factores causales diferentes: las presiones inflacionarias y la propagación inflacionaria. En estos casos, los acuerdos sociales pueden ser un instrumento idóneo para controlar la inercia inflacionaria controlando las expectativas y la propagación inflacionaria. Sin embargo, sólo acompañando esta medida con políticas que actúen sobre las presiones inflacionarias se conseguirá dominar la inflación.

El fracaso de las Actas de Gelbard obedeció a la implementación de políticas focalizadas casi exclusivamente en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de presión inflacionaria por el lado de la demanda y de los costos. Los compromisos en materia de mantención de precios y salarios por parte de empresarios y sindicatos respectivamente,

serán efectivos si por parte del Gobierno se acuerdan también políticas que busquen eliminar la verdadera raíz de la inflación, es decir, medidas que actúen sobre las presiones inflacionarias, controlando la expansión fiscal y monetaria. Es por ello que en un eventual acuerdo es vital que formen parte, no sólo empresarios y trabajadores, sino también el gobierno y los partidos políticos.

Tales fueron las bases sobre las que se asentaron los exitosos acuerdos de Moncloa. La lucha contra la inflación, tal como se concibe en el Pacto de la Moncloa, se lleva a cabo empleando como instrumentos principales la política salarial y monetaria, aunque bajo un escenario de contención y control fiscal. De esta forma, el sector público se comprometía a una mayor austeridad y a restringir la oferta monetaria (a través de una limitación en el crecimiento del crédito y de las disponibilidades líquidas), mientras que los asalariados acordaban renunciar a las medidas de fuerza para obtener ajustes salariales por encima de los pautados.

En el contexto argentino actual, los Acuerdos Sociales parecerían brindar una alternativa plausible para implementar, mancomunada y consensuadamente, políticas públicas que busquen resolver los dos principales problemas que aquejan a la economía argentina actual: inflación y pérdida de competitividad. Claramente el éxito de una estrategia de este tipo necesita de compromisos, tanto de los actores sociales, como del Gobierno.

Bibliografía

- Ahlquist, J. S. (2007), "The determinants of Social Pacts, 1974-2000", Departement of Political Science, University of Washington.
- De Pablo, Juan Carlos (2005), "La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX", La Ley.
- Ermida, O. y Rosenbaum, J. (1998), "Formación profesional en la negociación colectiva", OIT.
- Etxezarreta, M. (1991), "La Reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990", Icaria Editorial.
- Flores Andrade, A. (2000), "Los empresarios y la transición a la democracia española", Estudios Sociológicos.
- Hernandez Andreu, J. (2004), "Economía política de la transición en España: (1973-1980)", Editorial Complutense, S.A
- Molteni, G. (2007), "Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido", Revista cultura económica.
- Pactos para el empleo y la competitividad (2003), Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublin, Irlanda.
- Programme for National Recovery (1987), Published by the Stationary Office.
- Rapoport, Mario (2005), "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)", Editorial Emecé.
- Zaragoza, A. y Justo, D. (1988), "Pactos sociales, sindicatos y patronal en España", Siglo XXI de España Editores.

Políticas de inserción de Argentina

Jorge Vasconcelos e Inés Butler – IERAL Buenos Aires

Negociaciones comerciales de Argentina

Argentina no tiene una estrategia definida de negociaciones comerciales bilaterales. Desde comienzos de los '90 cuando se conformó el acuerdo del Mercosur, las negociaciones comerciales internacionales se canalizan a través del bloque. Diferente es el caso de Chile, que cuenta con más de 20 acuerdos bilaterales, con entrada preferente a países con alta demanda de alimentos, como los asiáticos de reciente crecimiento.

	Vigentes	En negociación
Chile	24	6
Brasil	17	6
Argentina	16	6
Uruguay	14	6

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea s/ Secretaría de Industria, Comercio y Pymes.

El Mercosur

El acuerdo del Mercosur, firmado en el Tratado de Asunción en 1991 con los vecinos países de Brasil, Uruguay y Paraguay tiene por objetivo lograr libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración de los socios comerciales.

El compromiso entre los Estados parte de armonizar sus legislaciones en los sectores pertinentes (agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras a acordar), tiene como fin asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los países y así lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En 1994 con la firma del Protocolo de Ouro Preto se le dio forma institucional al acuerdo y se adoptaron los instrumentos de política comercial necesarios para la conformación de una Unión Aduanera.

Estrategia de negociaciones: el rol del Mercosur

La decisión de permanecer y fortalecer el MERCOSUR o formalizar una estrategia de negociación independiente es de índole política. Argentina debería plantear su esquema de negociaciones comerciales internacionales desde el ámbito del MERCOSUR, que le da una plataforma mucho más importante. Sin embargo, para esto debería iniciarse una trayectoria de fortalecimiento del acuerdo, dado los notables cambios ocurridos en la política macroeconómica de los países miembros desde la firma de los acuerdos que conforman la Unión Aduanera.

El compromiso institucional de los países del bloque se encuentra debilitado. Las modificaciones en las políticas macroeconómicas de los países miembros han incrementado las excepciones a la política comercial, además de retardar las convergencias acordadas inicialmente. Además, en los últimos años han proliferado las normas para arancelarias, los mecanismos de salvaguardas y medidas anti dumping que restringen la libre movilidad de bienes dentro del bloque.

Como ejemplo, cabe resaltar el caso del vino chileno, que ingresa al mercado de Brasil con menos trabas que el de Argentina (aunque ambos ingresan con arancel 0). En la tabla se puede observar que intra bloque persisten numerosas medidas antidumping, especialmente desde la Argentina a Brasil, que traban el comercio bilateral. Resolver esta situación, quizá priorizando los mecanismos de salvaguarda que tienen un horizonte temporal acotado, es un primer paso fundamental para revitalizar la liberalización intra Mercosur y fortalecer institucionalmente al bloque (Lederman & Sanguinetti, 2004).

Estrategias para el rol del Mercosur

- Fortalecimiento institucional del acuerdo
- Negociaciones comerciales con el resto del mundo pivoteando desde el Mercosur
- Profundizar el comercio y el intercambio de servicios y empleo en el seno del Mercosur
- Reducir las barreras para arancelarias y medidas antidumping

La promoción de las exportaciones en Argentina

En Argentina existen cuatro programas de promoción de exportaciones a nivel nacional, con objetivos en algunos casos superpuestos y sin mucha articulación entre ellos.

En primer lugar se encuentra la Fundación Exportar que comenzó a funcionar en 1995. Muchos de los servicios que provee son arancelados. Así, del financiamiento total de la entidad, el Sector Público hace un aporte de entre el 50% y 75% (Castro y Saslavsky, 2009). De todas formas, el presupuesto que maneja es bastante acotado.

Paralelamente a la Fundación Exportar, y hasta cierto punto en forma complementaria, funciona la Subsecretaría de Comercio Internacional, también dentro de la Órbita del MRECIC.

A nivel nacional, también existen dos agencias más pequeñas y en cierta medida se superponen con las acciones de la Fundación Exportar debido a que sus acciones de promoción son similares. Una, dependiente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SePyme), es PROARGENTINA que se focaliza en brindar apoyo a empresas de menor envergadura. La otra agencia es PROARGEX, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Este programa, a diferencia de los anteriores, sí tiene un foco sectorial, ya que se encuentra orientado al apoyo del sector agroalimentario.

A estas agencias, se suman un espectro no menor de agencias dependientes de cámaras sectoriales y agencias de gobiernos provinciales, con un foco mucho más acotado, tanto por la población objetivo a la que se encuentran orientadas como por los presupuestos que manejan y su margen de acción. Además, estas agencias presentan bajo grado de participación del sector privado y tienen baja capacidad de coordinación con agencias a nivel nacional u otras agencias regionales⁷.

En relación con las enseñanzas de las mejores prácticas internacionales (Lederman et al, 2009) se observa que los organismos de promoción de exportación de Argentina deberían repensarse en el marco de una estrategia más agresiva que permita un uso más eficiente de los recursos para lograr competitividad.

En primer lugar surge como prioridad generar un marco unificado de apoyo a la exportación a nivel nacional, aunque con reparticiones provinciales para alcanzar un desarrollo más armónico a nivel federal. Esto se encuentra en línea con el hallazgo de Lederman (2009) de que el mayor impacto sobre las exportaciones se logra cuando hay una sola agencia que concentra toda la promoción de exportaciones. De este modo se evitaría la superposición de acciones y la competencia entre agencias, con la ineficiencia en el uso de recursos públicos que eso genera.

Pero además, es claro que el tema de las exportaciones no puede tratarse al margen de la cuestión de las importaciones dado el avance que ha tenido el comercio intraindustrial y el hecho que muchas de las barreras que suelen enfrentarse las exportaciones tienen que ver con medidas previas tomadas por el país con importaciones provenientes de esos mercados. Con este enfoque de encadenamientos, también se llega a tópicos como el turismo y las inversiones.

El turismo internacional es un canal de exportaciones de primera magnitud, pero además puede aprovecharse la presencia de los extranjeros en el país para promover bienes y servicios que puedan ser exportables al país de origen de estos visitantes. La conexión entre exportaciones e inversión es múltiple y en las dos direcciones: por ejemplo, por el lado de la demanda el gobierno debería contribuir a la identificación de mercados dinámicos; por el lado de la oferta, ayudar a identificar las prioridades vinculadas con el desarrollo de infraestructura física y

⁷ Ver Castro y Saslavsky (2009) para un análisis de la promoción de exportaciones provinciales.

tecnológica, así como la potencialidad de eventuales proveedores para los nuevos emprendimientos.

Atento a los objetivos planteados, lo más adecuado sería la creación de un Ministerio de Comercio Exterior, Inversiones y Turismo, enfocado en los aspectos más relevantes para la inserción internacional de Argentina.

Este Ministerio, que se financiaría consolidando partidas presupuestarias ya existentes de múltiples organismos vinculados, debería actuar en coordinación con una política de desarrollo productivo a nivel país, sin generar duplicidad de acciones entre agencias de promoción de exportaciones y de desarrollo productivo. Además, dentro de este marco debería asegurarse el acceso de las nuevas firmas exportadoras a mecanismos de apoyo interno, que las ayuden en el proceso de internacionalización.

La experiencia internacional muestra que el apoyo puertas adentro es de gran relevancia para lograr una exportación exitosa. Esto es, la inserción de Argentina en la economía global no puede ser el objetivo de una agencia aislada o alguna dependencia del Sector Público Nacional sino que debe ser un compromiso a nivel país.

Un déficit que pareciera observarse en la promoción de exportaciones en Argentina es la falta de foco en nuevos exportadores, que son quienes más afectados se ven por las trabas a la exportación. Una porción sustancial del apoyo actual se destina a exportadores establecidos. Las buenas prácticas internacionales muestran que tiene mayor impacto sobre las exportaciones si se focaliza en empresas existentes, pero que aún no son exportadoras. También debería priorizarse el apoyo a productos no tradicionales: nuevos bienes y nuevos destinos.

Deberían evaluarse costos y beneficios de incorporar a instituciones como Fundación Exportar, una red de agentes privados, no pertenecientes a la diplomacia, que posibiliten a las Pymes argentinas una política más agresiva en captación de mercados externos.

Un aspecto relevante para lograr mayor efectividad en la operación de los institutos de promoción de exportaciones es incluir evaluación de impacto de sus actividades. Un caso interesante es el de Austrade, la Agencia de Desarrollo de comercio e Inversión de Australia que desarrolló los KPI (Key Performance Indicators, Indicadores de Performance Clave) para evaluar su performance. Los indicadores incluyen variables cuantitativas de resultados, como número total de empresas exportadoras, medidas de satisfacción de clientes, impacto exportador, impacto inversor, entre otras. Son indicadores de fácil elaboración, pero también de fácil lectura por los actores involucrados y la sociedad.

Recomendaciones para la promoción de exportaciones e inversiones externas de Argentina:

Creación de un Ministerio de Comercio Exterior, Inversiones y Turismo

Complementariedad con política de desarrollo productivo a nivel nacional y programas de apoyo vinculados *on shore*

Foco del apoyo en nuevos exportadores, nuevos productos de exportación y nuevos mercados

Incremento de presupuesto con dos fuentes de financiamiento: a) eliminación de superposiciones de agencias, b) partidas presupuestarias adicionales

Separar funciones diplomáticas de funciones comerciales

Generar metas explícitas y aplicar mecanismos de evaluación de impacto

Perspectivas futuras de las negociaciones comerciales

El actual contexto internacional plantea severas dificultades para encarar negociaciones de apertura con países o regiones de la órbita de los desarrollados, que han sido el epicentro de la última crisis internacional, con un saldo de 15 millones de nuevos desempleados. Aunque formalmente deben mantenerse gestiones en esa dirección, las chances de éxito son muy bajas.

En este contexto, las negociaciones comerciales preferenciales pasan a ser entonces un punto clave en la estrategia de inserción. En la medida que los competidores internacionales de Argentina realicen avances en este frente, las firmas locales enfrentarán una desventaja de costos si deben pagar aranceles, mientras que sus competidores ingresan sus productos con un trato preferencial. A esto se suma la facilitación de comercio que ocurre si estos acuerdos llevan a eliminar o acotar la incidencia de las barreras no arancelarias, homogenizando requerimientos o simplificando el cumplimiento de los requerimientos técnicos y sanitarios. (Lederman y Sanguinetti, 2004)

Dada la dificultad para lograr nuevas concesiones en mercados desarrollados, la política debería centrarse en defender los mercados capturados y evitar retaliaciones para arancelarias sobre los productos made in Argentina. Simultáneamente, las negociaciones comerciales deberán focalizarse en mercados de relevancia para la región, que por su situación económica permitan pensar en un mayor potencial para una mayor apertura comercial con países como la Argentina.

Ya ha sido demostrada en diversos trabajos la relación de complementariedad que, predominantemente, Argentina tiene con los países agrupados bajo la sigla BRIC (Brasil, Rusia, India, China). Con Brasil, el carril de las negociaciones es diferente dada la existencia del Mercosur. En cambio, la relación con los otros tres miembros del club merece un seguimiento cotidiano. Se sugiere que, para la búsqueda de oportunidades comerciales, se subdivida por regiones y/o provincias a los otros tres miembros del BRIC, es decir Rusia, India y China. El objetivo es establecer líneas directas de comunicación con autoridades subnacionales. Dada la enorme magnitud de los mercados de los BRICs por un lado y las limitaciones de escala de muchas de las empresas argentinas, la estrategia de regionalización parece la más recomendable.

Pero además, la Argentina no debería perder de vista el dinamismo y la magnitud de otros mercados tan complementarios como los mencionados anteriormente, lo que denominamos

“PAISES SUB-BRICs”. Ordenados de mayor a menor por el dinamismo de sus importaciones en los últimos cinco años, resaltan países como Egipto, Indonesia, Emiratos Árabes, Turquía, Sudáfrica y Corea. Más abajo también merece señalarse el caso de Israel, junto con otros tigres asiáticos y también México. Pues bien, esta categoría de “sub BRICs” agrupados por IERAL suma para el último dato disponible importaciones anuales por US\$2,3 millones de millones, o sea detentan una participación de 14,8% del total de las importaciones mundiales. Obsérvese que China contribuye con 7,8% de las importaciones mundiales y Brasil lo hace con 1,2%.

**12 principales mercados (excluyendo desarrollados y BRICs)
Ranking por crecimiento anual de las importaciones últimos 5 años**

País	Importaciones 2008 (mill US\$)	Participación	Crecimiento 5 años	Crecimiento 10 años	Complementariedad comercial
Mundo	15.610.108	100%			
Egipto	51.822	0,3%	36,6%	12,2%	Alta
Indonesia	129.208	0,8%	31,7%	16,8%	Sd
Emiratos Árabes	160.734	1,0%	28,3%	22,5%	Alta
Turquía	196.970	1,3%	24,2%	15,7%	Alta
Sudáfrica	87.582	0,6%	20,5%	12,6%	Alta
Corea	433.976	2,8%	19,8%	17,2%	Alta
Singapur	318.035	2,0%	18,6%	12,1%	Media
Tailandia	172.519	1,1%	18,1%	15,1%	Alta
Israel	65.118	0,4%	13,8%	9,1%	Alta
Malasia	153.549	1,0%	13,5%	10,4%	Alta
Taiwán	228.655	1,5%	12,8%	8,2%	Alta
México	308.229	2,0%	12,6%	9,4%	Alta

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Participación en las importaciones mundiales

Año 2008

	Mill US\$	Participación
Sub BRICs	2.306.397	14,8%
Brasil	173.197	1,2%
China	1.132.562	7,8%

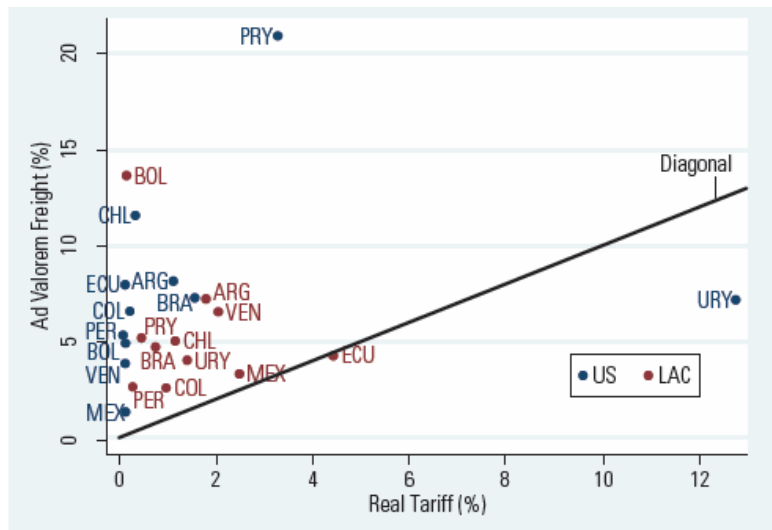
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Reducir el costo de comerciar

Los costos de transporte representan una porción sustancial de los costos de comercio. Mesquita Moreira, Volpe, & Blyde (2008) muestran que prácticamente todos los países de América Latina presentan costos de transporte superiores al arancel pagado, tanto para las exportaciones regionales como para las exportaciones a EEUU. Esta magnitud de los costos de transporte, al

ser mucho más relevante que la de los aranceles, resulta en que, si bien el efecto marginal de los aranceles es mayor al de los fletes, la importancia del efecto de los costos de transporte sobre comercio y productividad es mucho más significativa. (Mesquita Moreira, Volpe, & Blyde, 2008). En consecuencia, una política de inserción internacional competitiva deberá otorgar suma importancia a este componente.

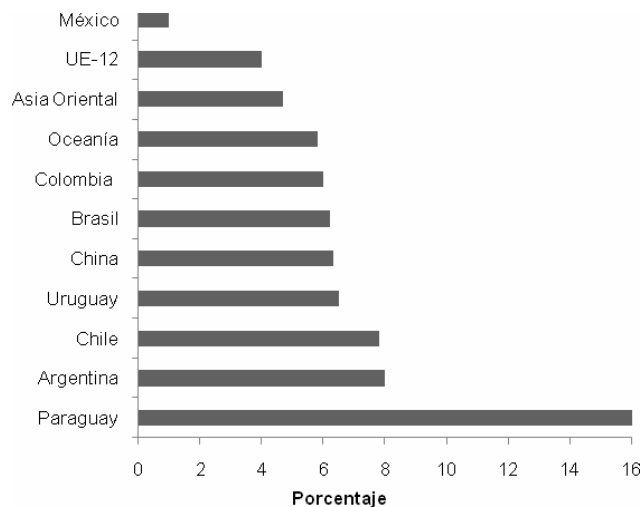
Flete Ad Valorem y Tarifas para el comercio intraregional y exportaciones a EEUU
Países seleccionados. 2005.



Fuente: Mesquita Moreira, M., Volpe, C., Blyde, J. 2008

América Latina presenta costos de transporte superiores a los de países que se encuentran a mayor distancia del mercado de EEUU, como los países de Asia, Oceanía y Europa. Esto refleja que los costos de transporte no se encuentran influenciados únicamente por la geografía o la composición del comercio, sino que se suman otros factores, especialmente la extensión y calidad de la infraestructura.

Costo de flete como porcentaje de las exportaciones a Estados Unidos
2006

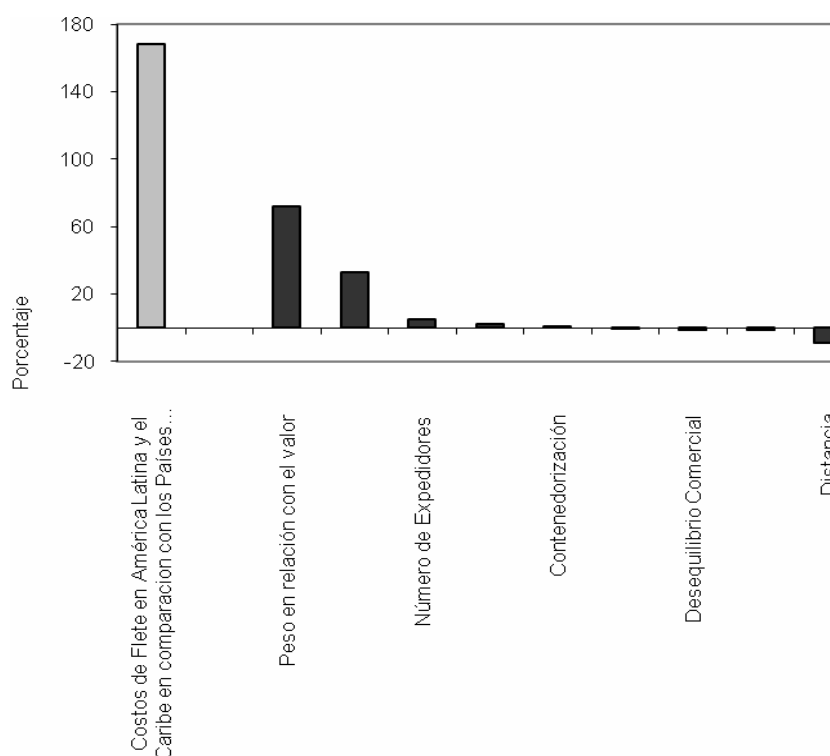


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Mesquita Moreira, Volpe, & Blyde, 2008.

Si se tiene por objetivo diseñar políticas públicas para reducir los costos de transporte en la región, la pregunta clave es indagar sobre los factores que explican las diferencias en el gasto en fletes marítimo en los países de América Latina. Mesquita Moreira, Volpe, & Blyde (2008) justamente realizan un análisis econométrico para desglosar las diferencias en el flete marítimo de las exportaciones de América Latina y Holanda a EEUU. Un 70% de la diferencia es resultado de la composición del comercio debido a un peso en relación al valor de las mercaderías muy superior. Esto es, en América Latina, las exportaciones son intensivas en costo de transporte y esta intensidad en el uso del factor transporte otorga gran relevancia a las políticas vinculadas con reducir dichos costos.

El siguiente factor es la eficiencia de la infraestructura portuaria, factor nada irrelevante ya que explica el 33% de la diferencia. Como tercer factor en importancia aparece el nivel de competencia entre las compañías de logística, esto es, un entorno más competitivo.

Desglose de las diferencias en el flete marítimo entre América Latina y los países Bajos
Exportaciones a Estados Unidos, 2000-05



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Pagés (2010, BID).

Claramente, a estos costos internacionales deben sumarse los costos de transporte domésticos, de llevar las mercaderías hasta los puertos de salida, que no son menores y que adolecen de similares problemas de infraestructura y competencia. El Banco Mundial estimó que en LAC (América Latina y el Caribe) los costos de logística doméstica se encuentran en un rango que va

de 16% a 25% del PIB, mientras que para los países de la OECD este valor ronda el 9% del PIB. (Banco Mundial, 2002).

Los costos de transporte, a pesar de tener el efecto final de encarecer el costo de comerciar, presentan algunas diferencias cruciales con los aranceles ya que son variables, no se computan como un porcentaje simple del valor de la mercadería, sino que dependen de características como peso, volumen y carácter perecedero y, finalmente, no son arbitrarios, sino que dependen de variables como flujos comerciales, infraestructura del país y competencia de la industria del transporte. En consecuencia, cualquier intento de modificarlos requerirá medidas de política complejas (Pagés, 2010).

Lecciones de política para reducir costos de comercio

Infraestructura de exportación

Contenedores

Regulaciones que garanticen competencia de operadores logísticos

Infraestructura de transporte doméstica

Sistemas Cambiarios y Monetarios: Análisis para el caso de Argentina

Gustavo Reyes – IERAL Mendoza

Fruto del avance en la integración de los mercados de capitales y de las crisis financieras de los 90's, en las últimas dos décadas se ha producido una polarización de los sistemas cambiarios ya que disminuyó la utilización de los sistemas intermedios y se extendió tanto la implementación de los sistemas “duros” de fijación del tipo de cambio (euro, plena dolarización, caja de conversión) como los de plena flexibilidad cambiaria. En los últimos años, después de la caída de la Convertibilidad en Argentina, los sistemas “duros” comenzaron a perder un poco de popularidad y avanzaron aún más los sistemas cambiarios plenamente flexibles.

Más allá de las modas y tendencias, la elección del sistema cambiario es muy importante para cualquier economía ya que cada sistema tiene sus ventajas y desventajas y, dependiendo las características de cada país, un sistema puede ser más conveniente que otro.

A continuación se analizan las ventajas y desventajas de los sistemas cambiarios desde el punto de vista teórico, empírico y en relación a las características de cada economía. En función de esto, se determina el sistema cambiario ideal para las condiciones actuales de la economía de Argentina y los requisitos que debería cumplir nuestro país para aprovechar las ventajas de dicho régimen.

Principales ventajas y desventajas de los sistemas cambiarios

En la práctica pueden distinguirse al menos nueve sistemas cambiarios que van desde aquellos con plena flexibilidad cambiaria a otros con máxima rigidez en el tipo de cambio. En todos estos sistemas se produce un dilema muy difícil de resolver entre flexibilidad e inflación. Los costos de incertidumbre e inflación se reducen a medida que se pasa desde un régimen más flexible a otro más rígido pero aumentan los costos relacionados a la amortiguación de los shocks externos (se pierde la autonomía de la política monetaria).

A nivel empírico también es difícil determinar el mejor régimen porque los estudios econométricos muestran que, según el objetivo macroeconómico buscado (inflación, crecimiento económico, tasas de interés, etc.), el sistema cambiario más efectivo resulta

diferente. De esta forma, a nivel empírico, los mejores regímenes cambiarios para los principales objetivos macroeconómicos son los siguientes:

- **Inflación:** el Tipo de Cambio (TC) Fijo está más asociado empíricamente a una menor inflación que el TC Flexible. La razón de esta relación se basa en el anclaje de precios y de expectativas (consistencia temporal) que produce.
- **Tasas de interés:** a nivel empírico el TC Fijo es el que presenta tasas de interés reales más bajas. La menor volatilidad del tipo de cambio y la menor expectativa de depreciación (menor inflación esperada por mejor anclaje de expectativas) son las claves de este resultado.
- **Shocks Externos:** los estudios econométricos muestran que el TC Flexible es el más efectivo para amortiguar el impacto de las variaciones abruptas en los términos de intercambio (gracias a las modificaciones en el tipo de cambio). La nula posibilidad del TC Fijo para reducir los efectos de los cambios en los precios internacionales ha sido analizada a nivel teórico desde los pioneros trabajos de Milton Friedman en los años 50's y, más formalmente, por el legendario modelo macroeconómico de economía abierta de Mundell & Fleming en los 60's.
- **Crecimiento económico y volatilidad del PBI:** la posibilidad de amortiguar los shocks externos permite al TC Flexible asociarlo empíricamente a una mejor performance de crecimiento económico y menor volatilidad del PBI. La baja performance del TC Fijo en materia de crecimiento y volatilidad del PBI se debe tanto a las características de amplificar los shocks externos como a la relativa mayor exposición a los "Suddens Stops" (cambios abruptos en los movimientos de capitales).
- **Performance Fiscal:** el TC Flexible empíricamente está asociado a una mejor conducta fiscal. La conveniencia de este sistema se debe a que el mismo desalienta el endeudamiento externo excesivo y limita los desequilibrios macroeconómicos al permitir que se noten más rápidamente (a través del tipo de cambio)⁸.

Condiciones para elegir el Sistema Cambiario más conveniente

Tanto a nivel teórico como empírico no existe el sistema cambiario ideal porque los beneficios de un sistema representan los costos de los otros esquemas. No obstante, teniendo en cuenta las características de cada economía, es posible elegir el régimen cambiario más conveniente para cada economía a través del análisis de cada una de las nueve características más relevantes para cualquier economía en materia cambiaria. Son las siguientes:

⁸ La posibilidad que permite el TC Fijo de financiar los déficits fiscales con reservas internacionales permite relajar la conducta fiscal.

- **Tamaño de la economía:** mientras más grande es la economía, mayores son los beneficios del **TC Flexible**. Este régimen permite que estas economías aprovechen mejor la capacidad de influir sobre los precios de algunos mercados internacionales. Por otro lado, los costos de las variaciones del tipo de cambio no resultan tan importantes en estas economías ya que la participación de los sectores no relacionados directamente con el tipo de cambio (No Transables) es bastante grande en general. Por este motivo, la influencia de la inestabilidad cambiaria no resulta tan relevante como en las economías pequeñas.
- **Apertura Comercial:** mientras más abierta es la economía al comercio internacional, mayores son los beneficios del **TC Fijo** porque permite estabilizar gran parte de los precios de la economía (relacionados al comercio y a la inversión).
- **Mercado Laboral:** mientras más inflexibles son los mercados laborales, mayores son los beneficios del **TC Flexible** porque, a través de las variaciones del tipo de cambio, permite ajustar los precios relativos de la economía.
- **Sistema Financiero:** cuando este mercado **está poco desarrollado**, resulta muy difícil protegerse de las fluctuaciones cambiarias (no hay mercados a futuros), por lo tanto en estos casos es más recomendable el **TC Fijo**.
- **Movilidad de Capitales:** cuando la economía se encuentra **fuertemente integrada** a los mercados financieros internacionales es recomendable el **TC Flexible** porque, a diferencia del TC Fijo, permite mantener la autonomía de la política monetaria (Trinidad Imposible⁹). Claramente, en el caso contrario (baja movilidad de capitales), la Trinidad Imposible deja de cumplirse, por lo tanto, es posible mantener cierta autonomía de la política monetaria bajo TC Fijo en el corto plazo.
- **Inflación y baja credibilidad del Banco Central:** ante estos problemas el **TC Fijo** es el ideal porque fija uno de los precios más importantes de la economía y representa un anclaje muy simple y transparente para las expectativas.
- **Influencia de Precios Internacionales:** cuando la influencia de estos precios en la economía doméstica es muy importante, el **TC Flexible** es el más recomendable porque es el único sistema que permite amortiguar las variaciones abruptas de dichos precios.
- **Concentración del Comercio:** en este caso no existe una preferencia determinada por el sistema cambiario. Si bien mientras mayor es la concentración (tanto geográfica

⁹ Este dilema está presente en cualquier economía y establece la imposibilidad de lograr al mismo tiempo plena estabilidad cambiaria, autonomía en la política monetaria y plena libertad para los movimientos de los mercados de capitales. El concepto de Trinidad Imposible implica que solamente dos de estos tres objetivos pueden satisfacerse en forma simultánea.

como por producto) el TC Fijo puede ser preferible para no generar inestabilidades de precios, el TC Flexible también puede resultar más adecuado para amortiguar los cambios en los precios internacionales.

- **Demanda de Dinero:** en economías con larga historia inflacionaria, la demanda de dinero doméstico es altamente inestable. En estos casos, el **TC Fijo** es más recomendable porque es el mejor régimen para amortiguar dichos cambios.
- **Pasivos Financieros en Moneda Extranjera:** cuando estos pasivos son muy importantes en magnitud, el **TC Fijo** es el más recomendable porque, al evitar cambios en el tipo de cambio, no convalida variaciones abruptas en los pasivos como consecuencia de alteraciones cambiarias (Balance Sheet Problem / Fear to Float).
- **Moral Hazard:** en economías donde en el pasado se han producido muchos “salvatajes” luego de fuertes episodios devaluatorios, existen grandes incentivos a que los agentes económicos se sobre-endeuden en moneda extranjera esperando que se produzcan después dichos “salvatajes”. En estos casos, el **TC Flexible** resulta el más adecuado para prevenir dichas conductas especulativas (el TC Fijo estimula las mismas).

Argentina y el Sistema Cambiario ideal

La economía de Argentina presenta diferentes características algunas de las cuales hacen más recomendable el TC Flexible pero algunas otras el TC Fijo.

- Las características que indican que Argentina debería utilizar un régimen de Tipo de Cambio Flexible son las siguientes: es un país mediano – grande en términos de PBI¹⁰, sus mercados laborales son bastantes inflexibles, su sistema financiero está medianamente desarrollado, presenta una relativamente importante dependencia de algunos precios internacionales (commodities), el actual stock de pasivos del sistema financiero en moneda extranjera es relativamente bajo y finalmente, porque en el pasado han existido numerosos “salvatajes” mediante seguros de cambio, devaluaciones asimétricas, etc., que estimulan conductas de Moral Hazard.
- Las características que indican que Argentina debería utilizar un régimen de Tipo de Cambio Fijo son las actuales restricciones al mercado de capitales, la elevada inflación y la históricamente volátil demanda de dinero.

Como se puede apreciar, actualmente la cantidad de “razones” para aplicar un régimen de TC Fijo son bastante menores que las de TC Flexible.

¹⁰ Ver estadísticas del Fondo Monetario Internacional (2010).

Los motivos que desaconsejan la instrumentación del TC Flexible no siempre han tenido la misma magnitud que en la actualidad. Esto resulta muy claro si se analizan las condiciones imperantes a principios de los 90's cuando se adoptó el sistema de convertibilidad (TC Fijo de alta rigidez). En estos años, el problema inflacionario y de inestabilidad de la demanda de dinero eran muy importantes porque la economía tenía serios riesgos de un nuevo proceso hiperinflacionario.

Actualmente la economía de Argentina, si bien presenta niveles inflacionarios elevados y altamente superiores a los estándares internacionales, está aún lejos de episodios hiperinflacionarios y, como demuestran numerosas experiencias internacionales¹¹, con los actuales niveles de inflación es perfectamente posible estabilizar la economía utilizando un TC Flexible que es el régimen que claramente más le conviene por las características de la economía.

Condiciones necesarias del TC Flotante

En la práctica muchos países no implementan este régimen básicamente por los riesgos que implica dejar flotar libremente el tipo de cambio¹². Si bien estos riesgos son muy importantes y comunes en las economías emergentes, por un lado, muchos de ellos también existen cuando la permanencia de los tipos de cambio fijos se vuelve insostenible, y por otro lado, dichos riesgos pueden minimizarse mediante la implementación de determinadas políticas económicas.

Tres de las cinco políticas que minimizan estos riesgos también son imprescindibles bajo un sistema de TC Fijos. Estas políticas son las siguientes: contar con un elevado nivel de reservas para poder atemperar las posibles fluctuaciones fuertes del tipo de cambio en una transición con flotación sucia, una política fiscal anti-cíclica y una prudente regulación del sistema financiero desarrollado.

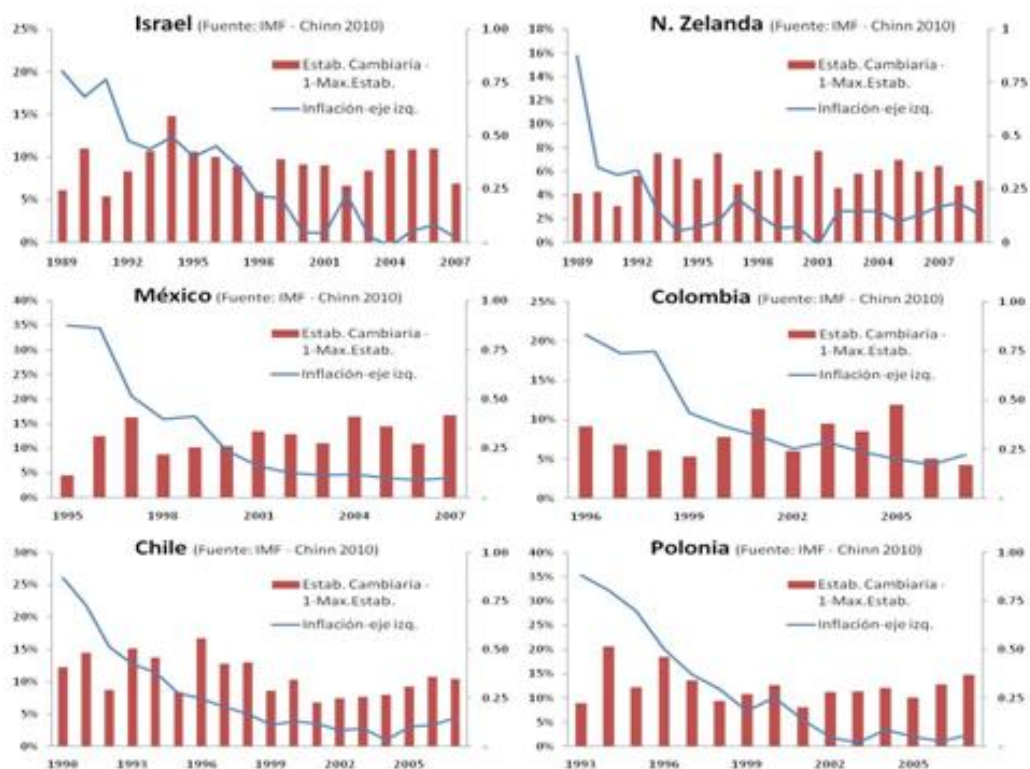
Las otras dos políticas requeridas también son imprescindibles bajo TC Flexible pero no tan importantes bajo TC Fijo. Bajo este último sistema, las expectativas están ancladas por la rigidez del tipo de cambio, pero como en un régimen de flotación, el tipo de cambio puede variar libremente, la economía necesita encontrar alguna otra forma de anclar las expectativas. La forma de lograr esto es básicamente con el establecimiento de algún ancla nominal para la política monetaria y con la existencia de un Banco Central independiente.

¹¹ Israel, Nueva Zelanda y Chile a fines de los 80's y Colombia, México y Polonia a mediados de los 90's.

¹² Los tres problemas implícitos en el famoso "Miedo a Flotar" son los siguientes: los efectos reales y financieros de la volatilidad del tipo de cambio, el riesgo que depreciaciones aceleradas del tipo de cambio afecten la tasa de inflación y el efecto sobre los balances de las depreciaciones bruscas del tipo de cambio.

- La existencia de un ancla nominal es fundamental bajo TC Flexible porque es lo que fuerza al Banco Central (BC) a conducir una Política Monetaria que permita fluctuaciones en la cantidad de dinero o en la tasa de inflación dentro de un rango restringido de forma tal, de preservar el valor de la moneda doméstica. Esta es la forma que el ancla nominal ayuda a controlar las expectativas inflacionarias. Las anclas más comunes son las metas monetarias (MM) y las de inflación (MI).
 - Las MM consisten en el compromiso del BC de mantener el crecimiento de algún/os de los agregados monetarios en un rango acotado y pre-anunciado. Este tipo de metas se implementó en numerosos países en las décadas de los 70's y 80's y es la que contempla el Programa Monetario 2010 en Argentina. En general, los países que adoptaron estas reglas las abandonaron por la gran inestabilidad de la demanda de dinero que, al no poder ser pronosticada adecuadamente, la regla monetaria terminaba siendo demasiado expansiva (generalmente) o contractiva (en algunos pocos casos) haciendo fracasar a la meta monetaria en su rol para anclar adecuadamente a las expectativas inflacionarias.
 - La otra alternativa más utilizada para anclar las expectativas son las MI que consisten en el compromiso del Banco Central de mantener la inflación en un rango pre-anunciado que sea bajo y estable. En la práctica, el objetivo inflacionario nunca resulta estricto sino es más bien flexible debido a que también tiene en cuenta el "Output Gap" de la economía (recursos productivos no utilizados)¹³. Entre 1990 y 2010, la cantidad de países que utilizan este sistema ha crecido sostenidamente (desde 1 a casi 30 en la actualidad) abarcando tanto países desarrollados (UK) como emergentes (Chile, Brasil, México). El éxito de las MI se explica en el fuerte anclaje que produce en las expectativas inflacionarias y en la tasa de inflación. Un grupo importante de los países que actualmente implementa las MI, logró reducir notablemente sus problemas inflacionarios sin perder totalmente la autonomía de la política monetaria ni la capacidad de amortiguar los shocks externos como les sucede a los países que fijan su tipo de cambio.

¹³ Svensson, L., (2010), "Inflation Targeting", en "Handbook of Monetary Economics", Volumen 3a and 3b, Friedman, B. and Woodford, M. ed., forthcoming.



- El otro factor clave para moderar las expectativas inflacionarias es la existencia de un Banco Central Independiente entendiendo por tal a la libertad de la autoridad monetaria de la influencia política para conducir la política monetaria. Dado que la inflación es un fenómeno esencialmente monetario, la misma solamente puede ser alta cuando el BC lo permite y esto sucede cuando la entidad monetaria tiene objetivos de crecimiento económico por encima del natural de la economía. Si esto es así, es natural que la gente se anticipe a las expansiones monetarias del BC y espere tasas de inflación elevadas. El resultado de esta secuencia es pura ineficiencia ya que el BC no es capaz de afectar el crecimiento económico por encima de su nivel natural pero genera altas expectativas inflacionarias¹⁴. Las razones por las cuales el BC tiene objetivos poco realistas son básicamente las presiones políticas. La independencia del BC (IBC), al blindarlo de estas presiones, le permite cumplir su rol más importante y para el cual la política monetaria es realmente efectiva que es el de “preservar el valor de la moneda” tal como lo prevé la carta orgánica del BC en Argentina. Importante evidencia empírica muestra que la independencia del BC reduce fuertemente tanto las expectativas inflacionarias como la inflación efectiva.

¹⁴ Barro and Gordon (1983), “Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy”, *Journal of Monetary Economics*, pp 101-121.

Condiciones para que Argentina puede aplicar un TC Flotante

Anteriormente se analizaron las razones por las cuales para nuestro país sería más conveniente un sistema cambiario flexible que uno rígido. Sin embargo, en las últimas décadas Argentina ha utilizado mayoritariamente el TC Fijo básicamente por problemas inflacionarios y por los riesgos que implicar dejar flotar libremente al tipo de cambio. En la actualidad, analizando la variabilidad del tipo de cambio nominal y de las reservas internacionales del BC, el régimen cambiario se asemeja más al de un TC Fijo que al de un TC Flexible.

Las condiciones para que Argentina pueda implementar un sistema cambiario flexible son las que se analizaron anteriormente: 1)

contar con reservas suficientes para

implementar una transición mediante flotación sucia, 2) sistema financiero desarrollado con regulación prudente, 3) política fiscal anti-cíclica, 4) independencia del BC y 5) ancla nominal.

Las dos primeras condiciones no parecen ser un problema en la actual realidad de la economía de nuestro país. Para implementar un régimen de TC Flexible, los principales problemas están dados por las 3 últimas condiciones:

- Política Fiscal anti-cíclica: históricamente la política fiscal en nuestro país ha sido procíclica y los intentos por generar instituciones que reviertan este problema han fracasado en forma contundente. Las consecuencias de este problema no se relacionan solamente con el sistema cambiario, sino que afectan a la estabilidad de la propia economía como demuestra la historia económica de nuestro país.
- Independencia del BC: las comparaciones internacionales muestran que históricamente la autoridad monetaria en nuestro país ha tenido niveles muy bajos de independencia del poder político.
- Ancla Nominal: los actuales desbordes en las expectativas inflacionarias y de la propia tasa de inflación es un claro ejemplo de fracaso de la actual meta monetaria como ancla de la economía. Dados los problemas históricos con este tipo de ancla, sería aconsejable que el BC retome los planes de algunos años anteriores de re-direccionar la política monetaria hacia un régimen de metas inflacionarias.

Finalmente, es preciso aclarar que estos tres grandes problemas a resolver, no resultan solamente útiles para implementar un sistema de TC Flexible, sino que son imprescindibles para solucionar el problema macroeconómico de mayor urgencia que enfrenta la economía en nuestro país que es el importante proceso inflacionario.



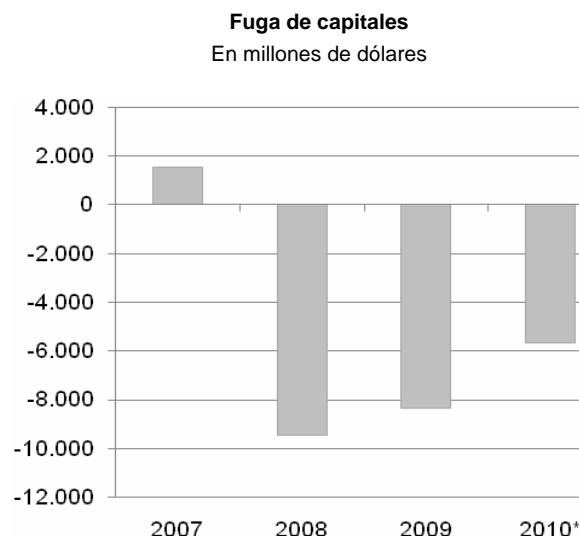
Financiamiento de la inversión

Jorge Vasconcelos, IERAL Buenos Aires

El financiamiento de la inversión en la Argentina en el último quinquenio no ha sufrido restricciones por el lado del ahorro nacional. El nivel de ahorro se ha ubicado en torno a 25 puntos del PIB, dividiéndose su aplicación a una tasa de inversión bruta del orden de los 22 puntos del PIB y un superávit de cuenta corriente (*proxy* de la salida de capitales) del orden de los 3 puntos del PIB.

Lograr entonces un salto adicional en la tasa de inversión no requiere inicialmente tanto de masivos ingresos de capitales financieros externos, como es el caso de Brasil por ejemplo, sino de una canalización adecuada de los ahorros locales y de un freno en la persistente fuga de capitales experimentada por el país. Sería importante, de todos modos, que Argentina se muestre más amigable para la Inversión Externa Directa (IED), especialmente la que viene al país para construir infraestructura o a producir aquí como plataforma para exportar al mundo.

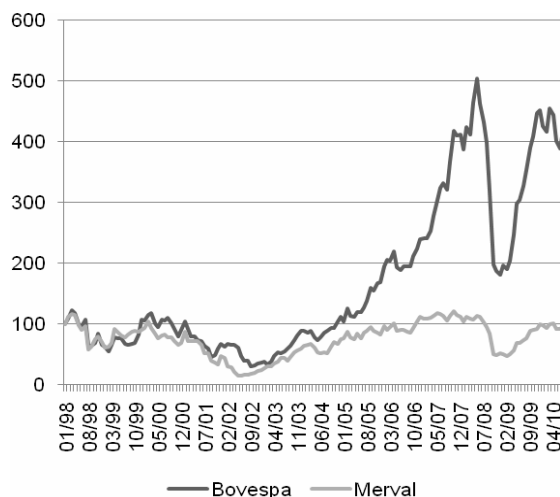
Obsérvese que 2007 fue el último año en el cual el ítem de la cuenta capital del balance de pagos correspondiente al sector privado no financiero registró un saldo neto positivo. Desde 2008 en adelante, esta variable ha ingresado en terreno negativo, muy significativos en 2008 y 2009, en torno a los US\$9 mil millones cada año, y más moderado en lo que va de 2010.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a BCRA.

Producto de la persistente fuga de capitales, el valor de los activos en la Argentina ha seguido una trayectoria mucha más acotada que en países vecinos. Obsérvese la diferencia en la trayectoria del índice Bovespa y el Merval, en ambos casos convertidos a dólares estadounidenses. La subvaluación de las empresas argentinas que cotizan en bolsa dificulta la emisión de nuevas acciones y/o la apertura de capital de firmas no cotizantes. Este fenómeno limita la capacidad de expandir inversiones de uno de los modos más genuinos, a través de inversores que asumen riesgo privado.

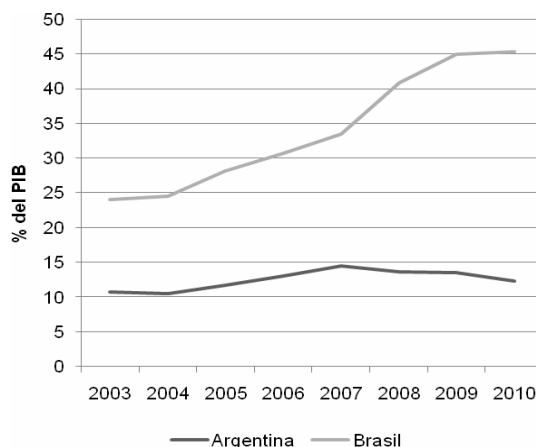
Índices Merval y Bovespa en dólares
(base 100=enero 1998)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Yahoo Finance.

Con la crisis bancaria de 2001/02, la Argentina sufrió un notable proceso de achicamiento de las variables del sistema financiero. A posteriori, depósitos y créditos se han recuperado parcialmente, pero la fuga de capitales ha impedido que esto ocurriera a un ritmo más satisfactorio. Obsérvese que el stock de crédito al sector privado en términos del PIB representa actualmente sólo 12,3% del PIB, guarismo que prácticamente se cuadruplica para el caso brasileño.

Crédito como porcentaje del PIB



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Credit Suisse e IPEA.

Tanto las limitaciones del mercado de capitales como del sistema financiero afectaron sólo parcialmente la evolución de la tasa de inversión en los últimos años. Esto se explica por el hecho que el auto financiamiento de las empresas ha jugado un rol central. Sin embargo, la rentabilidad de las firmas ya no alcanza los niveles de años anteriores. Obsérvese que el ratio rentabilidad/facturación de una muestra de firmas industriales que cotizan en bolsa se ubica actualmente en 9%, cuando el promedio de los años 2005 a 2008 fue de 13,5%. Esta moderación en la rentabilidad de las empresas plantea la necesidad de que para lograr saltos adicionales en la tasa de inversión, tanto el mercado de capitales como el sistema financiero deberán jugar un rol más activo que en años anteriores.

Resultados de empresas industriales			
Período	Rtdo Operativo / Facturación	Rentabilidad / Facturación	Costo de vta / Facturación
1997	8%	3%	76%
1998	8%	3%	75%
2005	21%	17%	68%
2006	14%	12%	75%
2007	13%	12%	77%
2008	12%	13%	78%
2009	5%	-1%	81%
1er sem 2010	11%	9%	75%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a BCBA.

En distintos documentos de trabajo, IERAL ha examinado la conveniencia y posibilidad de replicar en la Argentina la experiencia del Banco de Desarrollo de Brasil, el BNDES. Se ha subrayado la existencia de peculiaridades que deben tenerse en cuenta:

- La inexistencia (en Argentina) de un fondeo institucional como es el Fondo de Amparo al Trabajador
- La mala experiencia con instituciones de desarrollo en el pasado (BANADE)
- La necesidad de definir pautas objetivas para establecer una tasa de interés de largo plazo, que en el caso brasileño surge de las metas de inflación (4,5%) más el riesgo país (2 puntos porcentuales adicionales)
- Pese a su contribución al financiamiento de la inversión, el BNDES no ha dejado suficiente espacio para el financiamiento Pyme, una cuestión crucial para el desarrollo del país

Consideramos que el debate alrededor de un Banco de Desarrollo para la Argentina no es una cuestión de principios, por lo tanto debe enfocarse de un modo pragmático. En la actual etapa quizás resulte más eficaz fortalecer gradualmente la estructura del financiamiento y el fondeo

del BICE, aunque manteniendo la preponderancia de la operatoria de “segundo piso”. En paralelo, el impulso a instrumentos adecuados para el financiamiento Pyme (fondos de garantía, leasing, etc.). Simultáneamente y, aprovechando la liquidez del sistema bancario local, desarrollar un sistema de swaps de tasas para lograr financiamiento en pesos a plazos del orden de los 5 años, con la posibilidad de que las empresas tomadoras de los créditos fijen las tasas de interés, de modo de evitar los riesgos de la volatilidad de la economía argentina. Inicialmente estos swaps deberían ser vendidos por instituciones oficiales que cuenten con partidas presupuestarias para ese fin.

De todos modos, debe subrayarse que ni los swaps de tasas, ni el BNDES, son sustitutos perfectos de mercados de capitales y financieros profundos y líquidos. Para ello, los requisitos no excluyentes son:

- Una baja inflación
- Un reducido riesgo país
- Mercados desregulados y/o con regulaciones aplicadas por agencias profesionales, en función de normas estables en el tiempo

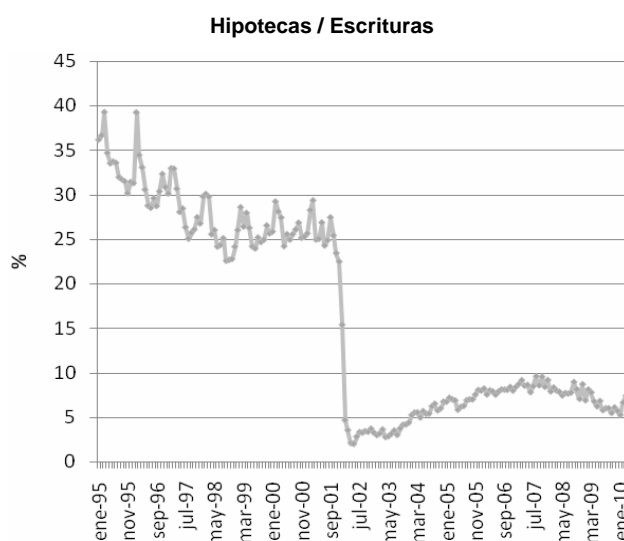
Si la Argentina avanzara en esa dirección, posiblemente el impacto sería más rápido y significativo en el mercado de capitales ya que la baja cotización de muchas empresas obedece no tanto a un problema de baja rentabilidad sino a la exagerada tasa a la que se descuentan sus flujos de fondos. Esta elevada tasa surge del significativo riesgo país (3 veces mayor al de Brasil), y también de la falta de certeza acerca de la permanencia de reglas de juego en la cual esas empresas operan.

En cuanto al sistema financiero, aquellas condiciones necesarias se expresarían de un modo más gradual. En la experiencia de los agentes económicos de la Argentina abundan los casos de ruptura de reglas (Plan Bonex, congelamiento de depósitos bancarios, estatización de los fondos AFJPs). Como se sabe, la confianza lleva años para consolidarse, pero puede destruirse en un minuto. De todos modos, dado el nivel de la tasa de ahorro de la Argentina, si se avanza en esta dirección no hay dudas que podrá lograrse un sostenido aumento de la capacidad del sistema bancario de financiar la inversión. Es importante subrayar en este sentido que los indicadores de solvencia y liquidez son inmejorables.

El crédito hipotecario

Un caso particular dentro del financiamiento de la inversión, pero de enorme significación, es el del crédito hipotecario a familias. Como se observa en el gráfico, el porcentaje de operaciones inmobiliarias que se realizan con el financiamiento de hipotecas es notablemente reducido. Para el caso de Capital Federal, en base al guarismo del Colegio de Escribanos, se tiene que en el

último período sólo el 7,4% de las escrituras fueron financiadas. Este fenómeno limita el potencial de la demanda y, por ende, la trayectoria del sector construcciones, con todo lo que esto implica desde el punto de vista del efecto multiplicador y del empleo.



Fuente. IERAL en base a Registro de la Propiedad Inmueble CABA.

Las líneas de crédito hipotecario en vigencia lucen convenientes porque la tasa de interés puede ser incluso inferior a la tasa de inflación. Sin embargo el grueso de las familias no reúne los requisitos para poder acceder a ellos. Un ejemplo ilustra este punto: considerando una de las líneas más convenientes de plaza se tiene que para obtener un préstamo de \$200.000 la familia solicitante deberá pagar cuotas iniciales del orden de los \$2.600. Dada la relación ingreso/cuota, deberá demostrar ingresos del orden de los \$8.000 mensuales. De acuerdo a un reciente trabajo de IERAL, en la Ciudad de Buenos Aires, que registra los mayores niveles de renta del país, sólo el 8,2% de los hogares podría reunir esos requisitos. En Córdoba llegan al umbral de los \$8.000 sólo el 2,4% de los hogares y, en el Gran Resistencia, el 0,5%. Esta restricción surge porque, pese a que las tasas de interés pueden ser negativas, son elevadas en términos nominales, lo que obliga al tomador de crédito a hacer una amortización acelerada (en términos reales) de la deuda.

Préstamos hipotecarios Banco Nación

Monto a pedir: \$200.000

Plazo: 20 años

Cuota estimada primeros meses: \$2.600 mensuales (aprox.).

Ingreso familiar requerido: más de \$8.000 mensuales

	Gran Córdoba	CABA	Gran Resistencia
Total de hogares	100,0%	100,0%	100,0%
Hogares con ingresos informales	33,8%	31,1%	39,5%
Hogares con ingresos formales	66,2%	68,9%	60,5%
Hogares con ingresos formales superiores a \$8.000	2,4%	8,2%	0,5%
Hogares con ingresos formales inferiores a \$8.000	63,8%	60,7%	59,9%

La solución frente al problema de la amortización acelerada son los créditos ajustables. Por ejemplo, una línea que se actualizara por salarios y que tuviera una tasa de interés de entre 4% y 5% por encima de la indexación, podría comenzar a pagarse con una cuota del orden de los \$1.200 por mes, para un crédito de \$200 mil, y cancelarse en 17 años. En los dos casos el deudor paga el 100% de los intereses sobre saldos, pero en el esquema ajustable la devolución del capital va ocurriendo de un modo más gradual. Obsérvese que una cuota del orden de los \$1.200 coincide con el monto del alquiler que muchísimas familias jóvenes hoy están pagando, con lo que queda claro que sería accesible a un universo mucho más amplio que en el otro esquema.

No se trata de generalizar la indexación. Se apunta a la creación de un instrumento financiero con el que cuentan economías estables como Estados Unidos y Chile. En el vecino país, justamente, existen créditos actualizables por la UF (Unidad de Fomento).

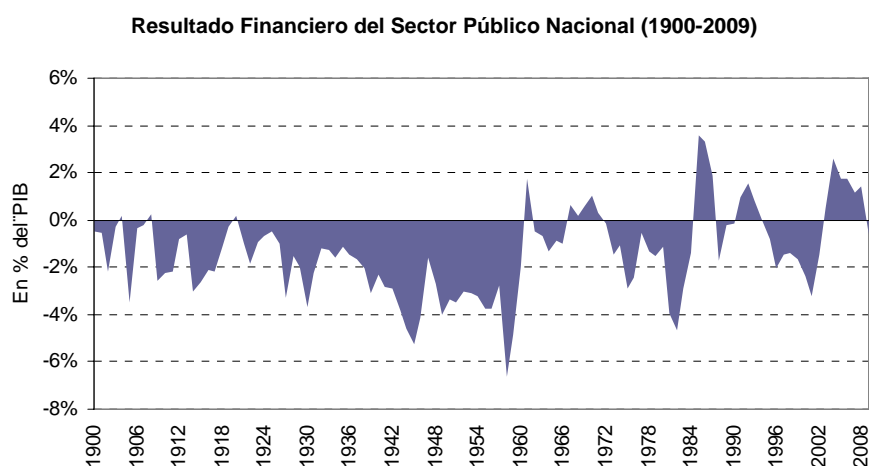
En la Argentina, por el actual nivel de riesgo país, estas líneas no podrían inicialmente fondearse en el mercado (habría que colocarlas con un descuento sustancial). Por ende, el puntapié inicial debería darlo un organismo como la Anses, que necesita invertir bien sus flujos de fondos, para afrontar las jubilaciones de las próximas décadas. Un instrumento ajustable por salarios es óptimo para calzar riesgos, porque justamente las jubilaciones futuras habrán de estar asociadas a la evolución de los ingresos de los trabajadores.

Necesidad de Reformas en el Sector Público Argentino

Marcelo Capello y Néstor Grión – IERAL Córdoba

Nuestra historia fiscal nos condena

No caben dudas que Argentina tiene un problema de larga data con su sector público. En todo el siglo pasado los períodos con superávit fiscal fueron realmente muy escasos, y la mayoría de ellos se presentaron en su última década. La situación ha mejorado en el nuevo siglo, aunque con varias advertencias que serán enfatizadas luego.



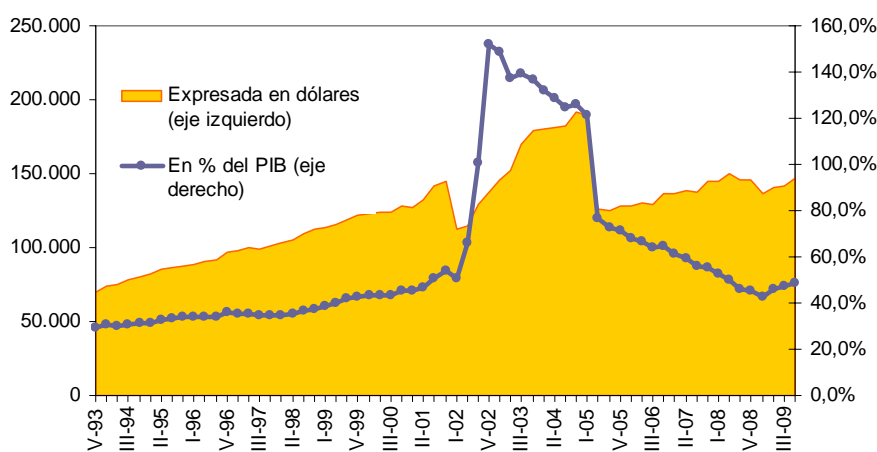
Fuente: Ferreres y Mecon.

Las consecuencias de tal comportamiento fiscal no fueron para nada intrascendentes: Argentina cuenta en su haber con 5 episodios de *default* de su deuda, dos de ellos producidos en el siglo XIX, dos en el siglo XX y uno en el siglo actual. Los dos últimos *default* se produjeron en un lapso de menos de 20 años. El de 2001 cuenta en su haber un detalle no menor: fue el de mayor cuantía en la historia del mundo moderno.

Tales episodios de incumplimiento se hallan entre las principales causas de la baja credibilidad y reputación internacional que todavía presenta Argentina, y que afecta su inserción internacional, tanto en inversiones directas como en materia financiera y comercial.

Inclusive luego de los últimos canjes de deuda (2005 y 2010), Argentina todavía presenta un nivel de endeudamiento similar al de los años previos al *default* de 2001, sea que lo midamos en dólares o en % del PIB.

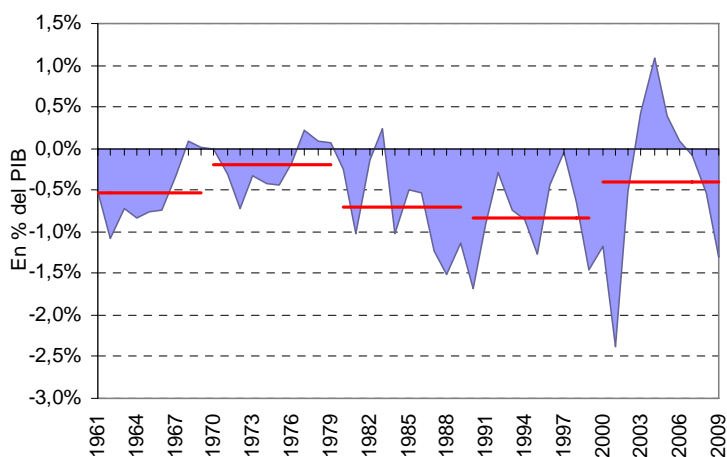
Evolución de la Deuda Pública Nacional desde 1993



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

En el conjunto de provincias se ha observado un fenómeno fiscal similar, con mayoría de años deficitarios (aunque también mejorando la situación en la actual década), y varios episodios de salvataje nacional y refinanciación de deudas de gobiernos subnacionales. Las provincias han manifestado comportamientos fiscales similares a los del gobierno central, a la vez que han sufrido las consecuencias del deterioro del federalismo fiscal argentino.

Resultado Financiero del Sector Público Provincial (1961-2009)

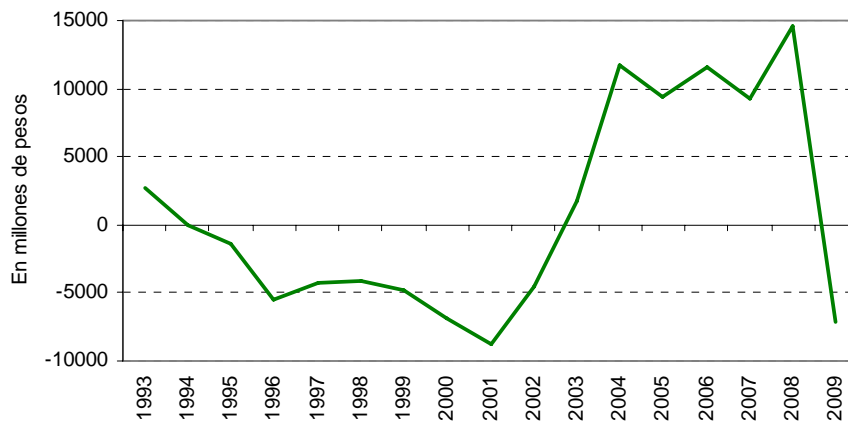


Fuente: IERAL en base a Mecon y Ferreres.

Acercando la lente a la última década, puede observarse que a nivel del sector público nacional se produjo entre 2004 y 2008 un pocas veces visto período de cinco años consecutivos de superávit financiero, que se ve opacado por las siguientes circunstancias: 1) Se produjo en un contexto internacional muy favorable para Argentina, de modo que se basó en el incremento inercial de la recaudación, sin efectuar ninguna reforma fiscal estructural; 2) Fue acompañado por una presión tributaria récord para Argentina, que llegó a 31% del PIB el año pasado; 3) No

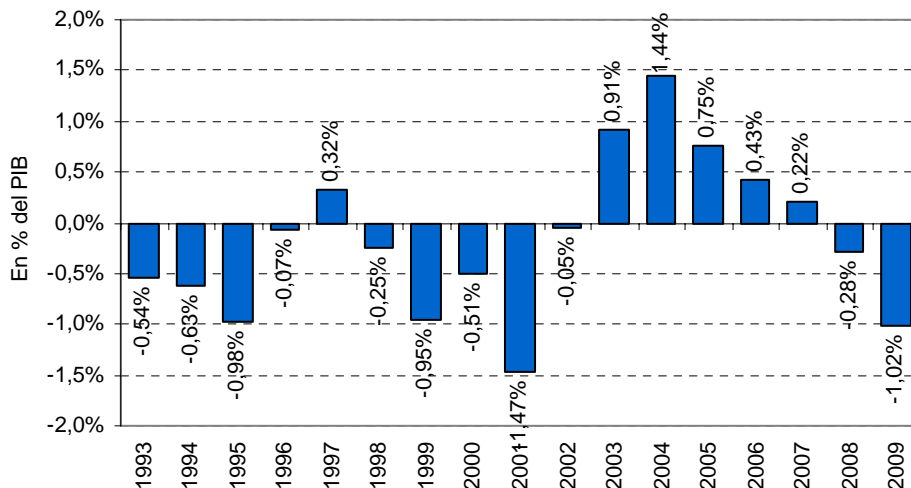
se aprovechó el contexto internacional para bajar gradualmente los impuestos extraordinarios que se habían introducido con la emergencia económica; 4) No se aprovechó la situación para conformar un fondo contracíclico que evite el recalentamiento de la economía local en los auges y acumule recursos para los períodos de crisis; 5) No se aprovechó el contexto favorable para reorganizar el federalismo fiscal argentino, y como además las provincias tampoco mostraron signos de mayor responsabilidad fiscal, cayeron también nuevamente en problemas fiscales, y 6) Ante la última crisis el resultado fiscal derivó rápidamente en deficitario en ambos niveles de gobierno, y frente a la actual recuperación el superávit financiero se mantiene a nivel nacional sólo gracias al uso de utilidades del BCRA (inflacionario).

Resultado Financiero Sector Público Nacional



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Resultado Primario Consolidado Provincias

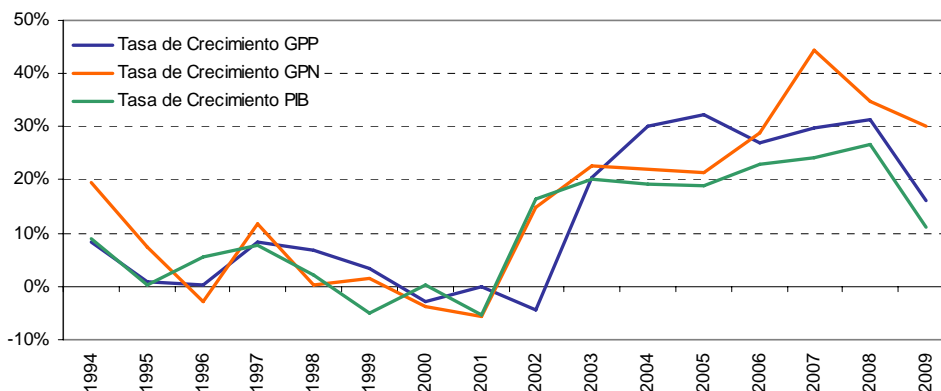


Nota: 2009 estimado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON

En ambos niveles de gobierno el mayor problema fiscal en la presente década se produjo por acelerar el nivel del gasto público por arriba del crecimiento del PIB a partir del año 2004, más notoriamente durante uno de los períodos con mejores condiciones internacionales, como lo fue el electoral año 2007, cuando el gasto nacional aumentó un 44%.

Tasa de Crecimiento Gasto Primario Nacional, Provincial y PIB



Nota: 2009 estimado para provincias

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON

La necesidad de disminuir la Presión Tributaria

En un mundo de creciente integración económica, la competitividad productiva de un país es un factor determinante de su performance económica y comercial a nivel internacional. El sistema tributario, en tanto conjunto de impuestos que se aplican en un país en un momento dado, determina la presión tributaria que enfrentan las empresas y, consiguientemente, influyen en la competitividad internacional de la economía.

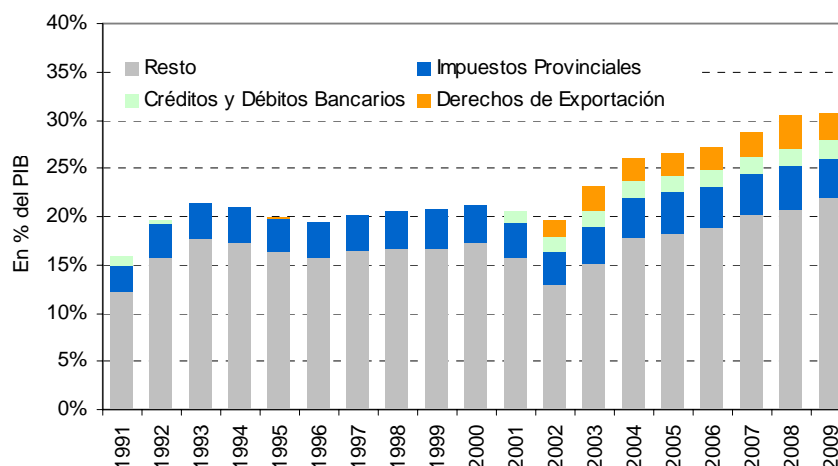
En Argentina la Presión Tributaria Efectiva (PTE) viene creciendo a pasos crecientes desde el año 2003, pasando de alrededor del 20% del PIB en los años 90's a un 31% en 2009 (impuestos nacionales y provinciales). Para 2010, se espera que la presión tributaria efectiva alcance el 32% del PIB.

De los 11 puntos que aumentó la PTE entre la década pasada y el año 2009, 6 pp fueron causados por la creación o incremento de impuestos muy distorsivos, como lo son el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (IDCB), los Derechos de Exportación (DE) y el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB). Los restantes 5 pp de aumento en la PTE se deben a la menor evasión en los impuestos tradicionales y al hecho de no permitir ajustar por inflación a los efectos del cálculo del Impuesto a las Ganancias (IG).

Presión Tributaria Efectiva Nacional y Provincial en 1998 y 2009

	1998	2009	Diferencia	Diferencia %
Nación	16.7%	26.0%	9.3%	92.2%
Retenciones	0.0%	3.4%	3.4%	33.6%
Ganancias	3.2%	4.7%	1.5%	15.2%
Cheque	0.0%	1.8%	1.8%	17.4%
IVA	6.8%	7.4%	0.6%	6.4%
Seguridad Social	3.4%	6.5%	3.1%	30.3%
Otros	3.3%	2.2%	-1.1%	-10.8%
Provincias (*)	3.9%	4.7%	0.8%	7.8%
IIBB	2.2%	3.5%	1.3%	12.7%
Inmobiliario y automotor	1.0%	0.7%	-0.2%	-2.4%
Otros	0.8%	0.5%	-0.3%	-2.5%
Total	20.6%	30.7%	10.1%	100.0%

Nota: (*) Valores estimados en 2009.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Si bien el aumento de la PTE en los últimos años se dio también a nivel del conjunto de América Latina, el proceso observado en Argentina resultó sobresaliente: mientras que su PTE se incrementó en casi 10 puntos porcentuales del PIB entre 1998 y 2008, en América Latina lo hizo en poco más de 2 puntos porcentuales.

En una comparación internacional, Argentina presenta una menor PTE que Brasil y que los países industrializados de Europa, similar a la de Australia y Estados Unidos y superior al resto de América Latina. Se debe notar, a su vez, que Argentina se destaca por la alta presión tributaria en impuestos indirectos.

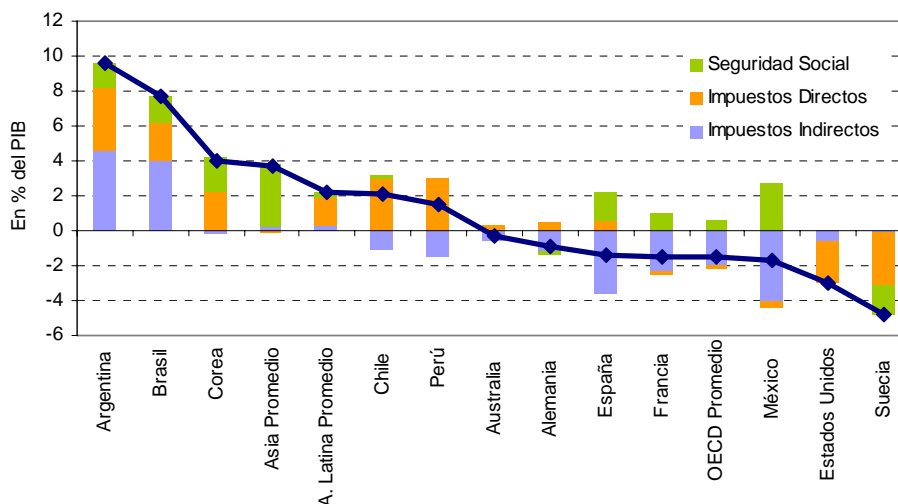
Presión Tributaria Efectiva en el Mundo. Algunos países seleccionados

	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Seguridad Social	Total
Suecia	13,2	22,1	11,7	47,0
Francia	11,9	15,0	16,0	42,9
Alemania	10,5	12,5	13,3	36,3
Brasil	16,2	10,5	8,8	35,5
OECD Promedio	11,1	15,2	8,8	35,1
España	8,4	12,3	12,1	32,8
Australia	8,3	22,5	0,0	30,8
Argentina	17,1	8,5	5,1	30,7
Estados Unidos	4,6	15,7	6,6	26,9
Corea	9,3	11,5	5,8	26,6
Asia Promedio	10,6	6,8	5,3	22,8
Chile	11,6	7,8	1,5	20,9
México	12,5	5,5	2,7	20,7
A. Latina Promedio	10,7	5,3	3,0	19,0
Perú	8,4	7,3	1,8	17,5

Nota: Año 2008 para OECD y América Latina, 2002 para resto de Asia.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El crecimiento de la PTE en los últimos años



Nota: Los años considerados son los siguientes: OECD (2000-2008), América Latina (1998-2008) y Asia (1992-2002)

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En América Latina ha aumentado la dispersión de la PTE entre países, contrariamente a lo sucedido en la OECD donde los países han convergido en términos de presión tributaria. El comportamiento observado en Latinoamérica es en gran medida explicado por su crecimiento en países de elevada presión tributaria inicial. Al analizar el crecimiento de la presión tributaria en los últimos años entre los distintos países, se observa que Argentina es al país que presenta mayor crecimiento en la PTE (+9.7%), seguido por Brasil y Corea.

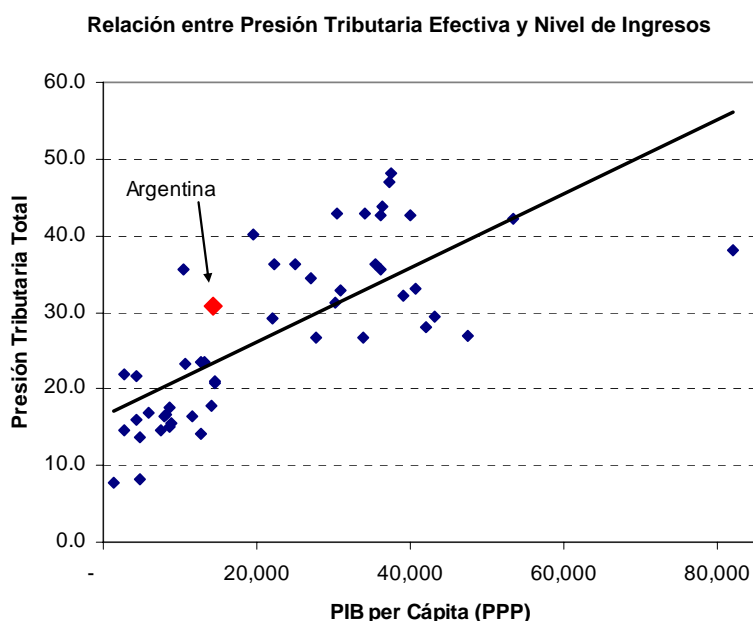
Al comparar la relación entre PTE y diferentes indicadores de desempeño económico (PIB per cápita ajustado por Paridad del Poder de Compra, el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Competitividad Global), se observa en todos los casos que la presión tributaria de Argentina es

superior a la que le correspondería de acuerdo a la recta de regresión que surge de considerar a todos los países.

Presión Tributaria Efectiva Observada y Estimada					
	Presión Tributaria Observada	Presión Tributaria Estimada	Diferencia	Ratio Obs/Est.	Ajuste (R2)
PIB PPP	30.7	23.4	7.3	1.31	54.1%
IDH	30.7	28.0	2.7	1.10	54.8%
ICG	30.7	21.0	9.7	1.46	39.6%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Según el nivel de PIB per cápita (PPP), en Argentina se esperaría una presión tributaria del 23,4% del PIB, siendo en la realidad 7,3 puntos porcentuales superior a su valor esperado. Esta brecha es menor al considerar nivel de vida y mayor al contemplar la competitividad de la economía (diferencia de 2,7 y 9,7 puntos porcentuales con el valor esperado, respectivamente).



Fuente: IERAL en base a Cepal, OECD, Bernardi (2006), FMI, FEM y PNUD.

Presión Tributaria Efectiva Observada y estimada en Argentina según PIB per cápita (PPP)					
	Presión Tributaria Observada	Presión Tributaria Estimada	Diferencia	Ratio Obs/Est.	Ajuste (R2)
Total	30.7	23.2	7.5	1.32	25.3%
Indirectos	17.1	11.3	5.8	1.52	4.8%
Directos	8.5	7.6	0.9	1.12	41.5%
S. Social	5.1	4.4	0.7	1.16	17.1%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

No obstante, el concepto de PTE, al asociar la carga fiscal que genera el Estado exclusivamente con los impuestos que recauda, adolece de importantes limitaciones, básicamente por los siguientes motivos: 1) Existen diferentes criterios/políticas entre los países que hacen del ratio obtenido no directamente comparable. Los siguientes aspectos deben ser tenidos en cuenta: a) el

alcance que tiene la asistencia social o económica vía gastos tributarios (exenciones) en vez de realizar gasto público focalizado, b) si los beneficios de la seguridad social están sujetos o no a impuestos, c) la relación entre la base tributaria y el PIB, dependiendo ambas del momento del ciclo económico en que se encuentre el país, posiblemente con diferente elasticidad, d) la metodología de medición del PIB, en particular el grado de inclusión de la economía informal y e) rezagos temporales entre la generación del impuesto y el momento de pago.

En segundo lugar, la PTE subestima la carga que soportan quienes cumplen fielmente con sus obligaciones impositivas, cuando existen agentes económicos que no lo hacen (total o parcialmente), es decir, en presencia de incumplimiento tributario.

Para corregir tal situación debiera medirse la Presión Tributaria Legal (PTL) que ejerce el sistema tributario de un país sobre sus agentes económicos. Esto es, en un hipotético país sin evasión ni incumplimiento la PTE coincidiría con la PTL.

Vale aclarar que la comparación de PTE entre países diferentes resulta poco representativa del verdadero peso de los impuestos sobre los contribuyentes formales, si los países de la muestra presentan niveles muy diferentes de cumplimiento impositivo. Esto ocurre especialmente si la comparación se produce entre países de América Latina (mayor evasión) y de la OCDE (menor evasión).

Puede ocurrir, por ejemplo, que un país latinoamericano con menor PTE que alguno de la OCDE, en realidad, presente mayor Presión Tributaria Legal (PTL)¹⁵, si en el primero la tasa de evasión resulta sustancialmente mayor que en el segundo. De modo que podría darse el hecho que los contribuyentes formales de un país que en las estadísticas muestra baja PTE soporten, en realidad, más carga impositiva que los contribuyentes formales de un país en que las estadísticas muestren alta PTE.

Un enfoque simple pero limitado para medir la PTL compara las alícuotas legales de los principales impuestos en cada país. En este sentido se aprecia que en dichos tributos Argentina presenta alícuotas más altas que los promedios existentes en América Latina, OECD y Asia-Pacífico.

Otro enfoque para medir PTL es estimar los impuestos pagados por empresas o familias típicas totalmente formales en diferentes economías del mundo. Al respecto, el estudio *Doing Business* del Banco Mundial sitúa a Argentina entre el 5% de países del mundo que más grava a empresas industriales de tamaño medio.

¹⁵ La PTL muestra la relación entre recaudación y PIB que se obtendría en un país en que no existe evasión, es decir, en que sus contribuyentes cumplen cabalmente con todas normativas tributarias.

Alícuotas Legales en el Mundo a nivel Federal – Año 2009

País	Ganancias Empresas	General al Consumo	Ganancias Personas (máx.)	Suma Directa (a)
Suecia	26,3	25,0	56,7	108,0
Alemania	29,4	19,0	45,0	93,4
Francia	33,3	19,6	40,0	92,9
Argentina	35,0	21,0	35,0	91,0
España	30,0	16,0	43,0	89,0
Australia	30,0	10,0	45,0	85,0
OECD Promedio	26,3	17,7	39,8	83,8
Brasil	34,0	19,0	27,5	80,5
Perú	30,0	19,0	30,0	79,0
Asia-Pacífico Promedio	29,8	10,3	37,3	77,4
Chile	17,0	19,0	40,0	76,0
Estados Unidos	40,0		35,0	75,0
México	28,0	15,0	28,0	71,0
A. Latina Promedio	27,4	14,9	28,3	70,6
Corea del Sur	24,2	10,0	35,0	69,2

Nota: (a) Se suma directamente a los efectos comparativos aunque no se aplica sobre iguales contribuyentes o bases

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a KPMG (2009).

En 2010 Argentina presenta una presión tributaria del orden del 32% del PIB (Nación y Provincias), 12 puntos porcentuales arriba de los niveles de la década pasada. De ese guarismo, 4,7 pp se deben a impuestos nuevos creados en la emergencia de 2001 y 2002, supuestamente transitorios (IDCB representa 1,7% y Derechos a la Exportación un 3,0% del PIB en 2010), mientras que el resto del aumento en la PTE se debe al hecho de no resultar de aplicación el mecanismo del ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias, al incremento de alícuotas que algunas provincias aprobaron en Ingresos Brutos y Sellos y a la mejora en los niveles de cumplimiento tributario en el resto de los impuestos.

De todos modos, los niveles de evasión e informalidad en Argentina todavía se mantienen elevados, donde, por ejemplo, el 35% de los asalariados son informales, y la evasión en IVA aún supera el 20%. Por otra parte, como ya se comentó, la situación fiscal del sector público consolidado dista de ser holgada, con acceso a los mercados voluntarios de deuda todavía cerrado.

Así las cosas, si bien la reducción de la presión tributaria resulta impostergable a los efectos de mejorar los niveles de competitividad de la economía argentina, se debe llevar a cabo en forma ordenada, para no desfinanciar al Estado y poner en duda su capacidad de pago. Para eso se requieren medidas ponderadas, aplicadas en forma gradual, que a la vez que disminuyen la presión tributaria legal reducen la velocidad de crecimiento del gasto público, apuntando también contra los altos niveles de informalidad de la economía. Aquí también se requiere fijar objetivos para un periodo de tres años, lapso en el cual el gasto público se mantiene constante en términos reales pero menos que la producción nominal, de modo que su peso sobre el PIB va

cayendo en el tiempo. Así se puede crear el espacio fiscal suficiente para la reducción de las alícuotas legales de algunos impuestos.

En esta línea de razonamiento, las reformas tributarias a mediano y largo plazo deberían enfocarse en un mix gradual de políticas:

- Reducción gradual de alícuotas en Derechos de Exportación¹⁶ y en el impuesto provincial a los Ingresos Brutos¹⁷;
- Actualización progresiva de valuaciones fiscales de inmuebles rurales y urbanos a los efectos del cómputo de los impuestos inmobiliarios provinciales¹⁸, con nulo o menor impacto para propiedades de menor valor;
- Utilización de impuestos de fácil recaudación como mecanismos de pagos a cuenta de otros impuestos tradicionales menos distorsivos. Entre los primeros se debe incluir al IDCB y una porción de los Derechos a las exportaciones;
- Rehabilitación del ajuste por inflación a los efectos de la determinación del impuesto a las ganancias;
- Disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social, en forma diferenciada por provincias o regiones. Una alternativa es profundizar el sistema actual de contribuciones como pagos a cuenta de IVA, en forma diferenciada por provincias;
- Políticas tributarias específicas para fomentar las exportaciones con algún proceso de elaboración.

La necesidad de mejorar las institucionales fiscales en Argentina

Reglas fiscales

Un país que carga con el mayor *default* de deuda de la historia económica moderna debe generar un shock de cambio de actitud, aprobando un conjunto de reglas fiscales que le devuelvan paulatinamente transparencia, credibilidad y estabilidad a la gestión pública. Tales reglas deben

¹⁶ Es muy importante que se lo realice de forma de no desincentivar la transformación de productos primarios, preservando alícuotas menores a medida que aumenta el grado de industrialización. En paralelo, se deben eliminar las restricciones cuantitativas a la exportación sobre maíz y trigo. El precio de mercado interno (precio productor) de estos granos está también siendo afectado por las restricciones. Si el esquema de devolución se aplicara sin eliminar estas restricciones, en la determinación del monto a devolver se estaría tomando “como base de estimación” un precio que es inferior al que prevalecería en un contexto de libertad de mercado (se estaría subestimando lo pagado en concepto de DE).

¹⁷ Desgravar nuevamente a la industria, homogeneizar tratamiento, evitar mecanismos similares a “aduanas interiores”.

¹⁸ En el caso de los impuestos inmobiliarios sobre inmuebles rurales, permitirá a las provincias sustituir la pérdida de recursos por la reducción de alícuotas en los DE sobre el complejo sojero, que en la actualidad alimenta el Fondo Federal Solidario que se reparte a provincias.

constituir una restricción a la política fiscal y servir para disminuir la vulnerabilidad de la economía local a los shocks fiscales que pudieran ocurrir.

La aplicación de reglas fiscales requiere instituciones fuertes y creíbles que garanticen límites claros y precisos a la política fiscal, así como garanticen el cumplimiento riguroso de sus disposiciones.

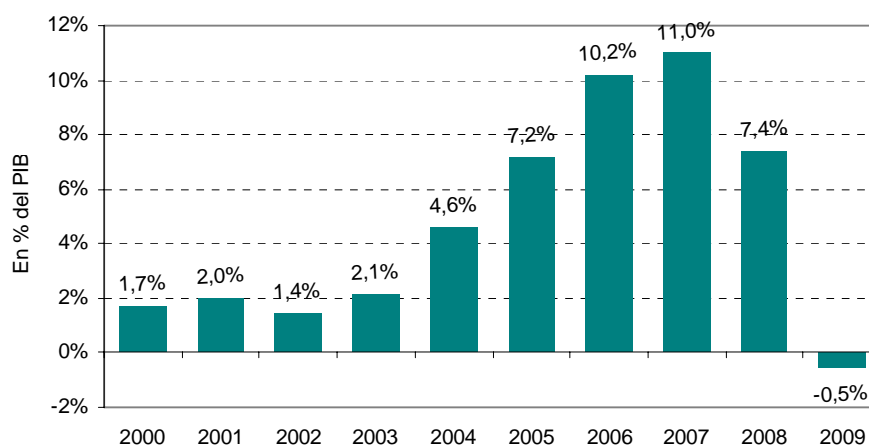
Ahora bien, Argentina ya legisló anteriormente reglas fiscales. En un lapso de cinco años se aprobaron la Ley de Administración de los Recursos Públicos conocida como Ley de Convertibilidad Fiscal (1998), la Ley de Déficit Cero (2001) y la Ley de Responsabilidad Fiscal (2004). Evidentemente su implementación resultó en un fracaso, evidente en los primeros dos casos, y latente en la última, ya que recientemente se debió flexibilizar su aplicación, ante la imposibilidad de cumplir con sus restricciones.

No obstante, existen ejemplos en donde las reglas fiscales produjeron los resultados deseados, como los casos de Chile y Brasil. A partir del año 2000 Chile estableció una política contracíclica de balance estructural, por la cual se compromete a lograr un superávit estructural anual igual a un 1% del PIB, con el objetivo de estabilizar la economía, hacer frente a compromisos futuros del sector público y contar con recursos para alentar la demanda en épocas de menor actividad económica.

La Ley de Responsabilidad Fiscal del país trasandino crea un Fondo de Reservas de Pensiones y un Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), entre otras disposiciones. El segundo permite realizar política contracíclica, generar menor volatilidad en la tasa de interés y el tipo de cambio, otorgar mayor credibilidad como emisor de deuda (por lo que se conseguiría mejores tasas de financiamiento), etc.

La regla de balance estructural chilena es claramente una política contracíclica, es decir, permite hacer frente a déficits fiscales cuando la economía se encuentra por debajo de su potencial con los ahorros obtenidos de superávits fiscales cuando la economía se encontraba por encima de su potencial. En el siguiente gráfico es posible advertir lo mencionado anteriormente. El resultado operativo neto es creciente en términos del PIB a partir de 2000, empezando a decaer en 2008 cuando la economía se desacelera y pasa a ser levemente negativo en 2009.

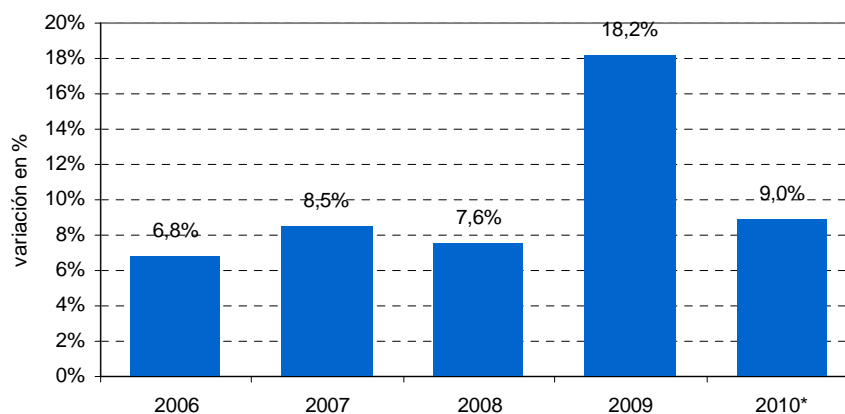
**Resultado Operativo Neto
Gobierno General Chile 2000-2009**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DIPRES.

Asimismo es observable que el gasto público consolidado del gobierno central mantiene un comportamiento estable en el tiempo. Sobresale su aumento en el año 2009, período recesivo, precisamente porque la política contracíclica implicó estimular la demanda agregada en dicho momento.

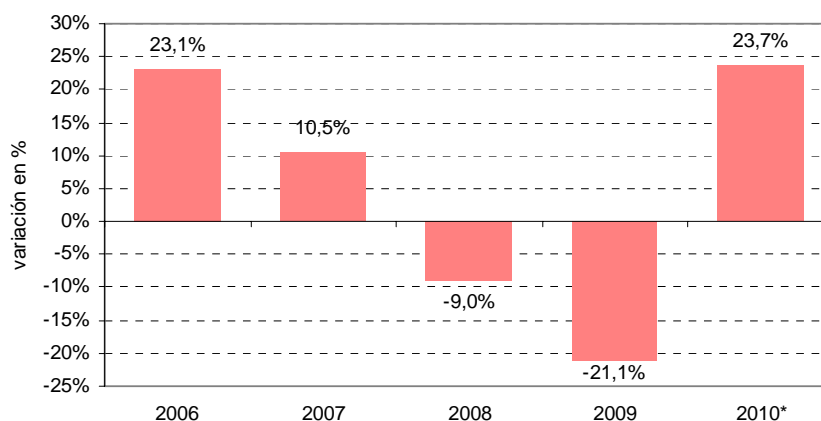
Crecimiento del Gasto Público Central Consolidado Chile



(*): Proyectado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DIPRES.

Crecimiento de Ingresos del Gobierno Central Consolidado Chile



(*): Proyectado.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DIPRES.

Balance Efectivo y Estructural 2009-2010

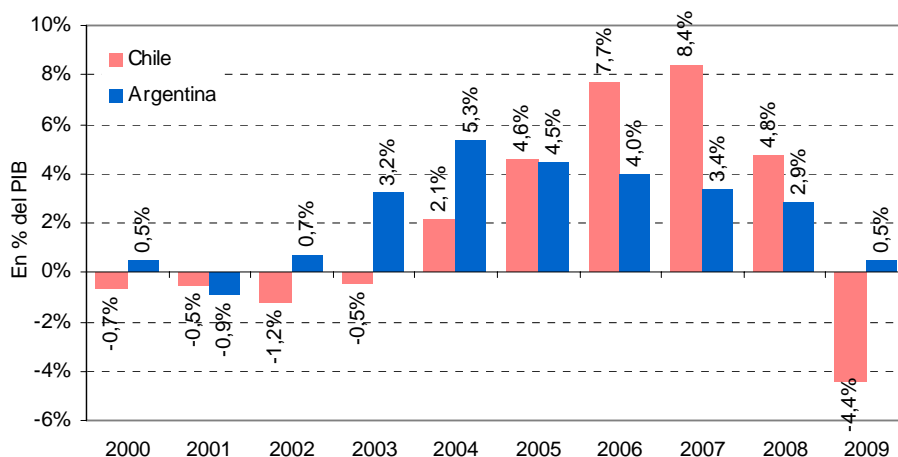
	2009	2010*
Balance Efectivo Gobierno Central Consolidado	-4,4	-1,7
Efecto cíclico total en ingresos	-3,2	-0,1
Efecto cíclico de ingresos tributarios e imposiciones previsionales	-3,6	-1,8
Efecto cíclico del cobre	0,9	1,9
Efecto cíclico de las rentas de activos financieros	-0,4	-0,2
Efecto cíclico de otros ingresos	-0,1	0
Balance Estructural Gobierno Central Consolidado	-1,2	-1,6

(*): Proyectado

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DIPRES.

Es posible realizar una comparación de la política fiscal en Argentina y Chile a través del gráfico que sigue, donde se observa la evolución del resultado fiscal primario consolidado para el período 2000 - 2009. Como se advierte en la mayoría de los años de auge económico, Chile supo mantener un resultado positivo mayor en términos del PIB que Argentina. En 2009, en cambio, Chile se pudo permitir un déficit importante para así desarrollar una política contracíclica durante la recesión, lo que no pudo ocurrir en Argentina.

Resultado Primario Consolidado Argentina y Gobierno General Chile



Nota: Consolidado para Argentina no incluye municipios por falta de datos. El valor del resultado primario para el total de provincias argentinas es estimado para 2009.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a DIPRES y Mecon.

Otro caso interesante con relación a la aplicación exitosa de reglas fiscales es Brasil. Su Ley de Responsabilidad Fiscal, que entró en vigencia en el año 2000, establece límites al gasto en personal, al endeudamiento público, define metas fiscales anuales, cuenta con mecanismos de compensación para gastos permanentes, contiene disposiciones de control de las finanzas públicas en períodos electivos y un conjunto de leyes de transparencia fiscal.

Es importante señalar que la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña determina un conjunto de sanciones institucionales en caso que alguna de sus normas no fuesen cumplidas. Algunas de las sanciones institucionales que se pueden nombrar son:

- Interrupción de transferencias voluntarias para el gobierno que no recaude impuestos de su competencia;
- En el caso de que no se cumplan las normas de límite de gasto en personal el castigo está referido a la suspensión de transferencias voluntarias como así también de contratación de operaciones de crédito y de obtención de garantías;
- Cuando no se cumplen los límites de deuda establecidos se interrumpen las transferencias voluntarias en caso que se venza el plazo para retornar al tope fijado.

Además de las sanciones institucionales que fija la Ley de Responsabilidad Fiscal, también existen sanciones personales previstas en la Ley de Crímenes de Responsabilidad Fiscal (Ley 10.280/2000). Los castigos se refieren a pérdida del cargo público, inhabilitación para ejercicio de empleo público, detención (3 meses a 2 años) o reclusión (1 a 4 años), multa de 30% en los salarios anuales (infracción administrativa penada por el Tribunal de Cuentas).

Tales consideraciones constituyen una gran diferencia con los intentos de Argentina en el pasado, y probablemente expliquen el éxito de su aplicación en Brasil, o el de su fracaso en Argentina.

Meritocracia en el Sector Público Argentino

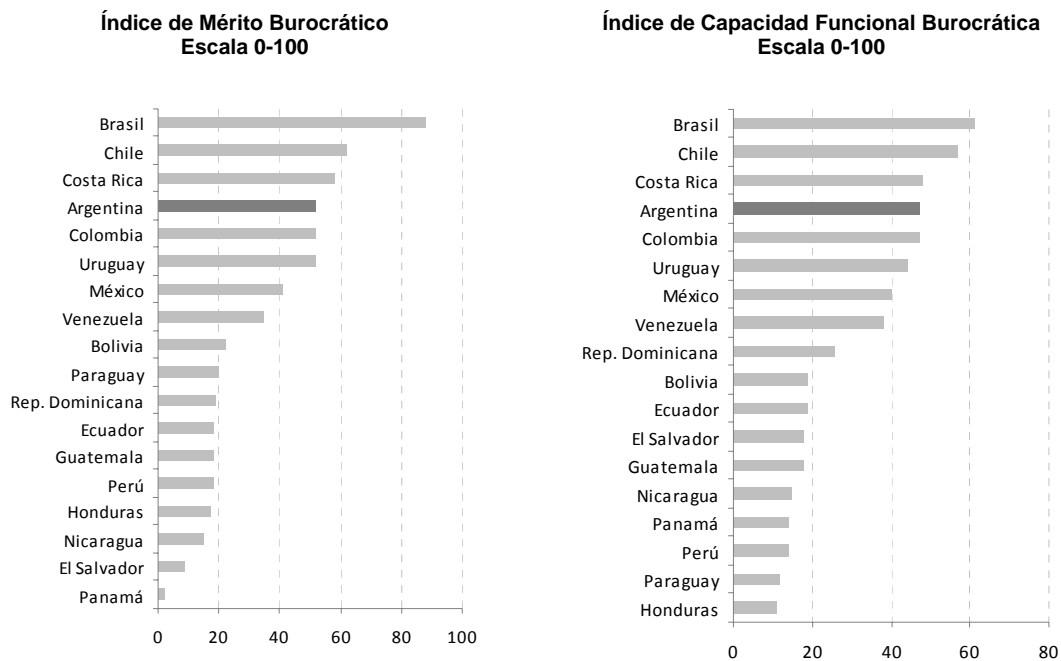
Para la consecución de un mejor Estado (instrumento indispensable para el desarrollo de los países) la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Para ello se requiere de un conjunto de requisitos que califican a los servidores públicos: deben poseer los atributos del mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

Diversos estudios registran evidencias sobre una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil, investidos de atributos como los citados, y los niveles de confianza de los ciudadanos hacia la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países (Bonifacio, 2006).

En América Latina, un estudio del BID (2006) sitúa claramente a Brasil y Chile un escalón por encima del resto de los países en las materias citadas. Lo hace a través en un Índice de Mérito, que mide la existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil, y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. También mediante el Índice de Capacidad Funcional, que mide los incentivos incluidos en los sistemas de remuneración salarial y en los sistemas de evaluación de desempeño de los funcionarios públicos.

Un caso emblemático a nivel internacional ha sido el modelo de Nueva Gerencia Pública (New Public Management, NPM) en Nueva Zelanda. Se dio término a la vieja carrera funcionaria clásica, instaurando un sistema en el que los gerentes públicos o directivos dejaron de ser funcionarios de carrera y comenzaron a ser seleccionados a través de procesos competitivos, abiertos y transparentes, basados en el mérito, la idoneidad técnica y la profesionalización de los cuadros directivos.

En dicho país se aplicaron *Convenios de Desempeño*, por acuerdo entre jefes de servicio y sus respectivos ministros, para cumplir metas y resultados viables y verificables. La labor de los gerentes públicos es evaluada anualmente en función del cumplimiento de dichos contratos. Éstos cuentan con la libertad para administrar el personal de su repartición y los recursos financieros que reciben, lo que se conoce como criterio de flexibilidad aplicado a la gestión.



Fuente: BID (2006).

La modernización del Estado del Gobierno de Chile, ha sido una iniciativa del gobierno del presidente Ricardo Lagos, cuyos cambios apuntaron a lograr *cambios horizontales*, dirigidos a entidades concretas, generando una nueva institucionalidad, y *cambios verticales*, dirigidos a la modernización de la gestión pública. Se adoptó un modelo gerencial y de profesionalización de la carrera funcionaria en 2001.

La Ley N° 19.882 de Nuevo Trato de 2003 cuenta con tres pilares fundamentales:

- *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*, con un proceso de selección pública y meritocrática de los altos directivos, estableciendo un sistema de incentivos remunerativos en base al desempeño.
- Nueva política de acceso y desarrollo del personal, extendiendo los sistemas de acceso por concurso público hasta el tercer nivel de los servicios. Creando sistemas transparente de concursos para la promoción interna, complementado con un nuevo sistema de evaluación colectiva de desempeño, y un incremento en las remuneraciones del 8% en un periodo de tres años, por cumplimiento de metas, basadas en los *Programas de Mejoramiento de Gestión*.
- Creación de la *Dirección Nacional de Servicio Civil*.

Los aspectos más significativos del SADP están referidos a: i) *Ingreso*: Se llevará a cabo un proceso de selección pública para determinados cargos (los de alto nivel), debiendo proponer los ministros, el perfil profesional, competencias, y aptitudes para cada uno de estos puestos; ii) *Desarrollo*: A partir del sistema de certificación de programas de formación de directivos

públicos que realizó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en los años 2001 y 2002 con 32 programas universitarios de post-grado y post-título acreditados en materia de gerencia y gestión pública; iii) *Gestión de Desempeño*, a través de Convenios de Desempeño, estableciendo metas estratégicas trianuales, junto a la elaboración de un Informe de Desempeño Anual, que comunica al personal jerárquico el grado de avance y cumplimiento de metas establecidas; iv) *Compensaciones*: Incentivos monetarios, compuestos por una asignación fija y una asignación variable, la última ligada al cumplimiento de las metas fijadas en el Convenio de Desempeño Institucional.

La ley establece, además, que la promoción en la carrera funcionaria no será por antigüedad, sino por concurso interno.

Sistema Nacional de Evaluación de Proyectos de Inversión Públicos (SINEPIP)

Para aumentar la productividad del capital en Argentina, resulta de vital importancia incrementar la productividad social de los proyectos de inversión pública. Su importancia se realiza en función de los objetivos de incrementar la inversión pública que se plantean en la propuesta de reorganización del federalismo fiscal argentino. Para ello se propone el Sistema Nacional de Evaluación de Proyectos de Inversión Públicos (SINEPIP).

Los sistemas de inversión en América Latina son aún heterogéneos. Dos problemas comunes a todos ellos que cabe mencionar son la falta de personal debidamente capacitado y la escasa evaluación ex post de los proyectos.

En Argentina, el Sistema Nacional de Inversión Pública fue creado por Ley en el año 1994. La formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP) es uno de los objetivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

El SNIP careció de metodologías de formulación y evaluación de proyectos hasta octubre de 2004, donde se establece la presentación de los mismos de acuerdo a su carácter de proyecto de reposición (PRE) o proyecto de ampliación o mejoramiento (PAM).

Se ha definido en el año 2002 el objetivo de pasar de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en el ámbito del gobierno central y 24 bancos en cada una de las jurisdicciones provinciales, a un Sistema de Inversiones Públicas integrador de las 25 jurisdicciones.

En la actualidad el sistema se encuentra en funcionamiento, sin embargo es necesario seguir trabajando para mejorar la calidad y oportunidad de la inversión pública, incorporar la evaluación ex post para retroalimentar el proceso y descentralizar más aun el proceso de inversión.

Aquí nuevamente el caso internacional a estudiar y emular es el chileno. El Sistema Nacional de Inversiones (SIN) es la entidad que norma y rige el proceso de inversión pública en Chile. El objetivo central del SIN es velar por la efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos

que se destinan a la inversión, constituyendo en la actualidad uno de los sistemas más estables y consolidados de todo América Latina y el Caribe.

El SNI tiene sus orígenes en la década del cincuenta. Inicialmente, la preocupación estatal estuvo concentrada en la evaluación de un pequeño grupo de proyectos asociados a las empresas estatales, pero en la actualidad esto se ha ido modificando llegando a evaluar más de 3.000 iniciativas de inversión por año formuladas en distintos puntos del país.

En los años sesenta se institucionalizó en el Ministerio de Hacienda la evaluación de proyectos a nivel nacional. En el año 1967 se crearon las Oficinas Regionales de Planificación, conocidas en la actualidad como Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

A comienzos de la década del setenta se crea el Sistema de Preinversión, denominado Sistema Nacional de Inversión, que buscaba influir en la calidad de los proyectos que se financiaban, buscando eliminar los proyectos malos al nivel de perfil o prefactibilidad de los proyectos.

La estructura del sistema se define en la década del ochenta: fueron establecidas las bases institucionales, metodológicas e informáticas del sistema actual. Además, se impulsó un proceso de descentralización y desconcentración de proyectos para lograr un desarrollo más equilibrado del país; en la actualidad más del 95% de los mismos son informados a nivel regional.

A partir del año 2000, comienza a aplicarse la evaluación ex-post de los proyectos de inversión para retroalimentar el proceso y promover mejoras continuas en el SNI.

En el año 2010, a causa del sismo ocurrido en Chile se implementaron procedimientos especiales en el SNI, priorizando aquellos proyectos orientados a reparar, reponer o mejorar la infraestructura dañada.

En el SIN existen metodologías específicas y una metodología general para la formulación de los proyectos. Las metodologías pueden adoptar el enfoque de costo-beneficio o de costo-eficiencia.

También es importante la capacitación continua del personal. A partir de la oferta gratuita de cursos y talleres para los integrantes del SNI se busca contar con equipos profesionales calificados en las tareas relativas a la formulación y evaluación de proyectos. Los cursos se imparten todos los años, a lo largo de todo el país.

El Banco Integrado de Proyectos (BIP) funciona de manera computarizada a partir de 1985, como sistema de información destinado a apoyar la gestión de inversión pública, mediante las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento cada año. El BIP contribuye en la producción de las componentes de análisis técnico-económico y en la evaluación ex post.

La evaluación ex post permite retroalimentar y actualizar las metodologías, parámetros y supuestos del análisis técnico-económico, para así entregar insumos que permitan efectuar las correcciones tendientes a perfeccionar los procesos y los procedimientos de inversión vigentes.

La necesidad de reorganizar el Federalismo Fiscal Argentino

La Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, sancionada en 1988, fue originalmente propuesta como un “Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias”. Sin embargo, el esquema planteado por la ley y sus múltiples modificatorias se ha mantenido durante más de veinte años. Incluso, ha sido violado el mandato constitucional acerca de la necesidad de tener un régimen de coparticipación aprobado para fines de 1996 (cláusula incorporada en la reforma constitucional de 1994). Con el correr de los años, se han ido introduciendo múltiples modificaciones o “parches”, que han alejado el actual esquema de reparto de aquél originalmente planteado en 1988 y han llevado a que muchos impuestos se distribuyan acorde a regímenes especiales, particulares para cada uno.

La discusión sobre el federalismo excede a la Ley 23.548 y sus desvíos, ya que además del mecanismo de reparto automático de fondos a las provincias, la estructura federal del país ha sumado otros conflictos, como son las responsabilidades de gasto, y las transferencias de origen nacional que exceden a la ley de coparticipación federal y sus modificatorias (transferencias para financiar gastos corrientes y de capital, subsidios a los sistemas previsionales provinciales, aportes del tesoro nacional, programas de asistencia financiera a las provincias, entre otros).

El esquema de reparto de recursos vigente no soluciona razonablemente ninguna de las dos “brechas” por los cuales suele recurrirse a regímenes de coparticipación de impuestos, ni la brecha fiscal vertical ni la horizontal. La primera hace referencia a la cobertura de recursos que debe garantizar el poder central a los subnacionales, dado que por motivos de armonización tributaria es conveniente que no exista duplicación de impuestos entre los diferentes niveles de gobierno, sino que existan pocos impuestos, y que algunos de ellos sean compartidos entre dos o tres de ellos (disminuye costos de recaudación y de cumplimiento tributario). La segunda está relacionada con los envíos a provincias para nivelar los desequilibrios originados en sus diferentes dotaciones de capital y de recursos naturales y humanos, y por ende su disímil capacidad para generar recursos fiscales.

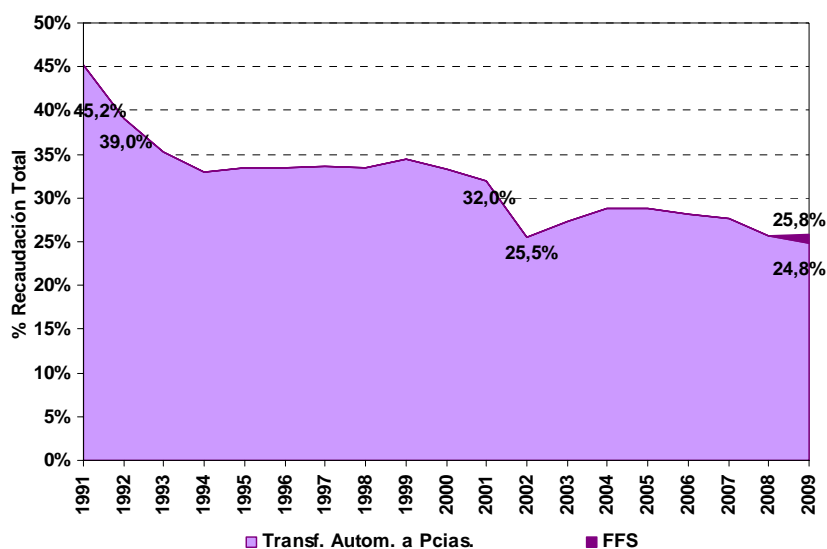
En Argentina se destacan los siguientes problemas que surgen por el desequilibrio vertical existente: la falta de armonización tributaria y alta carga fiscal existente, la concentración de recursos en el nivel central, la escasa correspondencia fiscal en provincias, el problema político de la discrecionalidad y los malos incentivos que inducen los salvatajes nacionales o *bail out*.

La falta de coordinación entre niveles de gobierno con relación a sus políticas tributarias, sumado a la creciente necesidad de recursos, ha derivado en duplicación y hasta triplicación de gravámenes sobre una misma o similares bases imponibles. Existen por ejemplo tres impuestos generales sobre las ventas, uno en cada nivel de gobierno (IVA a nivel nacional, Ingresos Brutos en el provincial y Tasa de Seguridad e Higiene en el municipal).

En los últimos años, el gobierno nacional viene aplicando en forma permanente gravámenes cuya justificación teórica suele asociarse sólo a los períodos de crisis y emergencia económica (Derechos a las Exportaciones, Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios), mientras que los municipios están apelando a la creatividad para aplicar nuevas tasas o impuestos con una característica común: los pagan contribuyentes de otras jurisdicciones, de modo que evitan el costo político de recaudar sobre sus propios votantes (Tasas de Abasto, Impuesto “a la Valija” en Córdoba, Tasas sobre Publicidad, etc.).

La configuración del reparto de los recursos tributarios nacionales no es eficiente, siendo que, entre los principales impuestos, cada uno tiene un régimen de distribución particular entre Nación y Provincias. Esta característica implica que cuando hay que crear un impuesto, al Tesoro Nacional le conviene que no sea coparticipado. Y así suele crear impuestos muy distorsivos, dado que los impuestos tradicionales por lo general ya se hallan legislados desde hace décadas en cualquier país. Al momento de bajar impuestos, en cambio, conviene escoger aquéllos que se coparticipan en mayor medida, dado que de ese modo se les hace compartir el costo fiscal a los gobiernos subnacionales. Este sesgo vuelve difícil la eliminación de los impuestos no coparticipables que se crean durante las situaciones extraordinarias, como lo atestigua el caso del IDCB y los Derechos a las Exportaciones en la década actual.

Relación transferencias automáticas a provincias / recursos tributarios nacionales



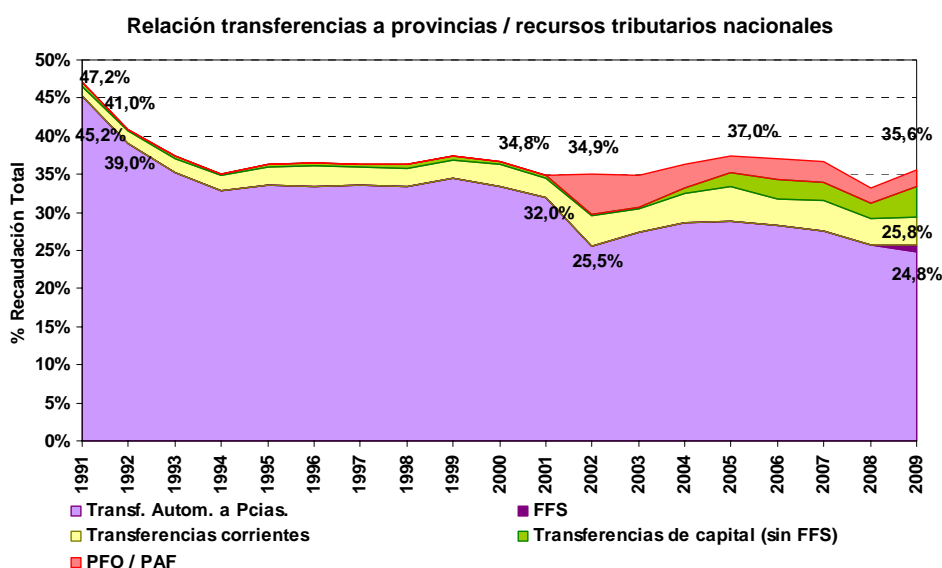
Nota: En 2009, excluyendo el FFS se transfirió a las provincias 24,8% de los recursos tributarios nacionales, mientras que si se lo incluye, los recursos transferidos fueron de 25,8%.

Fuente: IERAL sobre la base de MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal, DNCFP y Secretaría de Hacienda).

La concentración de recursos tributarios nacionales a nivel central ha hecho que la proporción de recursos que fluye automáticamente hacia las provincias haya caído a un mínimo, llegando a

25,8% en 2009 (24,8% de no haberse creado el Fondo Federal Solidario¹⁹), porcentaje similar al observado en el año 2002 (entre 1991 y 2001 un 35,1% de los recursos nacionales era transferido a las provincias).

Si se incluye el resto de las transferencias del gobierno nacional a las provincias, surgidas de múltiples convenios (como las destinadas a gastos corrientes y de capital²⁰, que incluyen los ATN y los subsidios a las Cajas provinciales no transferidas, y la asistencia financiera a las provincias, a través del PFO entre 2002 y 2004 y los PAF a partir de 2005²¹), la caída en la proporción de recursos transferidos a las provincias no fue tan significativa. Los mismos habrían pasado de ser 47,2% en 1991 y 41% en 1992, a 34,8% en 2001. Pero a partir de allí, la tendencia sería ascendente, al contrario de lo ocurrido con las transferencias automáticas. En 2002, el total de recursos transferidos se mantenía en 34,9%, llegando a 37% de los recursos tributarios totales en 2006 y 35,6% en 2009.



Nota: En 2009, excluyendo el FFS se transfirió a las provincias 24,8% de los recursos tributarios nacionales, mientras que si se lo incluye, los recursos transferidos fueron de 25,8%.

Fuente: IERAL sobre la base de MECON (Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal, DNCFP y Secretaría de Hacienda), AGN y Presupuestos Nacionales.

¹⁹ Fondo Federal Solidario (FFS) fue puesto en funcionamiento en abril de 2009. Está formado a partir de un 30% de los Derechos sobre las Exportaciones de soja y sus derivados.

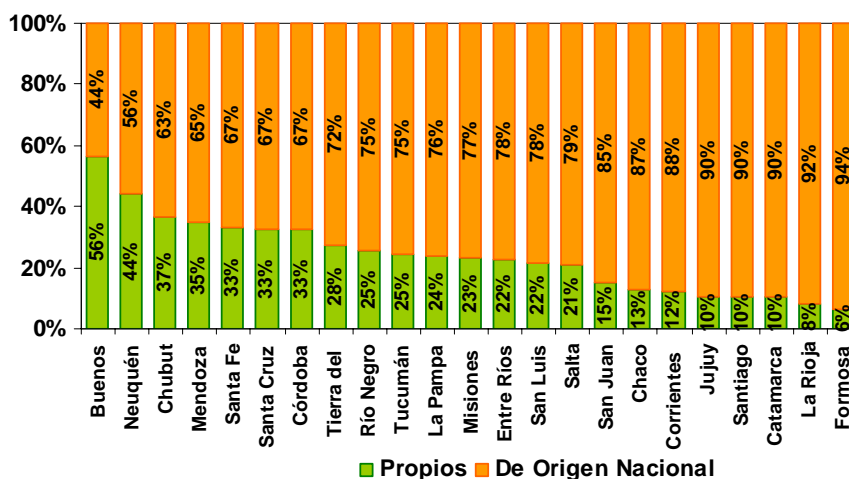
²⁰ Las transferencias corrientes y de capital a las provincias fueron obtenidas de los Esquemas de Ahorro – Inversión que publica la DNCFP, excepto para 2009 que se obtuvo de la Ejecución nacional por falta de datos en la fuente anterior. Con respecto a dichas transferencias, en la nota metodológica que provee la DNCFP se aclara que las transferencias corrientes son “recursos no automáticos provenientes del Gobierno Nacional, sin recibir por ello contraprestación de bienes o servicios por parte de las jurisdicciones receptoras, y son utilizados para financiar sus erogaciones corrientes”. Las de capital, por su parte, constituyen “Ingresos transferidos por el Gobierno Nacional, sin contraprestación de bienes o servicios, con el fin de lograr que el beneficiario de los recursos los destine a la formación de capital o para aumentar su capital financiero”.

²¹ Cabe aclarar que tanto los PFO como los PAF no constituyen transferencias de recursos sin contraprestación, sino que son préstamos para que las provincias refinancien sus deudas. Sin embargo, como en el periodo en que se perciben representan un ingreso y responden a la lógica de las transferencias discrecionales, se los asimila a los mismos.

Queda claro que en la actual década que más que una caída en la participación de los recursos girados a provincias, se ha dado un cambio de composición: Las transferencias de carácter discrecional (se elevaron en 7,1 puntos porcentuales de recaudación entre 2001 y 2009) han desplazado a en parte a las automáticas (que cayeron 6,2 puntos porcentuales de recaudación en igual periodo).

El sistema tributario, con su concentración de recursos en manos del nivel central y la falta de armonización tributaria, ha llevado a que las provincias se hagan fuertemente dependientes de las transferencias que reciben de la Nación, rompiendo con el principio de correspondencia fiscal. En la mayor parte de las provincias, los recursos propios no alcanzan para financiar ni la mitad de los gastos. El peso de las transferencias automáticas en los recursos tributarios de las provincias va desde 44% en Buenos Aires hasta cerca del total en Formosa (94%).

Recursos tributarios propios y de origen nacional en las provincias (2008)



Fuente: IERAL en base a DNECOP.

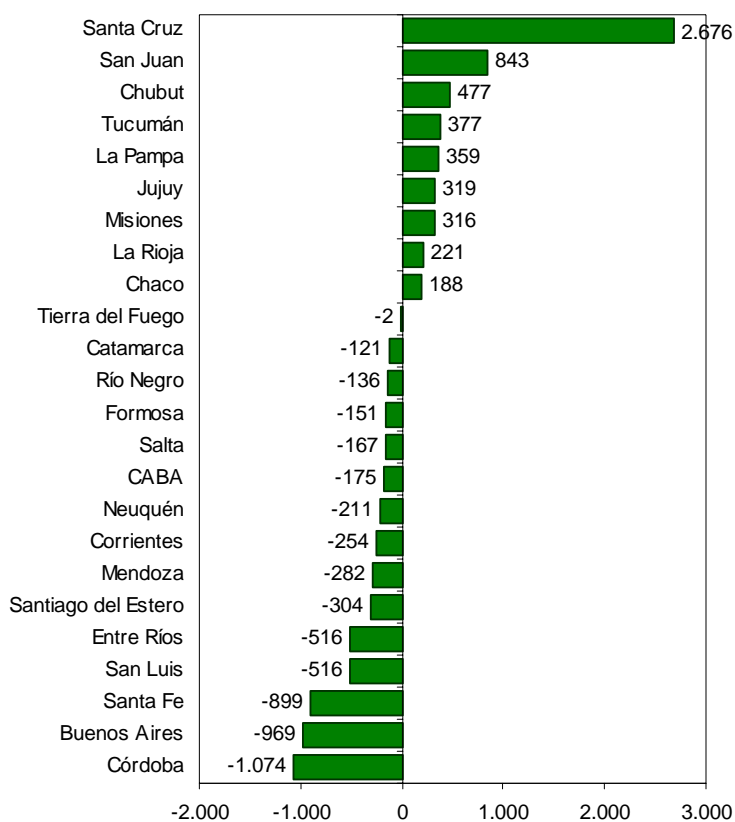
En dirección a la concentración de recursos actuaron las numerosas cesiones que hicieron las Provincias y el Tesoro Nacional para financiar al Sistema Nacional de Seguridad Social, introducidas desde inicios de la década del noventa²². Como contrapartida, la ANSES se ha hecho cargo del déficit de los sistemas previsionales provinciales, habiendo gastado \$7.214 millones en 2009 (27% de los recursos tributarios que las provincias cedieron a favor de la ANSES) para financiar el saldo negativo de las Cajas provinciales transferidas y para subsidiar a las no transferidas y armonizadas.

²² Con dicho fin se detrajó 11% de la recaudación del IVA en el año 1991, un 20% del impuesto a las Ganancias y un 15% de los recursos coparticipados en 1992, entre otras detracciones al sistema de coparticipación federal de impuestos.

Es así que el mantenimiento de un sistema de coparticipación federal de impuestos que estaba destinado a ser transitorio junto a numerosas modificaciones al tronco legal original, ha creado un amplio margen para las transferencias de tipo más discrecional.

Comparando el monto de recursos que efectivamente recibieron las provincias entre 2003 y 2008 (a valores de 2009) en concepto de transferencias de capital, con la que hubiesen recibido de haberse distribuido dicho monto con los coeficientes de la Ley 23.548, se observa que existe una gran heterogeneidad en el tratamiento entre jurisdicciones subnacionales. Las provincias más beneficiadas fueron Santa Cruz, San Juan, Chubut, Tucumán, La Pampa, Jujuy, Misiones, La Rioja y Chaco.

Transferencias de capital acumuladas entre 2003 y 2008 (\$ de 2009):
Exceso entre lo que recibieron efectivamente y lo que hubiesen recibido por Ley 23.548



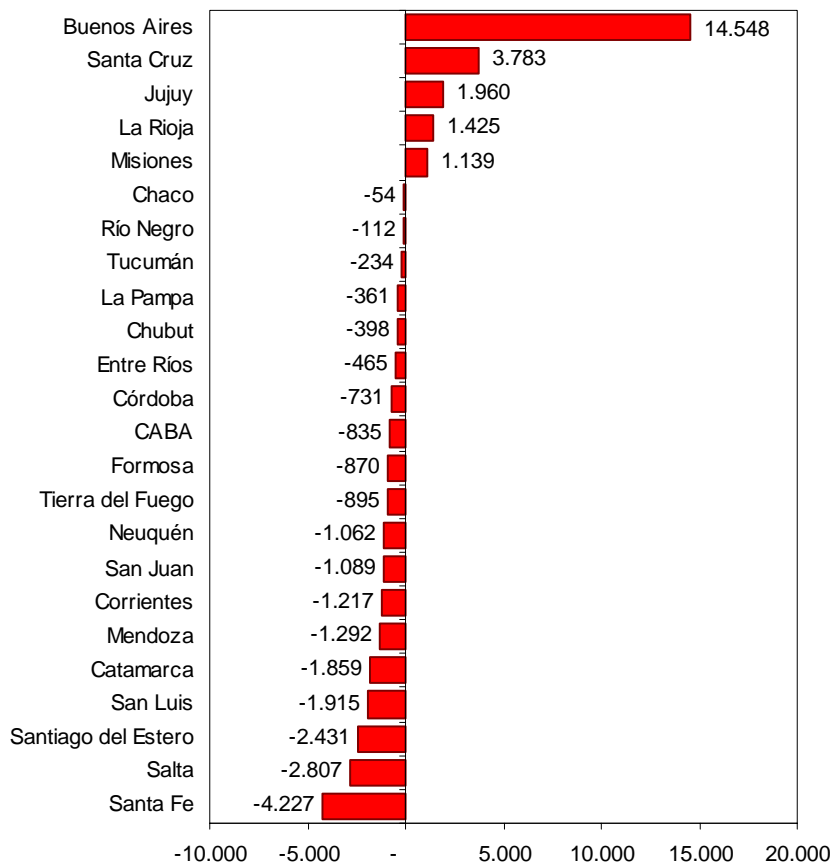
*Deflactado con el Índice de Costos de la Construcción.

Fuente: IERAL en base a MECON (DNCFP) e INDEC, y datos periodísticos.

Si se al reparto discrecional se incorporan las transferencias corrientes y los PAF, la provincia de Buenos Aires pasa a ser la provincia más beneficiada en términos per capita, seguida por Santa Cruz, Jujuy, La Rioja y Misiones.

**Transferencias corrientes y de capital a provincias más envíos por PAF
acumulados entre 2003 y 2008 (\$ de 2009):**

Exceso entre recibido efectivamente y lo que hubiesen recibido por Ley 23.548

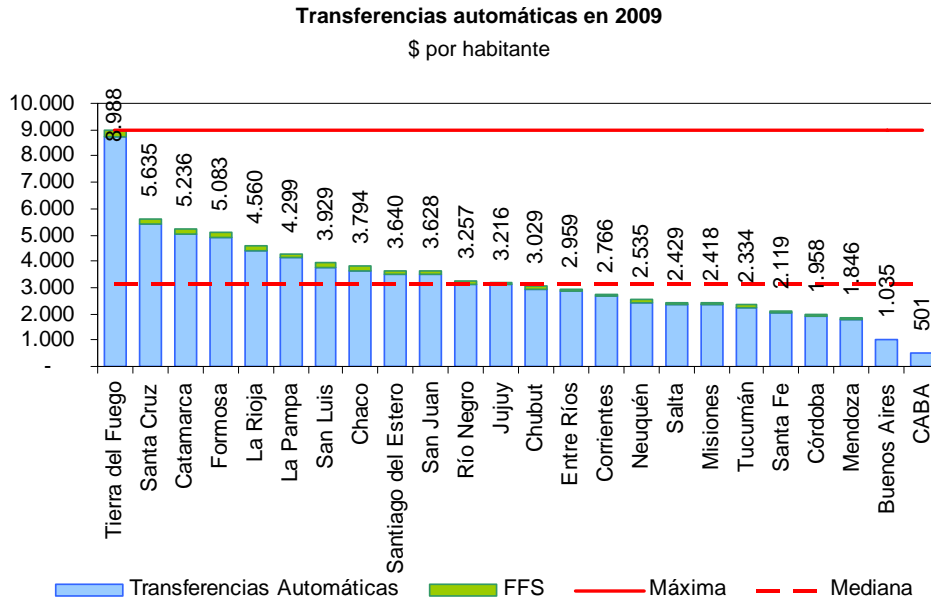


Además de la existencia del sistema de transferencias, en varias ocasiones el gobierno nacional auxilió a los gobiernos provinciales a causa de sus altos desequilibrios financieros, por lo general refinanciando sus deudas, como lo hizo nuevamente este año con el Programa de Desendeudamiento Provincial, en que descontó de las deudas subnacionales los ATN no distribuidos, y refinanció el saldo a 20 años de plazo, en pesos y con una tasa de interés del 6% anual. Tales salvatajes históricamente han creado incentivos perversos en las provincias receptoras, que siempre esperan que sus políticas fiscalmente insostenibles en el tiempo sean compensadas por ayudas desde el nivel central de gobierno.

Tampoco la configuración actual del federalismo local tiende a nivelar correctamente entre provincias, con relación a su disponibilidad de recursos para financiar sus erogaciones, meta que resulta indispensable dados los heterogéneos niveles de desarrollo económico que aquellas presentan.

La distribución automática de recursos tributarios nacionales entre provincias (en términos per cápita) produce una amplia dispersión, con un coeficiente de variación de más de 50%. En 2009 la provincia de Tierra del Fuego recibió 18 veces más por habitante que lo receptado por la

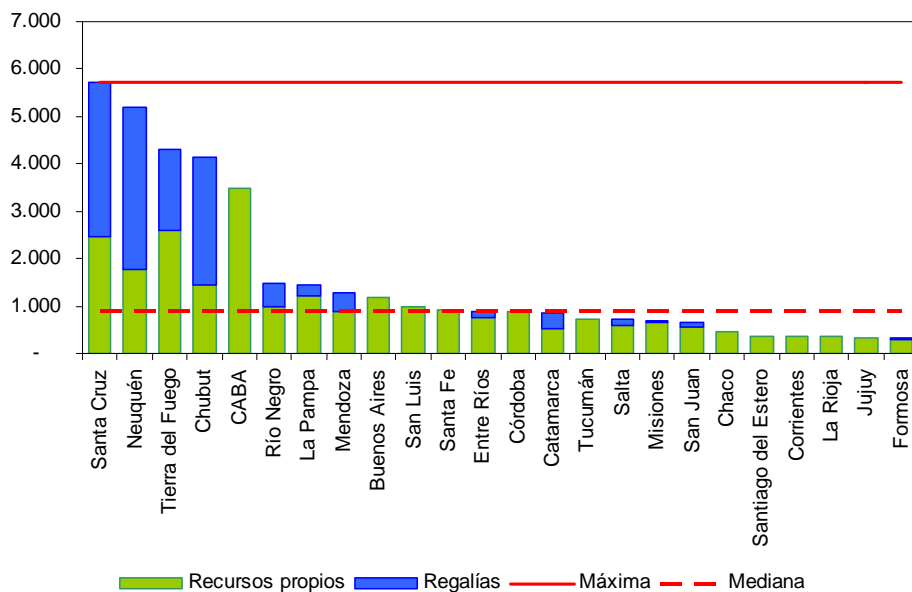
Ciudad de Buenos Aires, 9 veces lo que la provincia de Buenos Aires, 5 veces más que Mendoza y 4 veces lo que Tucumán. Inclusive existen grandes diferencias en el tratamiento entre provincias rezagadas: por ejemplo, Catamarca recibe el doble de transferencias automáticas por habitante que Tucumán.



Fuente: IERAL en base a MECON (DNCFP) e INDEC.

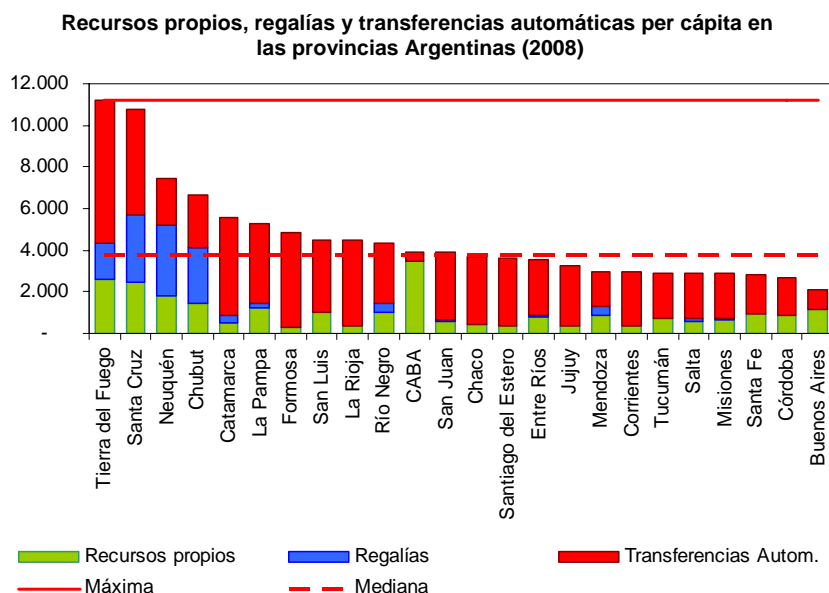
Si a los recursos tributarios propios de las provincias se le adicionan las regalías, se tiene que Santa Cruz cuenta con casi 18 veces más recursos per cápita que Formosa, con un coeficiente de variación superando el 100%.

Recursos propios y regalías per cápita en las provincias Argentinas (2008)



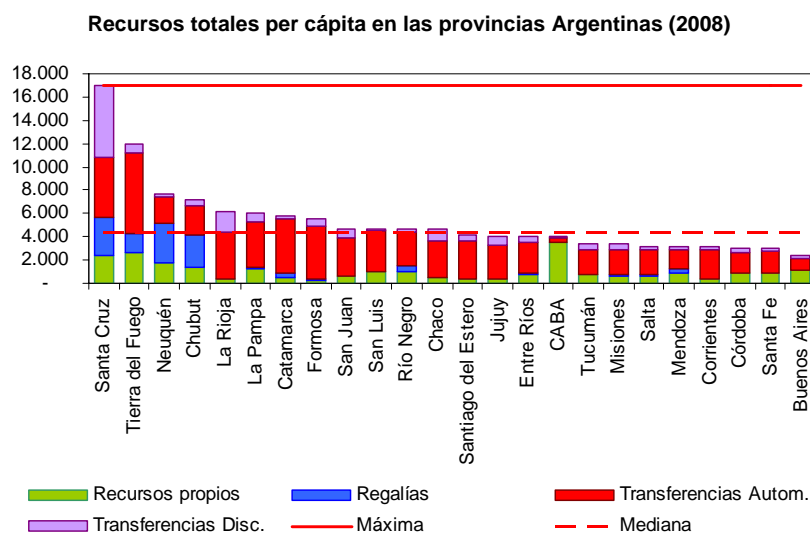
Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC.

Cuando a los recursos propios de provincias se adicionan las transferencias automáticas recibidas la brecha se reduce, aunque continúa siendo elevada: Tierra del Fuego cuenta con 5,3 veces más recursos por habitante que Buenos Aires. Los recursos de San Juan y Chaco, que se encuentran en la mediana, duplican los de Buenos Aires. Catamarca resulta con el doble de recursos por habitante que Misiones. El coeficiente de variación continúa se ubica por encima del 50%.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC.

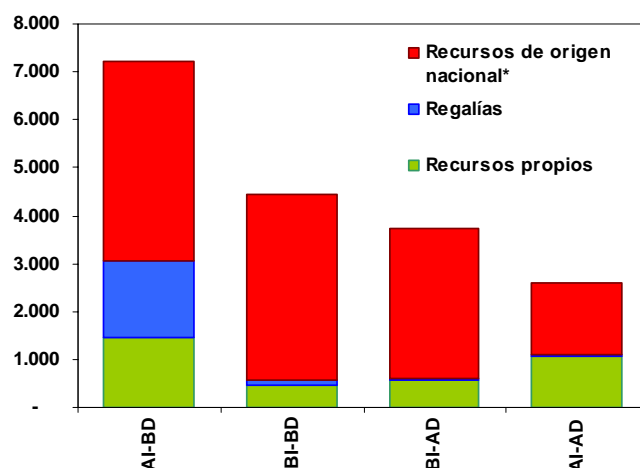
Cuando se adicionan las transferencias discrecionales la brecha entre provincias se amplía. Con datos a 2008, los recursos de Santa Cruz (máximo) resultan 7,2 veces superiores a los de Buenos Aires (mínimo). Provincias con niveles de desarrollo similares denotan muy dispares montos de ingresos por habitante: Chubut detenta 42% de los recursos totales per capita que cuenta Santa Cruz; Corrientes un 57% de los de Formosa; Salta un 55% de los de Catamarca, La Rioja duplica los recursos por habitante de Corrientes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC.

Si lo anterior se muestra para los grupos de provincias según niveles de ingreso y densidad poblacional, se verifica que la distribución de recursos de origen nacional privilegia a jurisdicciones con baja densidad poblacional, sean de altos o bajos ingresos.

Recursos per cápita de las provincias Argentinas por regiones según densidad poblacional e ingreso (2008)

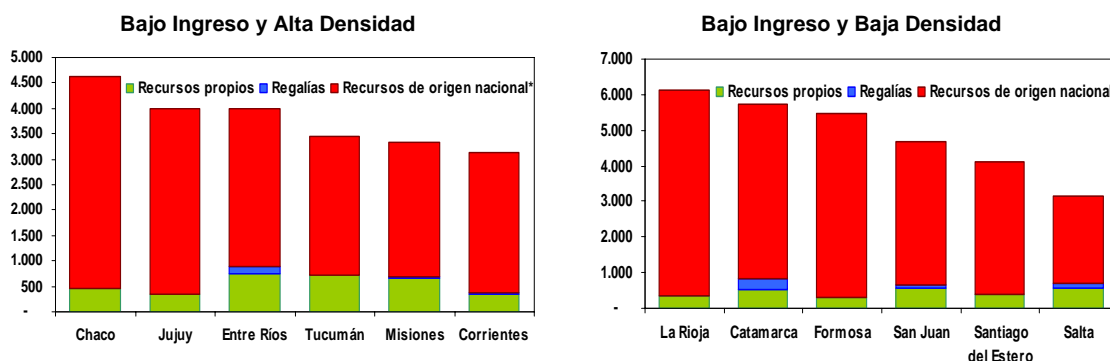


* Incluyen tanto las transferencias automáticas como las discrecionales.

NOTA: Se dividió a las provincias en cuatro grandes grupos: Altos Ingresos-Alta Densidad (AI-AD): Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; Altos Ingresos-Baja Densidad (AI-BD): Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Bajos Ingresos-Alta Densidad (BI-AD): Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán; Bajos Ingresos-Baja Densidad (BI-BD): Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC.

Recursos per cápita por grupos de provincias según ingreso y densidad (2008)



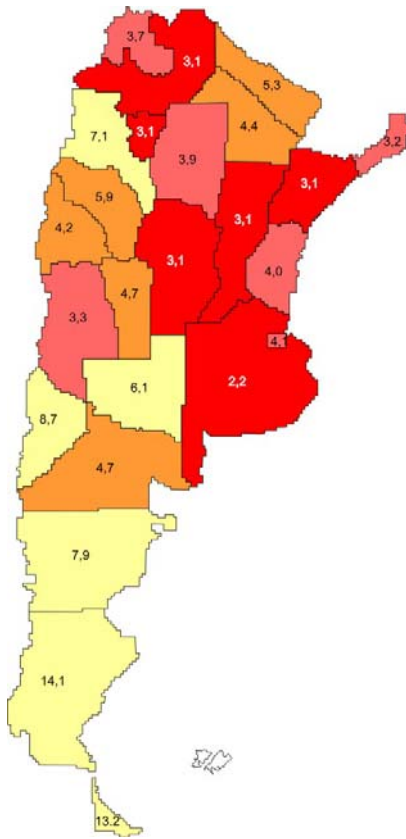
Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC.

Si se observan los ingresos corrientes per cápita de los gobiernos provinciales²³ para el año 2008, y el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza en el segundo semestre del mismo año, se concluye que en provincias en las cuales la situación social es más crítica, como Misiones,

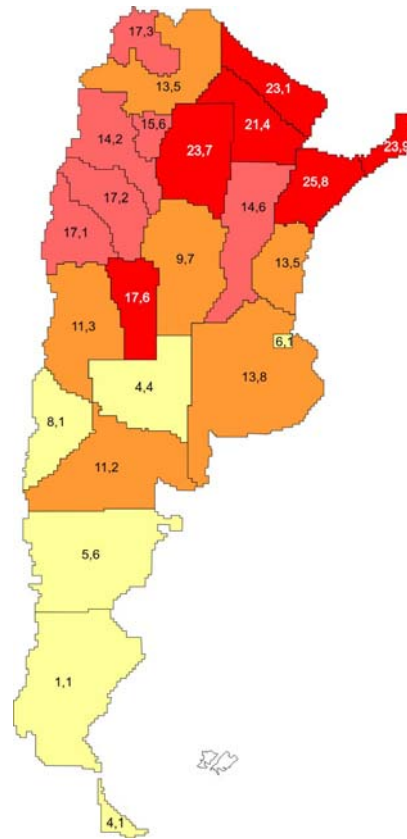
²³ Se incluyen las transferencias de origen nacional.

Corrientes o Salta, se encuentran entre las que detentan una menor cantidad de recursos por habitante para gastar.

Ingresos Corrientes per cápita (2008)



% de Hogares bajo la Línea de Pobreza Segundo Semestre de 2009

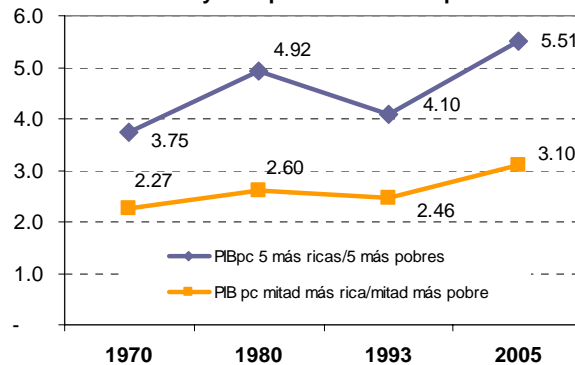


Fuente: Elaboración propia sobre la base de DNCFP (MECON) e INDEC (EPH).

¿Existe convergencia entre provincias? ¿En qué gastan las provincias los recursos recibidos?

En Argentina no se ha visualizado un proceso de convergencia económica en que las provincias más rezagadas hayan acortado sus diferencias económicas con las provincias más avanzadas en el tiempo, aún ante la presencia de voluminosas transferencias fiscales redistributivas entre provincias desde hace varias décadas.

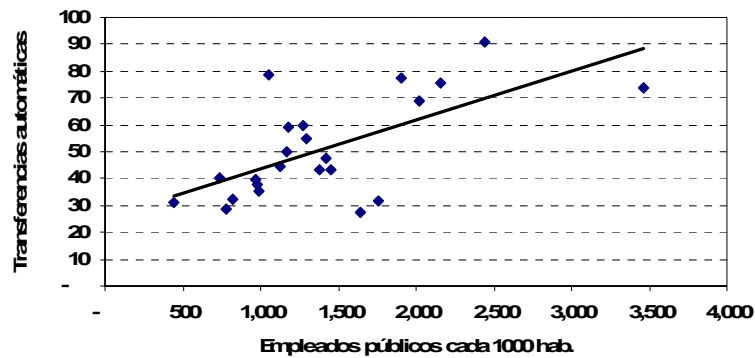
Evolución de la relación entre PBG per capita de provincias más ricas y más pobres en el tiempo



Fuente: IERAL en base a Saiegh y Tommasi (1999) y Cepal.

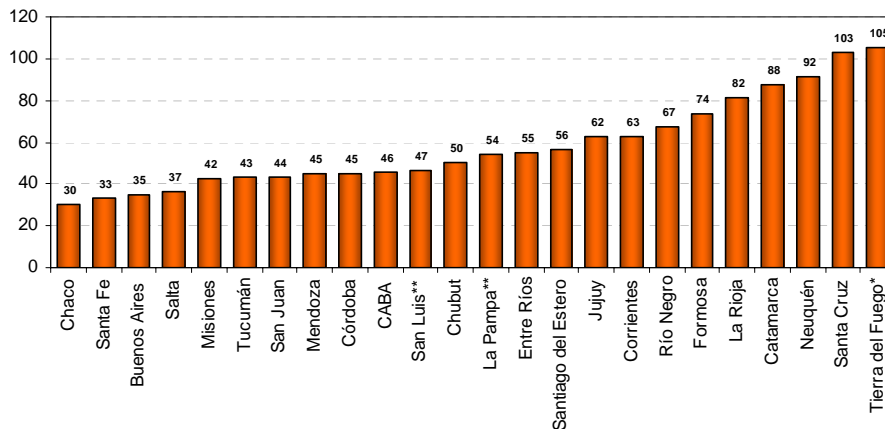
Las provincias que reciben más transferencias nacionales por habitante claramente presentar mayor cantidad de empleados públicos per capita. Así, este parece ser el destino preferido por las provincias para los mayores envíos desde el Poder Central. Si bien puede justificarse que provincias menos densamente pobladas, que reciben mayores transferencias, necesiten de más empleo público por sus diseconomías de escala, resulta difícil de justificar que sus plantas de personal público deban ser más de 3 veces superiores, en términos por habitante, a los de otras provincias con mayor densidad poblacional.

**Transferencias automáticas per cápita y Empleados públicos cada 1.000 habitantes:
Promedio 2001-2007**
En \$ por habitante



Fuente: IERAL sobre la base de MECON (DNCFP) e INDEC.

Empleados públicos cada mil habitantes por provincia (2007)



Fuente: IERAL sobre la base de MECON (DNCFP).

Así, el sistema de transferencias existente en Argentina operaría en el sentido de proveer un mayor poder de compra a los habitantes de las provincias más subsidiadas a través del empleo público, pero por esa vía podría producir un desincentivo indirecto para la producción bienes transables en las provincias con mayor peso del empleo estatal, dado que tendrían que afectar costos laborales superiores a los valores de equilibrio para esas provincias. En última instancia,

dicha característica en el uso de las transferencias les afectaría negativamente sus posibilidades de crecimiento regional.

Algunos lineamientos de reforma al federalismo argentino

La organización del federalismo fiscal argentino requiere de una reforma estructural, que atienda a los problemas antes analizados:

- Aumentar participación de provincias en reparto automático;
- Reducir la discrecionalidad y arbitrariedad en el reparto a provincias;
- Simplificar el sistema de distribución (“laberinto”);
- Armonizar tributos Nación - Provincias - Municipios (impuestos a las ventas);
- Generar más responsabilidad fiscal y una política contracíclica también en provincias;
- Nivelar más razonablemente entre provincias;
- Incluir incentivos para el crecimiento y convergencia regional;
- Incentivar la construcción de infraestructura y la contratación de empleo privado productivo en provincias;
- Complementar con más incentivos para desconcentrar paulatinamente la población hacia el interior del territorio nacional.

La reforma debe darse en el marco de un Pacto Nacional para la Competitividad y la Inclusión Social, en el que se definan políticas de estado, de largo plazo y se planifique en forma plurianual, apuntando a alcanzar progresivamente los objetivos prioritarios para el país. Dados que éstos son múltiples y los recursos siempre escasos, se debe realizar un uso muy ponderado de los incrementos anuales en la recaudación nacional, consensuado entre Nación y Provincias. La estrategia, entre otros, debería incluir los siguientes lineamientos:

- Incluir todos los impuestos en la masa coparticipable, con excepción de los aportes y contribuciones a la seguridad social.
- Eliminar la mayoría de los regímenes especiales de distribución (el “laberinto”), para evitar los sesgos en la política tributaria, y computar los subsistentes directamente desde la masa coparticipable total (no desde impuestos individuales).
- Definir una participación sobre la masa coparticipable total consolidada para la ANSES, como un tercer socio en el reparto, además de Nación y Provincias, definiendo su coeficiente de modo que en el último año hubiese recibido los mismos recursos tributarios nominales que efectivamente recibió, aunque disminuido en el monto de su

superávit anual (será asignado a provincias como devolución parcial del aporte del 15% de al masa coparticipable que estas actualmente realizan).

- En el momento inicial garantizar que el Tesoro Nacional y Provincias reciban como mínimo un monto igual al recibido el año anterior, corregido por la tasa de inflación y el crecimiento anual de la población. En el caso de provincias, ese monto se incrementa por el equivalente al superávit anual de ANSES, explicado en el punto anterior. En el caso del gobierno nacional, del mínimo garantizado debe descontarse un monto equivalente a las transferencias discrecionales realizadas a provincias, que pasarían a formar parte del excedente a repartir por una nueva metodología.
- Con el resto de los recursos que correspondan por arriba de esos montos mínimos, asignar (en % a determinar) a cinco destinos considerados prioritarios:
 - **Fondo de Desarrollo de Infraestructura Provincial (FODIP):** Asignación por provincia según coeficientes nuevos, en base a criterios objetivos que corrijan distorsiones actuales. Los fondos se acumulan en cuentas individuales por provincia, pero éstas pueden usar para invertir en obras de infraestructura sólo si cuentan con proyectos evaluados y aprobados por el **SINEPIP**, organismo objetivo de evaluación de proyectos antes descripto. El FODIP es administrado entre Nación y Provincias, y no está sujeto a discrecionalidad. Cada provincia usa sus propios recursos, pero para los proyectos de inversión con mayor retorno económico y social.
 - **Fondo de Integración Territorial (FIT):** También administrado por Nación y Provincias, los fondos se asignan para construir obras de infraestructura que apunten a desconcentrar la población en todo el territorio nacional, por ende no puede financiar obras en el Gran Buenos Aires. Se privilegiarían las obras viales, especialmente los corredores del Mercosur, hidrovías, pasos cordilleranos a Chile, rutas del turismo, obras portuarias, etc.
 - **Fondo Anticíclico (FA):** Acumula recursos hasta un determinado % del PIB que se considere razonable para enfrentar situaciones de recesión, daños por catástrofes, etc. Sus recursos sólo se podrían utilizar para financiar programas expansivos en situaciones recesivas, en especial obras de infraestructura, a partir de proyectos que el SINEPIP ya tendría formulados, evaluados, rankeados y listos para llamar a licitación, de modo de disminuir al máximo los rezagos de implementación que suelen dificultar la efectividad de las políticas contracíclicas. Una vez que el FA haya alcanzado su nivel óptimo de largo

plazo, su excedente se repartirá entre Nación y Provincias como recursos de libre disponibilidad.

- **Reducción gradual de la presión tributaria.** Con las prioridades antes mencionadas: Contribuciones patronales, Derechos de Exportación e IDCB. En el caso de las Contribuciones Patronales, la reducción debería aplicarse para la producción de bienes transables y en forma diferencial entre provincias, con mayor rebaja según mayor sean las NBI, la tasa de desempleo y la distancia a Buenos Aires. También podría aplicarse como pago a cuenta de IVA, profundizando el sistema actualmente existente.

La evolución más razonable del gasto público corriente nacional y provincial a que dará lugar el reparto antes descrito (si la producción aumenta más que la población, el gasto corriente caerá paulatinamente en términos de PIB), junto a la reducción del costo laboral para asalariados del sector privado en provincias, y la mayor obra pública en las regiones, incentivarán un crecimiento regional sobre la base de los bienes transables, y no sobre el empleo público. Además, la creación del Fondo Anticíclico actuará reduciendo la presión sobre la tasa de inflación, y por ende sobre el tipo de cambio real.

Un mercado laboral para una economía competitiva y con seguridad para el trabajador

Hernán Ruffo – IERAL Buenos Aires

Se pueden resumir los problemas del mercado laboral de Argentina en los últimos años en tres puntos centrales:

1. *Déficit de empleo*: el elevado desempleo y la alta proporción de empleos en sectores refugio son manifestaciones de este problema. El desempleo ha sido muy elevado durante las recesiones, llegando a valores cercanos al 25%, y se ha reducido lentamente durante las expansiones. Incluso hoy, luego de largos años de crecimiento sostenido, el desempleo sigue siendo superior al 8%.

2. *Dualidad*: la demanda de empleo de las empresas se orienta por medio de dos canales bien diferenciados: el empleo formal, con fuertes regulaciones y costos de reubicación y los contratos informales, sin ninguna cobertura. Esta dualidad impone fuertes costos adicionales a aquellas empresas que contratan trabajadores formalmente, limitan su posibilidad de creación de empleo productivo y de calidad, afectando la productividad agregada de la economía.

3. *Dinámica inadecuada*: la rotación de puestos es elevada, pero de baja calidad: la rotación se concentra en los ocupados informales o en sectores refugio, mientras que aquellos trabajadores con mayor capital humano (formales con experiencia), tienden a tener una rotación diez veces menor al promedio. Esto hace que las ganancias de productividad propias de un proceso de reubicación del empleo se vean impedidas en un mercado laboral con estas características.

Estos problemas se vinculan directamente con las instituciones laborales del país, generalmente desactualizadas e inadecuadas para un contexto de competencia global.

Un prerequisite para un mercado laboral sano es un crecimiento estable y prolongado, que genere empleos de forma sostenida. En Argentina este proceso debe generar más empleos (una alta y sostenida elasticidad empleo producto), con mayor calidad (reduciendo la incidencia de la informalidad y los sectores refugio), permitiendo una dinámica más ágil (que oriente a los trabajadores a los puestos más productivos) y una readecuación de las condiciones laborales (para permitir enfrentar las recesiones con menor destrucción de empleo) a la vez que se le brinda al trabajador un seguro en el caso de sufrir la pérdida de trabajo. Para lograr todos estos puntos hace falta una reforma integral de las instituciones laborales en Argentina. Aquí nos

centramos en el nudo gordiano de esta problemática: la indemnización por despido y el seguro de desempleo.

Con ese fin, se rescata la experiencia internacional y su tendencia en las últimas décadas, para luego considerar las particularidades del caso argentino.

Experiencia internacional

Las condiciones del mercado laboral en un contexto de globalización exigen un alto grado de readecuación a las demandas cambiantes y a las nuevas tecnologías. En efecto, el comercio internacional y la globalización incrementan la importancia del proceso de destrucción creativa, al estilo de Schumpeter, de productos, empleo y empresas.

Esta rotación es esencial para el crecimiento de la productividad y la competitividad. En efecto, la creación y destrucción de empresas permite que el capital se reoriente hacia aquellas actividades más competitivas. Las empresas que no son competitivas tienden a desaparecer para dejar paso, liberando tanto capital físico como humano, a empresas con mayor dinamismo. Lo mismo ocurre con la creación y destrucción de empleo: el empleo tiende a destruirse en mayor medida en las empresas con peor desempeño y a crearse en aquellas que, en expansión, han ganado productividad.

El efecto de este proceso de creación y destrucción sobre la productividad ha sido medido. Por ejemplo, se estima que alrededor de un 30% del crecimiento de la productividad de Estados Unidos está explicado por este proceso. En otro contexto, Lentz y Mortensen (2008) estiman que el 52% del crecimiento de la productividad de las empresas danesas es por este motivo.

Por otro lado, esta rotación, si bien tiene implicancias positivas, también acarrea un costo económico y social sustancial. Las empresas o empleos que se destruyen implican que una proporción del capital físico y humano se pierde. Esto es porque sólo parte de los conocimientos generados y recursos utilizados por la empresa pueden reciclarse en otras empresas o actividades; otra parte se perderán en el proceso.

Desde el punto de vista del trabajador, los efectos de la pérdida del capital humano sobre su salario serán significativos. Jacobson, LaLonde y Sullivan (1993) miden que la pérdida de ingresos laborales asociada al despido ronda el 13-20% en promedio. Los trabajadores de menor antigüedad, para los cuales la acumulación de capital humano específico fue menor, se verán menos afectados, mientras que los trabajadores con más de 20 años de antigüedad tenderán a sufrir reducciones mayores al 30% de sus salarios. Asimismo, trabajadores expulsados en mercados laborales declinantes y aquellos que deben aceptar puestos de trabajo en otras ramas de actividad son los que sufren en mayor medida este efecto.

Ante este requerimiento de rotación generalizada, las instituciones del mercado laboral se han adaptado para ofrecer flexibilidad en la adecuación de los recursos productivos a la vez que se asegura al trabajador contra los *shocks* en sus ingresos.

Algunos casos

Ejemplo de esta tendencia es el modelo de *flexicurity*, o flexiseguridad, que tiene a Dinamarca como caso emblemático. La idea central a la que se han volcado las nuevas instituciones laborales es a proteger al trabajador y no al puesto de trabajo. Es decir, brindar flexibilidad a las empresas a la vez que se brinda seguridad de empleo al trabajador.

Las formas de flexibilidad incluyen: (i) flexibilidad externa numérica (flexibilidad de contratación y despido); (ii) flexibilidad interna numérica (horas de trabajo, horas extraordinarias, trabajo a tiempo parcial, etc.); (iii) flexibilidad funcional (empleos múltiples, organización flexible del trabajo); (iv) flexibilidad de salarios (la remuneración basada en los resultados).

Las formas de seguridad incluyen: (i) seguridad en el puesto (certeza de mantener un trabajo específico con un empleador específico); (ii) seguridad de empleo (certeza de tener empleo, aunque no necesariamente con el mismo empleador); (iii) seguridad de ingresos (percepción de ingresos en caso de desvincularse de un puesto de trabajo).

El sistema danés ha intentado compatibilizar estos requerimientos utilizando una muy escasa regulación laboral y sustentándose en convenios colectivos a partir de los cuales se enmarquen las relaciones laborales. Entre otros aspectos, los convenios colectivos incluyeron el pago por productividad, la posibilidad de rotación al interior de la empresa y entre funciones, el requerimiento de proveer capacitación a los empleados al menos una semana por año, etc. Esta adaptabilidad de las relaciones laborales a las necesidades del sector o de la empresa junto con la multiplicidad de contratos laborales estructuran al mercado laboral.

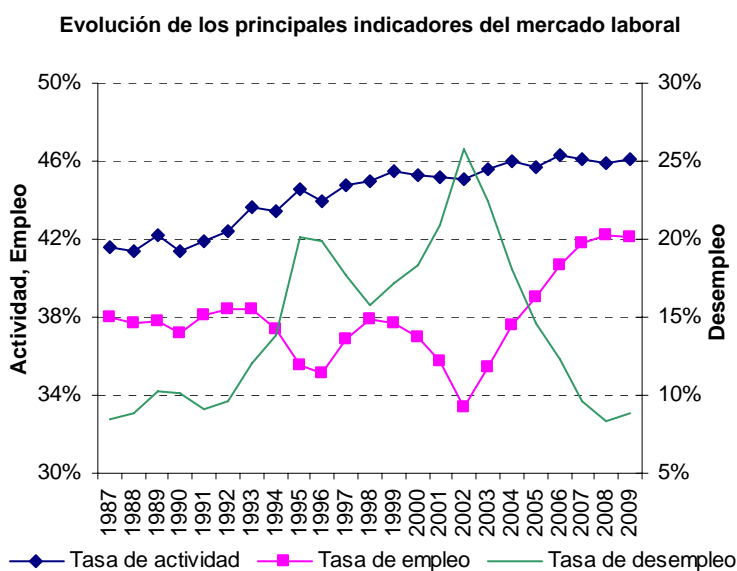
Otra concreción del concepto de *flexicurity* es el modelo austríaco, por el cual la indemnización por despido se transformó en una cuenta individual de los trabajadores, a la cual los empleadores aportan todos los meses. Esta cuenta queda disponible para el trabajador al momento del despido. Así, los costos de despido quedan casi eliminados, pero sin descuidar los ingresos del trabajador. Este modelo fue aplicado también en Colombia. Una evaluación de la reforma concluyó que el sistema es valorado por los trabajadores: la alícuota para el fondo individual es considerada por el trabajador como parte del salario. En efecto, se trata de un monto que estará disponible incluso si cambia de empleo o si nunca en su historia laboral es despedido, en cuyo caso se transforma en un componente adicional de la jubilación. Asimismo, las quiebras de empresas reducían la probabilidad de que los trabajadores percibieran la indemnización; con el nuevo sistema, esta posibilidad se elimina. Así, los costos de la rotación

se eliminan tanto para las empresas (los despidos no son costosos) como para los trabajadores (la transición empleo-empleo no elimina el beneficio, dado que la cuenta individual sigue a nombre del trabajador cuando cambia de empresa).

Las cuentas individuales también han sido propuestas como forma de implementación del seguro de desempleo (ver Altman y Feldstein, 1998). En Chile, por caso, la reforma de 2002 ha introducido un sistema mixto, con un componente público y un componente de cuenta individual. Este último implica un aporte de casi 3% del salario bruto y la utilización del fondo cuando el trabajador es despedido. Los montos a retirar y la duración de las transferencias están predeterminados. Si bien no se dispone de una evaluación de impacto, el consenso es que las cuentas individuales mejoran los incentivos de los trabajadores: dado que la utilización del seguro de desempleo reduce la riqueza individual, hay incentivos adicionales a conseguir un puesto de trabajo. En caso contrario, la pérdida del seguro al momento de encontrar un puesto genera un problema de *moral hazard* que desincentiva la búsqueda.

Argentina: volatilidad y segmentación

La Argentina ha enfrentado una fuerte volatilidad macroeconómica, ha sufrido frecuentes y, sobre todo, muy fuertes recesiones que redujeron la cantidad y calidad de empleo generado, aumentaron el desempleo y provocaron que miles de trabajadores se refugiaron periódicamente en sectores de baja calidad, como el cuentapropismo o la informalidad. Como consecuencia de la crisis de 2001, la Argentina tuvo un desempleo del 25% y una informalidad del 50%.



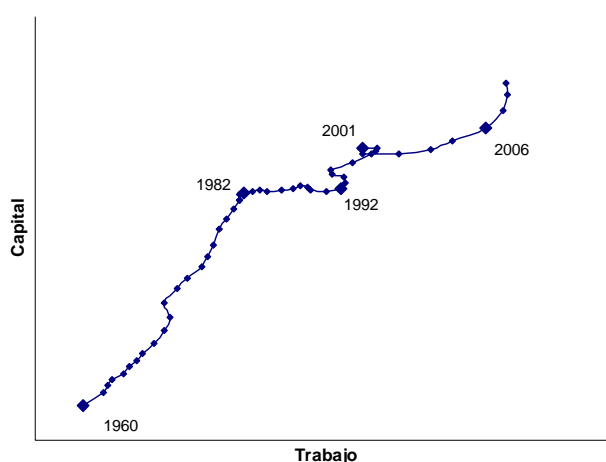
Nota: Se considera desocupados a los trabajadores con un plan de empleo como ocupación principal.

Fuente: IERAL sobre la base de EPH-INDEC.

A los ciclos económicos típicos se superponen cambios de régimen que determinaron en gran medida la forma de acumulación de factores. Estos movimientos se miden en décadas: en la

década del '70 las expansiones se motivaron en un aumento fuerte del capital y más moderado de trabajo; en los '80 sólo aumentó el trabajo sin ninguna acumulación de capital; en los primeros años de los '90 el fuerte crecimiento se centró en el capital, con una fuerte destrucción de empleo en algunos años; en los 2000, la primera expansión se realiza exclusivamente con empleo, para sólo después de 2005 comenzar a balancear el crecimiento de los factores. Esta senda de expansión está en gran medida determinada por cambios en los precios relativos del trabajo y capital.

Sendero de expansión de la economía argentina: capital y trabajo



Así, los cambios de régimen y los ciclos económicos dejaron al descubierto el principal problema del mercado laboral: el déficit de empleos. Esto se manifiesta tanto en el desempleo como en la alta proporción de empleo en sectores refugio.

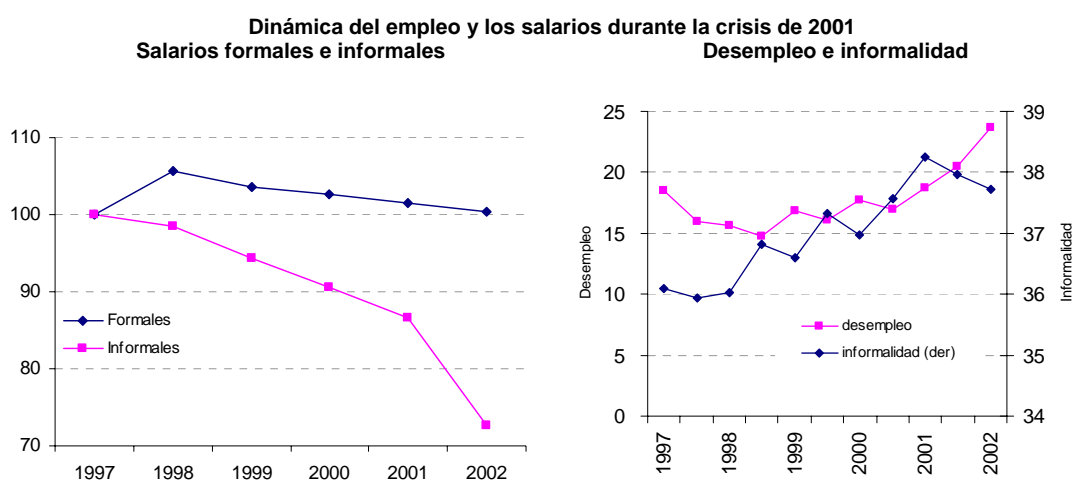
En los últimos años el déficit de puestos se ha reducido. En efecto, la tasa de empleo ha pasado de 34% a 42% entre 2002 y 2009; el desempleo se ha reducido de 25% a 9%; la cantidad de puestos formales en el sector privado ha pasado de representar el 9% de la población al 14%.

Sin embargo, el déficit de empleo sigue siendo elevado. En efecto, el desempleo sigue siendo alto, pero, sobre todo, los sectores refugio representan una alta proporción del empleo. Por ejemplo, el 19% de los ocupados es informal y el 20% es cuentapropista.

Estos sectores refugio implican una segmentación relevante: los puestos de estos sectores perciben menores ingresos (incluso a igual tarea e igual educación del trabajador), enfrentan mayor riesgo de desempleo y no se encuentran cubiertos por la seguridad social. Esta situación afecta las posibilidades de acumular capital, principalmente humano, tanto por parte de los trabajadores como de sus familias. Asimismo, sus posibilidades de insertarse en el empleo privado formal se ven también afectadas.

Esta dualidad también se manifiesta en un diferente desempeño en el ciclo económico. En efecto, son los informales los primeros en ser despedidos o los que deben enfrentarse a una reducción de salarios. En contraposición, los trabajadores formales suelen tener menor probabilidad de despido y salarios que no ajustan a la baja.

La desigual dinámica de los asalariados formales privados y los informales resulta evidente durante el estancamiento de 1999-2001, donde a pesar del alto y creciente desempleo, el nivel de los salarios en el sector formal no se ajustó a la baja. Por ejemplo, entre el 2000 y el 2001 el empleo formal cayó un 5%, mientras que los salarios no se redujeron. En el mismo período, el salario de los informales se reducía a una tasa de 4.3% y el empleo informal se reducía en una tasa mucho más baja (-1.5%).



Este comportamiento dual está relacionado con las instituciones del mercado laboral y las regulaciones que afectan al sector formal. Las elevadas cargas sociales, los convenios colectivos que implican un piso salarial generalmente elevado, la indemnización por despido y las restricciones a los cambios en las condiciones de trabajo (en tareas, horas trabajadas, sueldos, etc.) implican una diferencia sustancial entre un empleo formal y uno informal. La informalidad, por lo tanto, no es, en ningún caso, un fenómeno relacionado exclusiva ni principalmente con las alícuotas de la seguridad social. Se trata de una serie de factores, donde resulta primordial la necesidad de ajustar las condiciones del trabajo a los requerimientos del ciclo económico. Así, la alta informalidad se relaciona con la elevada volatilidad de la macroeconomía argentina.

Asimismo, la segmentación implica una alta variabilidad de las condiciones laborales y los salarios. Esto lleva a un alto desempleo: los trabajadores típicamente invertirán más tiempo en la búsqueda para conseguir un puesto “bueno”. Adicionalmente, algunos trabajadores tienden a quedar atrapados en una dinámica de puestos “malos” con escasa acumulación de capital humano y alta rotación que los lleva a invertir poco en búsqueda laboral y aceptar, en el siguiente período de desempleo, un puesto “malo” con alta probabilidad.

Mientras la rotación en el mercado laboral argentino es relativamente alta, su composición no es saludable: sólo los trabajadores marginales y con menor capital humano son los que rotan, mientras que los trabajadores con mayor capital humano tienen una probabilidad de rotación excesivamente baja. En efecto, los trabajadores formales con mayor antigüedad tienen una probabilidad alrededor de 10 veces menor de cambiar de puesto que los de informales o los de baja antigüedad.

	Tasa de salida del puesto 2003-2009			
	Por antigüedad			
	Total	Menos de 1 mes	6 meses a 1 año	Más de 5 años
Total de ocupados	17,7	43,1	26,7	7,9
Asalariados formales	5,5	25,1	12,3	2,3
Asalariados informales	31,1	47,4	32,5	17,0
No asalariados	20,9	43,5	31,6	14,2

Fuente: IERAL sobre la base de EPH.

Las razones para esta diferencia son evidentes: (i) el alto costo de despido, que se incrementa proporcionalmente con la antigüedad, reduce la probabilidad de que la empresa despida a estos trabajadores; (ii) además de la indemnización, muchos beneficios se incrementan con la antigüedad (adicionales al salario, vacaciones, etc.), lo que hace que los trabajadores que acumularon antigüedad vean reducidos sus incentivos a cambiar de puesto.

Estas instituciones y sus implicancias en el mercado laboral llevan a una menor productividad. En efecto, en Argentina, el crecimiento de la productividad es menor al de Estados Unidos. Parte de esta diferencia está dada por la menor eficiencia en la rotación de los factores. Un trabajo del IERAL muestra que menos del 10% del crecimiento de la productividad es por el proceso de creación y destrucción, frente al 30% en EEUU. Parte del problema lo constituye el hecho de que la rotación de empleo está fuertemente condicionada

Por otro lado, la segmentación en el mercado laboral implica una dualidad en la productividad: empresas con baja productividad, que ofrecen bajos salarios y puestos informales, coexisten con empresas de elevada productividad. Esta dispersión implica una ineficiencia en el uso de los factores de producción. En efecto, según el enfoque de Hsieh y Klenow (2009), esta dispersión introduce una diferencia de productividad del 60% en relación a Estados Unidos. En otras palabras, si Argentina tuviera instituciones tales que redujeran la dualidad y que generaran una distribución de la productividad en empresas como la de Estados Unidos, la productividad aumentaría sustancialmente.

En suma, el mercado laboral se encuentra en una dualidad de brindar muy escasa flexibilidad (ni externa, ni interna, ni de salarios, ni funcional) a los asalariados formales mientras que se brinda seguridad centrada en seguridad en el puesto (con alta indemnización por despido) a la vez que una escasa seguridad del empleo o de ingresos a los trabajadores. La escasa flexibilidad se

compensa con una demanda masiva de contratos informales, que tienen elevadísima rotación sin ninguna seguridad asociada al puesto.

Así, para mejorar el desempeño del mercado laboral, para reducir la segmentación social y para aumentar la productividad es necesario reconsiderar las instituciones del mercado laboral de Argentina.

Asegurar al trabajador y no al puesto

Aquí nos centraremos en el nudo gordiano de la problemática de las instituciones laborales en Argentina: transferir la seguridad al trabajador en vez de al puesto. Para ello, es central reducir los costos de rotación y mejorar la seguridad de empleo y de ingresos del trabajador.

Se necesita fortalecer el seguro de desempleo, mientras que se reduce el peso de la indemnización por despido. En efecto, la indemnización tiene el objetivo de reducir los despidos y de brindar al trabajador una compensación por su falta de trabajo. Resulta conveniente desvincular estos dos componentes, en donde el objetivo compensatorio se canaliza exclusivamente a través del seguro de desempleo.

Seguro de desempleo

El seguro de desempleo tiene hoy un monto máximo de \$400 (poco más de un 20% del salario mínimo) y una duración que va desde 2 meses hasta 24 meses, según los casos. Por ejemplo, para trabajadores con más de 45 años de edad y con una antigüedad mayor a 3 años el seguro dura 18 meses y puede ser extendido 6 meses adicionales en el caso de solicitar un adicional de capacitación.

Es decir que el seguro de desempleo en Argentina combina:

- 1) montos excesivamente bajos en relación a los parámetros internacionales (en EEUU, por ejemplo, el seguro es el 50% del salario anterior);
- 2) duración muy prolongada (en EEUU, por ejemplo, la duración es de 6 meses; sólo en los países europeos con seguridad social extendida y generosa es que el seguro supera el año de duración).

Esta combinación es la peor posible en un mercado laboral como el argentino con empleos “invisibles”, no declarados a la seguridad social. En efecto, los asegurados se ven tentados de orientar su búsqueda laboral a empleos informales o al cuentapropismo para continuar cobrando el seguro de desempleo a la vez que obtienen ingresos laborales. En un contexto de informalidad masiva el seguro de desempleo debería tener una duración acotada, según enfatizan Álvarez-Parra y Sánchez (2009). Asimismo, el extender la duración implica también profundizar los problemas de *moral hazard* tradicional: la búsqueda del trabajador se ve desincentivada, dado

que al conseguir un puesto pierde el seguro de desempleo. En el extremo opuesto, una transferencia inicial y única elimina este *moral hazard* a la vez que provee un seguro de ingresos. Adicionalmente, el uso de ahorros/préstamos o la utilización de una cuenta individual durante el desempleo es otra forma adicional de reducir los problemas de *moral hazard*.

Así, el fortalecimiento del seguro de desempleo debiera incluir:

- **Actualizar los montos**, con topes actualizados, que representen al menos el 50% del salario mínimo, con beneficios pagaderos por semana (por ejemplo, topes de \$250 por semana en 2011).
- **Reducir la duración** de la transferencia, con un mínimo de 8 semanas y un máximo de 30 semanas.
- **Proveer una transferencia inicial** para compensar la pérdida de ingresos asociada al despido. Este monto debería asociarse al monto acumulado en la cuenta individual (por ejemplo, el 70% del total acumulado).
- **Implementar el seguro de desempleo como una cuenta individual**, a la cual aportan empleadores (con una alícuota cercana al 3%) y trabajadores. Los trabajadores comienzan aportando un 1.5% de su salario, pero su alícuota cambia según su historial: mientras van acumulando en su cuenta individual, la alícuota se reduce hasta 0%; si utilizan el total de su fondo en un período de desempleo, vuelven a acumular con una alícuota progresivamente mayor, hasta un 3%.
- **Incorporar componentes de capacitación** desde el inicio de la provisión del seguro de desempleo y no sólo para desempleados de largo plazo.
- **Contemplar un tratamiento específico** para grupos que requieran mayor apoyo. En concreto, para los jóvenes se debería fortalecer el componente de beneficios semanales; para los de mayor antigüedad debería ser más fuerte el componente transferencia.

Los beneficios de este sistema son múltiples:

- Es una mejora en la cobertura de los ingresos: aumentan los beneficios para los desocupados.
- Implica un aumento de los incentivos a la búsqueda, tanto por la utilización de cuentas individuales como porque la mayor parte de la transferencia se realiza de manera inicial y porque se reduce la duración del beneficio.
- Tiende a reducir la orientación a la informalidad, por los mismos motivos.

- Instaura una política contracíclica automática, creíble y significativa, para la cual la ANSES debería ahorrar durante las expansiones y cumplir compromisos durante las recesiones.
- Incorpora un incentivo impositivo: si el desempleo se prolonga y la cuenta individual se agota progresivamente, la alícuota del salario de reemplazo tiende a ser cada vez mayor. Los trabajadores se encuentran incentivados a buscar empleo para evitar este costo adicional.
- Permite sancionar a los trabajadores por faltas en la utilización del seguro, como trabajar de manera informal o incumplir con componentes de capacitación, a partir de generar una deuda en la cuenta individual.

Podrían considerarse alternativas para su implementación:

- Las cuentas individuales pueden ser administradas como una cuenta de capitalización administradas por fondos específicos o bien como cuentas nocionales (virtuales) administradas por la ANSES. Dada la experiencia en Argentina con las cuentas de capitalización, la segunda alternativa parece la más viable.
- En general, las propuestas consideran que las cuentas individuales pueden llegar a valores negativos que posteriormente se saldan con el siguiente puesto de trabajo. Esto permite financiar a trabajadores o situaciones específicas y a la vez proveer el incentivo de la cuenta individual.
- A partir de la cuenta individual se podría considerar la posibilidad de incluir como resultado en esta cuenta un “seguro de desempleo del sector informal”. Por ejemplo, los trabajadores informales podrían tener asignaciones a las cuales podrían recurrir como forma de seguro de desempleo. Estas transferencias deberían ser muy reducidas en monto y duración (digamos 12 semanas en 2 años), y podrían considerarse una deuda de la cuenta individual a pagar con futuros salarios.
- Se puede considerar el uso de las cuentas individuales como garantía para préstamos o para usos particulares, como educación, etc.

Indemnización por despido

Argentina se encuentra dentro de los países con mayores dificultades a la hora de despedir según Doing Business 2010: se encuentra en el puesto 18 de 181 países. Adicionalmente, dado que los topes a la indemnización por despido son muy poco relevantes, se trata de un componente tan elevado que puede llevar a una empresa a una situación de quiebra.

Ante el componente indemnizatorio, las empresas en crisis o en quiebra son frecuentemente incapaces de compensar completamente a los trabajadores, incrementándose la necesidad de juicios.

Así, con respecto a la indemnización por despido resulta necesario:

- Reducir sustancialmente el costo de despido, por ejemplo a 24 días por cada año trabajado.
- Que el costo de despido sea proporcional a la cantidad de meses de antigüedad, y no haya saltos como en el caso actual, considerando, por ejemplo, 2 días de salario de indemnización por cada mes de antigüedad.
- Que el monto de despido sea proporcionalmente menor para antigüedades altas; por ejemplo, considerando 15 días por cada mes adicional a partir de los 2 años de antigüedad y 7 días a partir de los 5 años.
- Considerar un tope al salario de referencia para el cálculo de la indemnización relacionada con el salario de convenio o con el salario mínimo.
- Reducir el preaviso a 15 días para trabajadores de menos de 5 años de antigüedad y 1 mes para los de más años.

En conjunto, al modificar el seguro de desempleo junto con la indemnización por despido, se logran múltiples objetivos:

- Mejorar la flexibilidad.
- Mejorar las transiciones empleo-empleo.
- Mejorar la seguridad de ingresos.

Referencias

- Altman y Feldstein (“Unemployment Insurance Savings Accounts” NBER WP, 1998, 6860).
- Kugler, A. D. “Wage-shifting effects of severance payments savings accounts in Colombia” *Journal of Public Economics*, 2005, 89).
- Alvarez-Parra, F. y Sanchez, J. M. “Unemployment insurance with a hidden labor market”, Federal Reserve Bank of Richmond, 2009.
- Hsieh, C. y P. Klenow (2009), “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India.” *Quarterly Journal of Economics*.
- Hopenhayn, H. y A. Neumeyer (2008) “Productivity and Distortions. Washington, DC. BID.
- Jacobson, LaLonde y Sullivan (1993) “Earning losses of displaced workers” *American Economic Review*, 83.
- Lentz y Mortensen (2008), “An empirical model of growth through product innovation”, *Econometrica*, Vol. 76, Nro. 6.

Distribución del ingreso y políticas sociales

Hernán Ruffo y Gabriela Galassi – IERAL Buenos Aires

La desigualdad del ingreso ha tenido una tendencia creciente en América Latina, vinculada a las importantes transformaciones económicas cuyo mayor efecto fue la pérdida de empleo para una parte sustancial de la población y generalización de la precarización del trabajo.

Una de las mediciones más difundidas de la calidad de vida es la pobreza. Existen tres niveles en los que la pobreza afecta a los hogares, que son de un impacto progresivo en el bienestar de los hogares y que tienen implicancias de inequidad de orden creciente: (1) un hogar es considerado pobre si sus ingresos corrientes no alcanzan para sustentar el gasto de una canasta básica de consumo, sin tener en cuenta activos o condiciones relacionadas con el mediano o el largo plazo; (2) la identificación de la pobreza se basa en condiciones estructurales, a partir de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que intentan recoger información de activos; (3) la transmisión intergeneracional de la pobreza intenta vislumbrar en qué medida las oportunidades de un niño están afectadas por la circunstancias en las que nace y se cría, es decir, por la pobreza de sus padres, consistiendo en un condicionamiento de largo plazo y una identificación de la desigualdad de oportunidades, el aspecto más preocupante de la desigualdad social.

En este contexto, la política social juega un papel fundamental. Los frecuentes efectos aleatorios o los shocks temporarios que enfrenta un hogar pueden ser parcialmente asegurados por medio de políticas sociales, de modo de que esta situación transitoria no afecte excesivamente al bienestar del hogar. Asimismo, la política social deberá orientarse a evitar que los mecanismos de persistencia impacten en el hogar y generen una situación de pobreza estructural que se reproduzca en el tiempo. Por último, la política social deberá tener como objetivo eliminar todos los mecanismos relacionados con la desigualdad de oportunidades. Es esencial prestar especial atención al diseño de la política social, dado que los incentivos de los hogares son muy sensibles respecto a las variaciones en el diseño de la política.

La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos contributivos ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales. Entre los sesenta y los ochenta, la opinión de los técnicos y los decisores públicos se inclinaba hacia la selectividad (políticas focalizadas), por el menor gasto requerido. El universalismo, por su parte, ha sido tradicionalmente considerado una forma de consolidar un nivel mínimo de bienestar para toda la población, a la

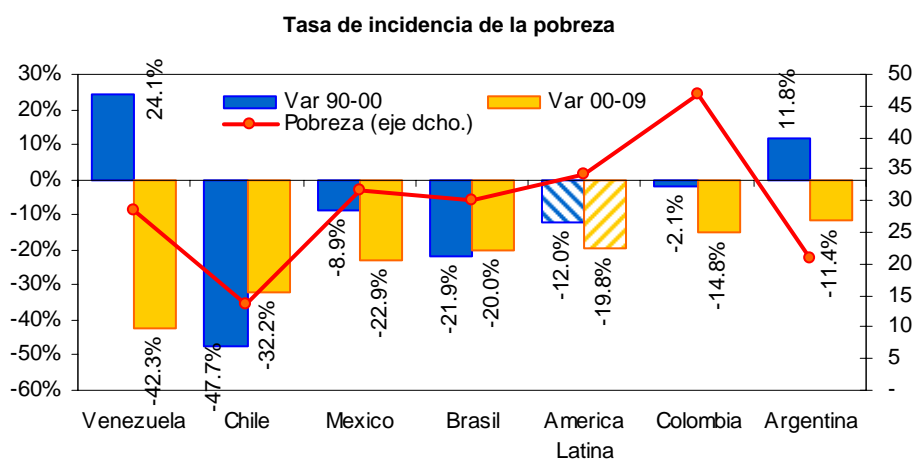
vez que altera en menor medida los incentivos a trabajar. Luego de que en los noventa se agudizara la emergencia social, se ha buscado la forma de dotar a la población de cobertura en países donde la informalidad en el mercado de trabajo se ha vuelto la regla, fracasando por ende los sistemas de seguridad social basados en la inserción laboral.

A mitad de los noventa se difundió en América Latina la idea de los programas de transferencias condicionadas, concebidos como transferencias hacia familias pobres pero con un condicionamiento está vinculado a la formación de capital humano (un objetivo de largo plazo), para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. La evaluación de los programas de transferencias condicionadas muestra que han sido eficaces para combatir la pobreza extrema, y han sentado las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo.

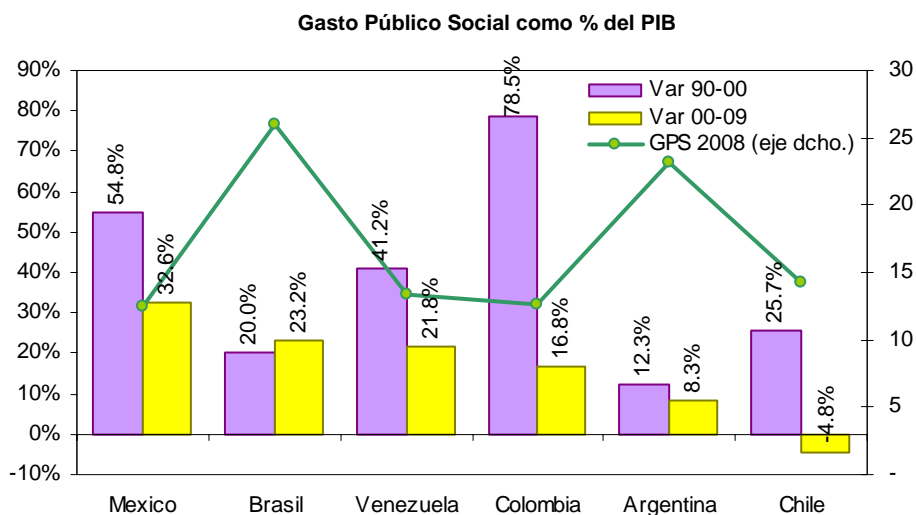
Es sobre la base de estas experiencias que pretendemos analizar la situación en términos de pobreza y políticas sociales en Argentina. Las situaciones desmedradas de los hogares que viven en la pobreza y la vulnerabilidad, junto con la desigual distribución del ingreso, son dos de las principales deudas sociales irresueltas de este país. Resulta central comprender y enfrentar la cuestión distributiva sin descuidar el largo plazo, diseñando políticas de estado enfocadas en las verdaderas causas de la desigualdad.

Ejemplos internacionales de políticas sociales

El gasto público social (GPS) es una de las herramientas del gobierno para superar la pobreza y mitigar las desigualdades sociales a través de la provisión de servicios sociales básicos. Argentina es el país que peores resultados tuvo en términos de variación de la pobreza en los últimos veinte años, y uno de los de menor aumento del GPS.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de CEPAL.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de CEPAL.

Sin embargo, no sólo es importante la cantidad del gasto público, sino que resulta de suma relevancia analizar su calidad. Al respecto, el gobierno debe garantizar dos cuestiones: una provisión de bienes públicos adecuados para la población (seguridad, educación y salud) y un nivel mínimo de seguridad a los hogares, principalmente, en términos de ingresos. En este aspecto cabe indagar en los sistemas de transferencias dirigidos a la pobreza, que buscan quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. A pesar de la eficacia de estos programas para combatir la pobreza extrema y sentar las bases para incrementar el capital humano a medio/largo plazo, hay una serie de consideraciones que es oportuno identificar: (1) no promueven la integración de las familias en redes sociales, (2) cuando las transferencias son discrecionales o en base a criterios difusos, incentivan las comparaciones interpersonales, (3) no escapan a los problemas burocráticos.

Los programas tienen comúnmente una población objetivo particular, focalizándose en los más pobres, tanto por localización geográfica o por variables observables. La mayor parte de los programas tienen dos componentes condicionales:

- **Educación:** escolaridad del menor y a su asistencia regular a las clases; los montos suelen diferir según el objetivo buscado (por ejemplo, mayores montos si el objetivo es incrementar la escolaridad secundaria).
- **Salud y nutrición:** cumplimiento de controles sanitarios y otras metas observables (por ejemplo, incremento de peso de los niños); suelen tener como población beneficiaria a los hogares con recién nacidos hasta los dos o 3 años; las embarazadas son también beneficiarios usuales de estos programas.

Brasil: Plan Bolsa Familia: Con una cobertura del 23% de la población del país y un tercio de los niños, consiste en una transferencia focalizada en sectores de bajos ingresos. El programa

otorga un estipendio básico para todas las familias que no superan determinado nivel de ingreso por persona, y uno variable por hijo menor de 15 años (hasta un máximo de tres) y por hijo adolescente. La primera transferencia es incondicionada y la segunda, está supeditada a que los niños estén escolarizados y cumplan con los planes de vacunación. Ha significado una reducción importante de la pobreza y la desigualdad en los últimos años, con un gasto de 0,4% del PIB.

México: PROGRESA: En 1997, México implementó PROGRESA, un programa de transferencia condicional con objetivos en educación, salud y nutrición. El programa fue implementado inicialmente en algunas regiones con mayores índices de pobreza.

México: Plan Oportunidades: En 2002, el programa 'Oportunidades' extendió la cobertura del PROGRESA a: (a) las familias pobres en zonas urbanas; y (b) los jóvenes con necesidades de becas de estudio en la educación secundaria. Algunas transferencias se seleccionan para las mujeres embarazadas y lactantes, para suplementos alimenticios para optimizar sus estados de salud. De este modo, se atienden urgencias alimentarias y se como brinda ayuda para otro tipo de problemáticas, como la salud y la educación. Este programa es mucho más focalizado que el plan Bolsa Familia, ya que los beneficiarios deben estar en la pobreza extrema, aunque comparte la modalidad de una transferencia incondicional y una condicionada (becas escolares). Con un costo de 0,3% del PIB, se ha observado una reducción importante de la pobreza por su causa, junto con una caída de la mortalidad materna e infantil y la deserción escolar.

Chile: Chile Solidario: Comenzó en 2002 como un programa focalizado en la extrema pobreza, y se ha ido ampliando en su cobertura y alcance. La adjudicación del beneficio está supeditada a la evaluación por asistentes sociales que estudian caso por caso. El programa tiene un grado de focalización mucho mayor que los anteriores, siendo una alternativa también más compleja cuyo diseño no responde a la erradicación de la pobreza sino a la integración social. Los resultados han sido remarcables, aunque esta política conlleva grandes costos administrativos.

Perú: Programa Juntos: Lanzado en 2005, consiste en un conjunto de transferencias condicionadas a la escolaridad y la salud de los menores, agregando el requisito de que todos los miembros del hogar estén debidamente documentados. Las familias beneficiadas son seleccionadas por asistentes sociales. Con un gasto de 0,2% del PIB, los logros se basan más en el ámbito de la condicionalidad que en cuanto al abandono de la pobreza.

Colombia: Programa Familias en Acción: Se otorgan transferencias equivalentes al costo directo para la familia de mandar a sus niños entre 7 y 18 años a la escuela. Además, hay un segundo componente de salud y nutrición para familias con niños menores de 6 años. La condicionalidad, en el caso de la salud, consiste en el cumplimiento de controles de vacunas y,

en cuanto a la educación, respecto a que no haya un porcentaje desmedido de inasistencias injustificadas o repitencia más de un año.

Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF): Implementado a inicios de los '90 para atacar a la pobreza estructural, se incentiva a los hogares pobres a invertir en capital humano (educación y salud) a partir de transferencias condicionadas. Constituye uno de los programas más importantes del país.

Nicaragua: Red de Protección Social (RPS): Iniciado en 2000 en las áreas rurales de Nicaragua con mayores índices de pobreza, su diseño se basó directamente en el Progreso de México.

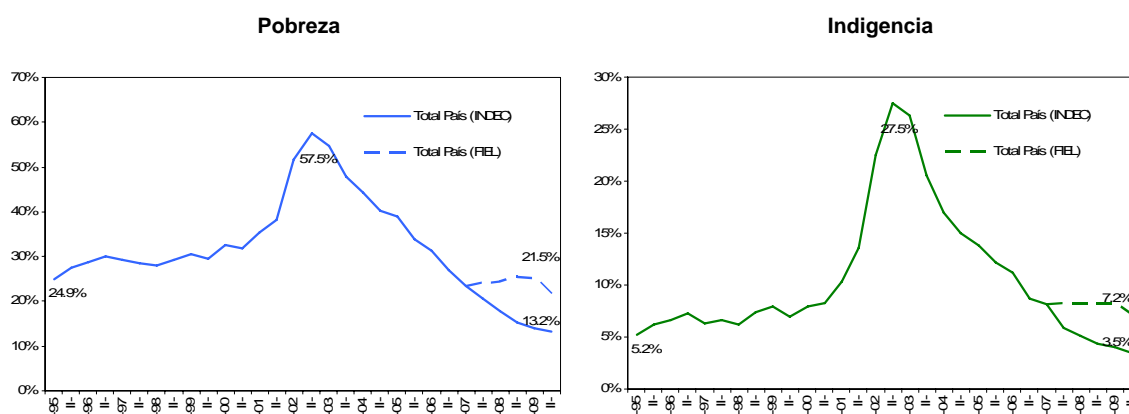
En términos generales, las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias condicionales muestran un efecto positivo en la forma de mejora de los ingresos (menor pobreza), educación (mayor matriculación en beneficiarios, regularidad en la asistencia), en acceso a salud (inmunización) y nutrición, educación y otros servicios sociales. Los efectos negativos o no deseados son aparentemente bajos; en particular, parece haber un impacto menor en la oferta laboral, aunque puede ser mayor en grupos específicos (trabajadores poco calificados o temporales, mujeres).

Si bien las evaluaciones de impacto son fundamentales para el diseño de los programas, es también crucial analizar su costo efectividad en términos de los resultados. Sólo de este modo es posible comparar alternativas para un mismo objetivo. Las evaluaciones al respecto han mostrado efectividad global de estos programas.

Diagnóstico de situación en Argentina

La pobreza en Argentina mostró una explosión en la crisis de 2001, llegando a un máximo de 57,5% en el segundo semestre de 2002, cerca del doble del valor de 1995, y luego comenzó a descender. Sin embargo, desde 2007 no es creíble la cifra de pobreza que presenta el INDEC, por distorsiones en la medición de la canasta básica. Con la medición de la canasta de FIEL en el Gran Buenos Aires, se ha detenido la caída tanto de pobreza e indigencia desde 2007. Ha descendido levemente la proporción de personas pobres e indigentes en el segundo semestre de 2009, habiendo intervenido la Asignación Universal por Hijo, vigente desde diciembre de 2009.

Evolución de la Pobreza e Indigencia en Argentina (personas)

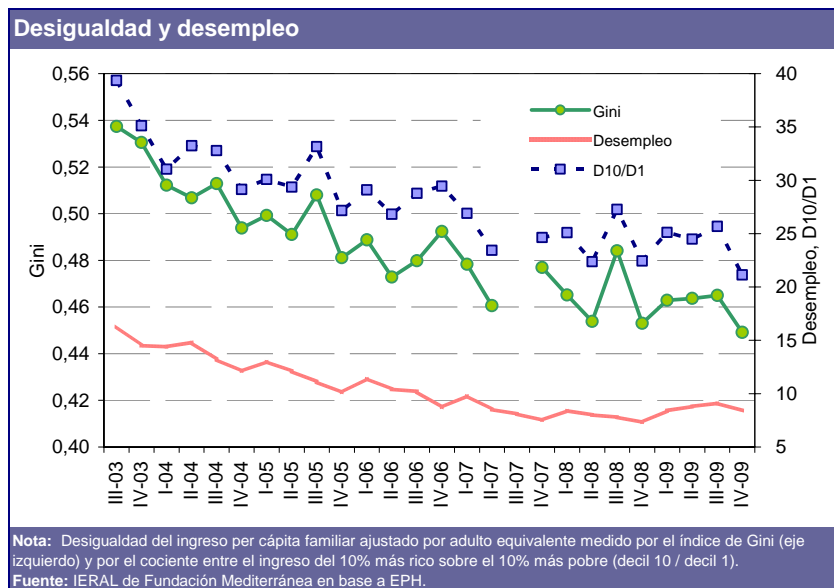


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de INDEC y FIEL.

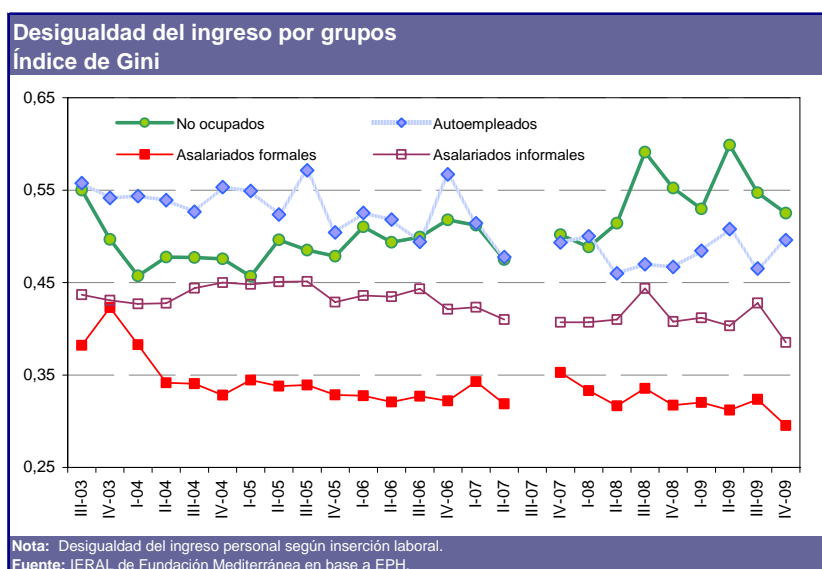
Existen profundas divergencias regionales. Tanto la pobreza como la indigencia han sido persistentemente altas en las regiones del norte (NEA y NOA, con 78% y 26% más de pobres que el promedio), mientras que la Patagonia denota siempre las mejores condiciones (con menos de la mitad de la pobreza observada en promedio). Además, la brecha entre la región más pobre y la más rica es muy amplia: NEA tiene 3,7 veces más de pobres que la Patagonia, y 2,3 veces más de indigentes. El mismo panorama está ofrecido por otras mediciones de pobreza, como las NBI.

Distribución del ingreso, mercado laboral e inflación: dinámica reciente

Desde la crisis de 2001 ha habido una progresiva reducción de la desigualdad y una mejora en el mercado laboral, ambos aspectos promisorios y relacionados. Sin embargo, a partir de 2007 la tendencia de la reducción de la desigualdad parecía haberse agotado. El desempleo había aumentado la cantidad de hogares con bajos ingresos. En la última base de datos disponible, del cuarto trimestre de 2009, se verifica tanto una reducción del desempleo (de 9.1 a 8.4 entre el tercer y el cuarto trimestre) como de la desigualdad de ingresos (el índice de Gini del ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente se reduce de 0,46 a 0,45, y el ingreso del 10% de los hogares más ricos pasó de ser 26 a 21 veces mayor). A pesar de ello, la desigualdad continúa siendo elevada, aunque en 2010 incidirá la Asignación Universal por Hijo.



Detrás de esta evolución general, se encuentra la desigualdad del ingreso personal para diferentes grupos de trabajadores. La distribución del ingreso de los trabajadores *asalariados formales* es la más igualitaria, con un Gini es un 27% más bajo que el del promedio, aunque luego de una caída importante entre 2003 y 2004, la desigualdad de este grupo ha permanecido prácticamente constante. Los *asalariados informales*, con una desigualdad considerablemente mayor que los formales, la vieron reducirse desde 2005, aunque estancada desde 2007. Los *autoempleados* presentan una desigualdad muy fuerte, como es habitual, con un Gini de 0.50, aunque con tendencia decreciente. Finalmente, los *no ocupados* (desocupados e inactivos) son los que presentan la evolución disonante: la desigualdad de los ingresos de estos trabajadores tiende a aumentar desde 2004.



La desigualdad total puede descomponerse entre la desigualdad al interior de los grupos y la desigualdad entre grupos. Sólo la desigualdad al interior de los grupos se ha reducido, mientras que la desigualdad entre grupos ha aumentado, particularmente, entre asalariados formales e

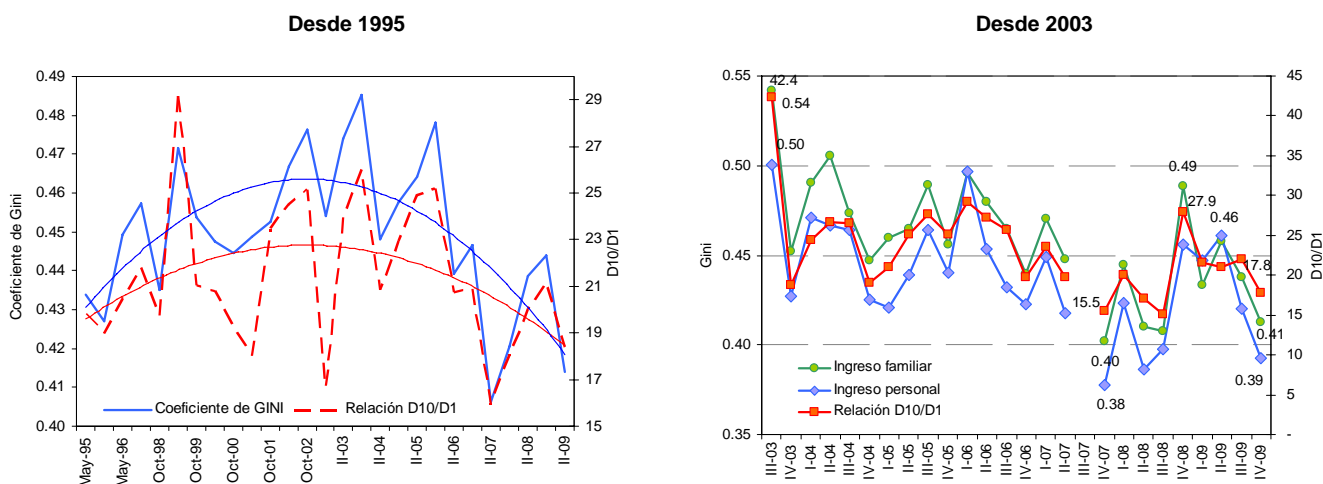
informales. Esto sugiere que la distancia de ingresos se ha ampliado entre los trabajadores según su tipo de inserción laboral. En este sentido, las negociaciones colectivas agresivas, con aumentos del salario real para los ocupados formales no reducirían la brecha de la desigualdad si sólo afectan a los formales.

El caso de Gran Córdoba

La desigualdad de la distribución del ingreso en el Gran Córdoba ha seguido la misma tendencia que el total urbano, descendiendo sostenidamente hasta mediados de 2007, para estancarse luego. En relación con el total de aglomerados urbanos, Córdoba ha llegado a ser menos inequitativa, partiendo en 2003 en igualdad de condiciones respecto al resto de los centros urbanos. Es decir, Córdoba pudo aprovechar mejor la recuperación en términos de distribución del ingreso.

El coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar (ajustado por unidades de adulto equivalente) del Gran Córdoba pasó de 0,5 en el segundo semestre de 2003, a 0,4 a finales de 2007. En 2008, y a diferencia del total urbano, la desigualdad crece fuertemente con el empeoramiento de la situación del mercado laboral (un desempleo que llega a 10%) para luego volver a recuperar el nivel de 0,43 al concluir 2009. Además, remontando hasta los noventa, a pesar de la mejora en la distribución del ingreso evidenciada en los últimos años (acompañando a la recuperación), no puede decirse que Gran Córdoba esté en una situación mejor a la de la década anterior, con niveles de desigualdad similares a 1995.

Evolución de la desigualdad del ingreso en el Gran Córdoba



Nota: Izquierda: Ingreso per cápita familiar. Derecha: Ingreso familiar, ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente, y D10/D1 en base al ingreso per cápita familiar ajustado por adulto equivalente.

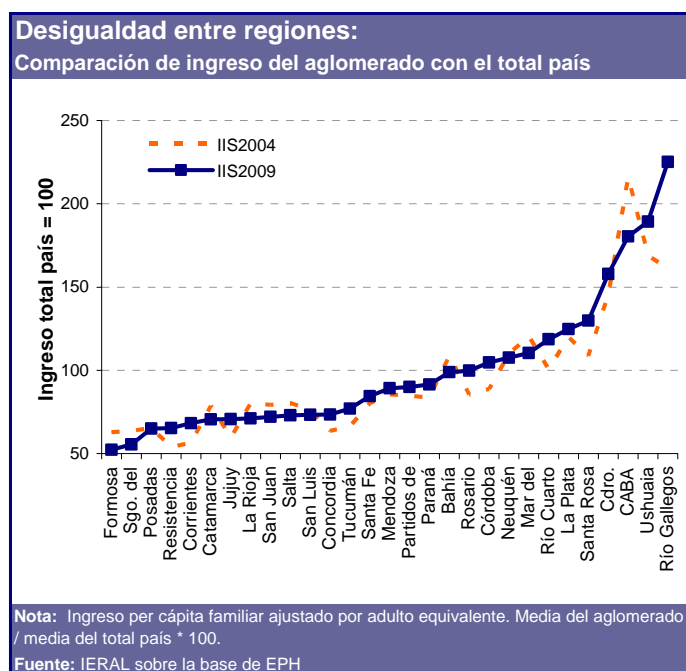
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la EPH.

Diferenciando por grupos según su inserción laboral, los *asalariados formales* mejoraron sus indicadores de desigualdad, aunque se estancaron desde 2007. En cuanto a los *asalariados informales*, la desigualdad tuvo una tendencia creciente desde fines de 2007, con una leve caída

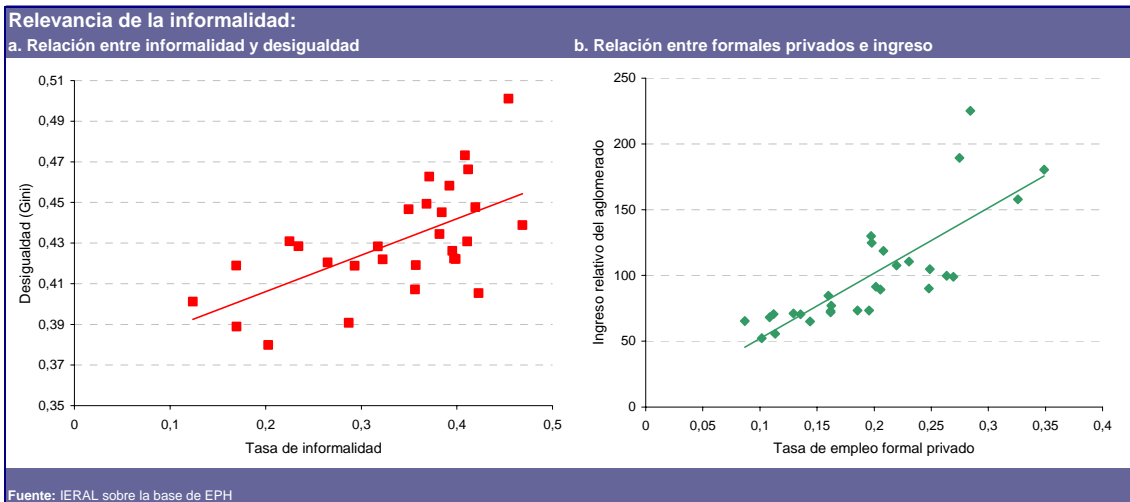
en la segunda mitad del año pasado. Además, desde 2007 ha aumentado la desigualdad de ingresos entre tipos de trabajadores, y se aceleró en el último semestre de 2009. Al igual que en el total país, la desigualdad entre grupos parece estar erosionando la tendencia a la igualación de ingresos. Además, en el Gran Córdoba, el desempleo ha actuado detrás de la evolución de la distribución del ingreso, ya que la tasa pasó de 5,7% en 2008 a 9,4% a fines del año pasado.

Distribución del ingreso y regiones

La desigualdad de ingresos entre regiones es muy amplia en Argentina, al igual que ocurre con la pobreza. El ingreso per cápita familiar en los aglomerados más ricos (como la Ciudad de Buenos Aires, Ushuaia y Río Gallegos) es alrededor del doble de la media del país, mientras que los más pobres (Formosa y Santiago del Estero) tienen ingresos de alrededor de la mitad de la media. Así, los hogares de las áreas más ricas tienen ingresos cuatro veces superiores a los de las áreas más pobres. Entre 2004 y 2009, el ingreso medio de algunos aglomerados como proporción del ingreso medio del total país ha mejorado (como en Resistencia y Corrientes), mientras que otros como Tucumán, Posadas y Corrientes no han mejorado. Ante todo, la enorme distancia de ingresos entre aglomerados no se ha acortado entre 2004 y 2009. Así, la mejora en la distribución del ingreso del total país se debe más bien a una reducción de la desigualdad al interior de los aglomerados, más que entre aglomerados.



Un factor común del análisis de la desigualdad es la informalidad, habiendo una correlación notoria entre la desigualdad de un aglomerado y la tasa de informalidad del mismo. Asimismo, la cantidad de asalariados formales está fuertemente correlacionada con el nivel de ingreso del aglomerado.



Para reducir las brechas regional hace falta compensar los factores que afectan conjuntamente la baja generación de empleo formal privado, el bajo nivel de ingresos y la alta desigualdad. En este sentido, invertir en infraestructura con un sentido federal sería, seguramente, una política igualadora.

Transmisión intergeneracional de la pobreza

Un punto central para el análisis de las políticas sociales es el grado de transferencia intergeneracional de la pobreza. Diferentes políticas serán adecuadas según esta transmisión sea significativa o no. Para Argentina, algunos estudios muestran una muy fuerte transferencia intergeneracional, que es más marcada para hogares pobres y para las mujeres dentro de estos hogares. Más aún, Argentina parece estar en una situación de excesiva transferencia intergeneracional incluso entre los países de América Latina.

Así, según estos estudios, la persona que nace en un hogar pobre afrontará una elevada probabilidad de ser pobre en el futuro, principalmente condicionada por el escaso nivel educativo que con elevada probabilidad acumulará. Esta limitación será aún más fuerte para las mujeres.

La brecha de la pobreza

Un cálculo interesante para comparaciones futuras es estimar el monto necesario para eliminar la pobreza. Este ejercicio puede hacerse con la información proveniente de la EPH, calculando el monto que distancia a cada hogar de la línea de pobreza. Este monto es en promedio de \$800 sin contar las transferencias o planes públicos, según los cálculos del IERAL. Adicionalmente, considerando 1,4 millones de hogares pobres, el monto requerido es de cerca de \$ 1.150 millones. Así, el monto requerido para eliminar la pobreza urbana suma menos de \$ 14 mil millones anuales. Como se verá a continuación, este monto es sustancial, pero es menor al

presupuesto de políticas sociales. En concreto, la Asignación Universal por Hijo implica para 2010 alrededor de \$ 8 mil millones.

La situación en de las política sociales en Argentina

Las principales políticas sociales vigentes o que se han implementado en los últimos años en Argentina son:

Plan Jefes y Jefas de Hogar²⁴: Puesto en marcha en 2002 como respuesta a la crisis, y destinado a personas con dificultades de inserción laboral, llegó a cubrir 2 millones de hogares. A julio de 2010, habiendo sido primero desplazado por el Plan Familias, y luego por la Asignación Universal por Hijo, existen 16.678 beneficiarios.

Plan Familias: Administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, consiste en una transferencia de ingresos a hogares en situación de vulnerabilidad social debido a la cantidad de hijos y la elevada deserción escolar. La mayor parte de los beneficiarios de este plan fueron traspasados desde el Plan Jefes de Hogar. Para acceder a la opción, la condición era que tuvieran un nivel educativo inferior al secundario completo y que tuviesen a cargo dos o más hijos menores o discapacitados.

Pensiones No Contributivas: Proporciona asistencia a personas y hogares sin amparo previsional, que no poseen bienes o ingresos que permitan su subsistencia. La población objetivo de este beneficio está constituida por madres de 7 hijos o más y a los mayores de 70 años sin pensiones contributivas. Hay cerca de 300 mil madres de bajos ingresos con 7 o más hijos y 60 mil mayores de 70 años sin prestación previsional alcanzadas por el plan. Este programa será eventualmente desplazado por la AUH.

Seguro de Capacitación y Empleo²⁵: Fue creado en 2004 con el objetivo de apoyar a desocupados transferidos del Plan Jefes de Hogar en la búsqueda de empleo y la actualización de sus competencias.

Plan de Seguridad Alimentaria: Asiste a hogares en situación de riesgo social y de vulnerabilidad nutricional. Fue planteado en 2003 como una política de Estado en cuestión alimentaria, con miras a exceder la emergencia. Los beneficiarios están constituidos por familias con menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y los adultos mayores que viven en condiciones socialmente desfavorables y presentan una situación de vulnerabilidad nutricional. En la actualidad, 1.830.899 familias reciben ayudas alimentarias. Con respecto a las huertas familiares y comunitarias, se pasó de las 200 mil en año 2001 a 628.236 en la actualidad.

²⁴ Este programa será desplazado por la Asignación Universal por Hijo (AUH).

²⁵ Este programa será desplazado por la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Plan Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja: A mediados de 2009 el gobierno nacional dispuso la implementación del programa. El programa fue planteado con el objetivo de crear 100.000 empleos para desocupados en situación de pobreza e informalidad. Consiste en la organización de los trabajadores en cooperativas sociales, que se inscriben como monotributistas sociales. En la etapa inicial, se propuso alcanzar 100.000 personas en zonas aledañas al conurbano bonaerense, pero se piensa incorporar progresivamente a otras zonas del país, en función del porcentaje de hogares con NBI, la tasa de desocupación y la capacidad de gestión del Ente Ejecutor. El plan contempla la ejecución de obras de mediana y baja complejidad en función de la capacidad de los recursos humanos y presupuestarios con que cuentan las cooperativas, que van desde el pintado de cordones y escuelas, hasta la construcción de redes cloacales y veredas.

Pan de Desarrollo Local y Economía Social: Promueve la inclusión social a través de la generación de empleo para personas en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social, por medio del apoyo económico y la asistencia técnica y capacitación a emprendimientos productivos. Los beneficiarios incluyen 70.000 monotributistas sociales en 16.926 cooperativas y mutuales.

Asignación Universal por Hijo: A fines de octubre de 2009, por medio del decreto de necesidad y urgencia 1.602, se estableció una asignación para los hijos hasta 18 años (hasta un límite de 5 menores) de \$180 mensual, abonada a los padres o tutores que no tienen un empleo formal. Recientemente, esta suma fue incrementada a \$220. El 80% de la suma (\$144 y \$176 luego del ajuste mencionado) se paga mensualmente y el resto es depositado en una caja de ahorro en el Banco Nación, y se posibilita la extracción contra la acreditación de escolaridad y cumplimiento del plan de vacunación de los niños. Además, y como la asignación es incompatible con otros planes, como el Jefes de Hogar y el Familias, y el beneficio otorgado es mayor, es presumible que esta nueva ayuda está absorbiendo al resto de los planes asistenciales. Respecto de la magnitud, la magnitud de la inversión de este plan lo convierte en el más importante de América Latina, con un gasto que llegaría a 0,8% del PBI cuando se logre la meta de 4.000.000 de niños incorporado al Plan. Actualmente, la ANSES calcula un total de 3,7 millones de beneficiarios. Con los primeros datos disponibles, esta condicionalidad pareciera estar dando resultados sumamente positivos con un aumento del 25% de la matrícula escolar y un incremento del 40% de los menores inscriptos en el seguro médico estatal Plan Nacer.

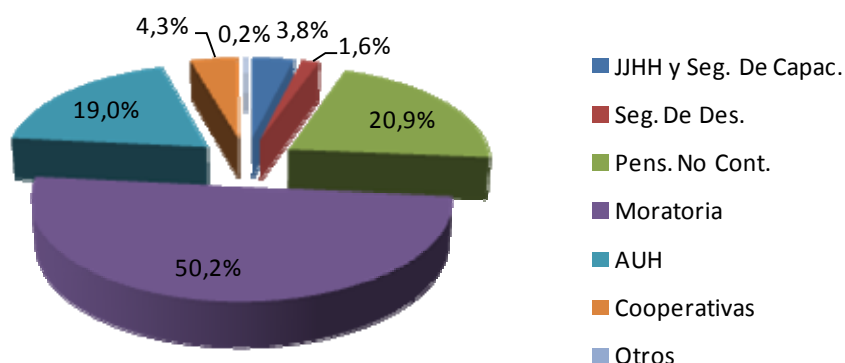
Gasto en Planes Sociales

En millones de pesos

	Presupuesto 2010	Ejecución al 11/07/10
Jefes y Jefas de Hogar	642	806
Seguro de capacitación y empleo	490	
Seguro de desempleo		338
Programas 17-28	92	24
Familias	2.375	6
Seguridad alimentaria	1.288	5
Pensiones no contributivas	7.745	4.403
Moratoria		10.566
Asignación Universal por hijo		3.996
Ingreso social con trabajo		900
Total	12.630	21.043

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y ANSES.

Composición del gasto en Planes Sociales



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON.

A julio de 2010, el gasto en planes sociales ascendía a \$21 mil millones (esto es, incluyendo la moratoria provisional), muy superior a los \$14 mil millones estimados para eliminar la pobreza. El hecho de que las cifras de pobreza continúen alta, pone en tela de juicio la efectividad de este gasto. Se estima un alcance total de los programas sociales de 9,5 millones de beneficiarios²⁶, mientras que los datos del cuarto trimestre de la EPH arrojan 5 millones de pobres empleando la

²⁶ Esta cifra de beneficiarios debe ser tomada con precaución debido a que surge de sumar la cantidad de beneficiarios que arroja cada plan, sin considerar los casos en que una misma persona o familia se encuentra en más de un mismo programa simultáneamente.

canasta básica relevada por FIEL. Debe considerarse que la información analizadas es sólo a nivel nacional, no incluyendo planes locales.

A pesar de que la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha sido aplicada recientemente y de que todavía no hay datos sobre su impacto en los hogares según la EPH, se puede hacer un ejercicio de comparación a partir de los últimos datos disponibles, simulando el impacto de un ingreso adicional en los hogares. Según Agis, Cañete y Panigo (2010) con los datos del segundo trimestre de 2009, el impacto es muy significativo: la pobreza se reduciría en 10% (de 26% a 23.3%), la indigencia un 46% (de 7.5% a 4%) y la desigualdad en 4.2% del índice de Gini (de 0.428 a 0.41). Esto es así aunque el programa no esté focalizado.

Algunos puntos que no han sido considerados por los análisis que se han realizado sobre la Asignación Universal por Hijo incluyen son los incentivos adversos que tiene este programa sobre el empleo formal, dado que se puede recibir la asignación sólo en caso de encontrarse desempleado o informal. A pesar de que las asignaciones familiares por hijo de los trabajadores formales equiparan el valor del estipendio de este programa, no puede descartarse la posibilidad de que genere un desincentivo al empleo. Tampoco debe dejarse de lado el efecto que este tipo de plan tiene sobre la fecundidad. El límite de 5 hijos resulta elevado, sabiendo que las tasas de fecundidad se encuentran cercanas al valor de reemplazo en el conjunto de la sociedad. Esto implica una señal a favor de mayor fecundidad en los estratos de bajos ingresos, lo cual es reforzado por la pensión no contributiva que se otorga a las madres que tienen 7 o más hijos.

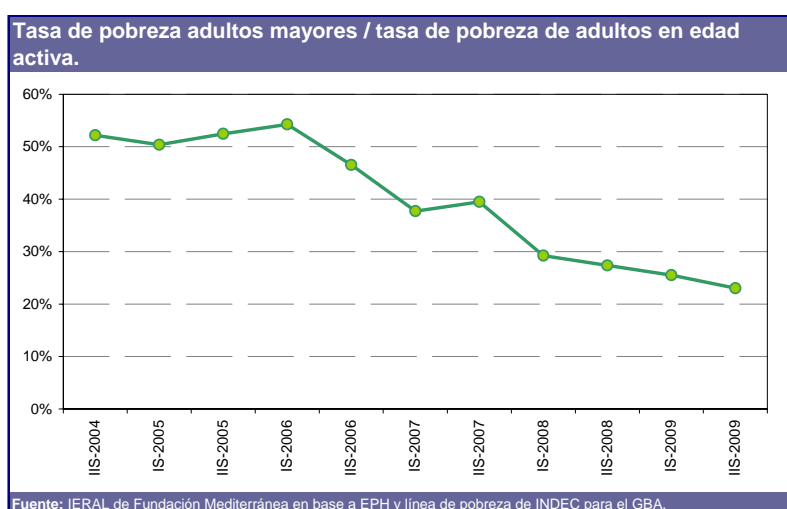
Políticas de inclusión para adultos mayores

La moratoria previsional constituye un contundente ejemplo en el cual los recursos públicos se utilizan con el objetivo de cubrir a poblaciones en situación de vulnerabilidad pero que tienen un impacto casi inexistente y un costo desproporcionado. A partir de 2005 y hasta el 30 de abril de 2007, estuvo vigente un Régimen de moratoria previsional (Ley N° 25.994) que consistió en otorgar la posibilidad a personas en edad de jubilarse de acceder a una prestación previsional a pesar de no tener algunos o todos los aportes necesarios. Es decir, se permitió que aquéllos que no cumplían con los requisitos para acceder a los beneficios, accedieran a los mismos a través de la regularización de los aportes por períodos anteriores. Esta regularización de períodos sin cotización se hizo bajo el supuesto de que los mismos fueron prestados como “trabajador independiente” y, por lo tanto, que las cotizaciones se hicieron en el Régimen de autónomos. El período promedio cotizado mediante este mecanismo de regularización de pagos fue de 14 años. La deuda en materia de aporte es cancelada en 60 cuotas fijas que se descuentan del haber, que en promedio son de \$208.

El haber promedio de los beneficiarios ingresados por la moratoria se halla cercano al mínimo. Esta disposición benefició a alrededor de 2 millones de personas y, sumado a la otra serie de

medidas de menor alcance, tales como la jubilación anticipada, logró que la cobertura del sistema superara el 90% de los adultos en edad jubilatoria, superando los niveles históricos y siendo el máximo en América Latina.

Esta mayor cobertura implicó un aumento de ingresos de este grupo de personas. De hecho, implicó un incremento del gasto provisional de más de \$27 mil millones de (estimación del IERAL). Para dar una idea de la significancia de este monto, debe considerarse que la inversión total necesaria para eliminar la pobreza urbana es de alrededor de la mitad de este presupuesto²⁷. Además, representa alrededor de 3 veces el monto total de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Y sin embargo, el impacto en la pobreza fue moderado.



Finalmente, a modo de un análisis contrafáctico, es posible considerar qué hubiese sucedido si la moratoria, en lugar de ser extensiva a todos, se hubiese focalizado en aquellos mayores que habitaban en hogares pobres. En la siguiente tabla, se presenta la distribución de los adultos en edad jubilatoria por tramos de ingreso del hogar donde habitan, para una fecha anterior a la entrada en vigencia de la moratoria (cuarto trimestre de 2004), y el último dato actual (cuarto trimestre de 2009):

²⁷ Este monto se calcula como la cantidad de \$ necesarios para que los hogares urbanos lleguen a la línea de pobreza. En este sentido, se trata de un monto indicativo de la severidad de la pobreza, pero no de una política social factible de ser implementada.

Distribución de personas en edad jubilatoria según tramo de ingreso total familiar

<i>En edad jubilatoria</i>	IV-2004		IV-2009	
	No jubilados	Jubilados	No jubilados	Jubilados
0-Haber mínimo	359,152	349,515	88,484	451,381
Haber mínimo - Salario mínimo	231,063	335,217	95,145	699,353
Salario mínimo - CBT	347,879	668,301	23,164	404,701
CBT - Sal. Prom. Form.	105,003	249,748	110,829	875,261
Sal. Prom. Form. - 5000	748,534	1,305,482	305,673	1,271,821
> 5000	12,385	21,815	179,531	654,000
Total	1,804,015	2,930,079	802,827	4,356,516
Por debajo LP	938,094	1,353,033	206,794	1,555,434

Nota: La Canasta Básica Total (CBT), empleada para discernir si los mayores se encuentran o no por debajo de la Línea de Pobreza (LP), es aquella del hogar tipo II, dado que se emplean valores del ingreso total familiar. Además, para 2009, se empleó el valor de la canasta estimada por FIEL, en vista de la falta de confiabilidad de los datos del INDEC. Los resultados fueron expandidos al total de la población del país, suponiendo que la misma tiene igual estructura en términos de ingreso y condición jubilatoria que la población urbana.

Fuente: IERAL en base a EPH, MECON, INDEC y ANSES.

Observando a las personas en edad jubilatoria que no gozaban de beneficios previsionales a fines de 2004, 940 mil habitaban hogares por debajo de la línea de pobreza. Si éstas hubiesen sido las destinatarias de la moratoria, en lugar de los 2,3 millones que ingresaron a la misma, el costo actual anualizado ascendería a \$10.920 millones, en lugar de \$27.000 como se estima. Esto estaría liberando \$16.000 millones, sólo con el hecho de que la moratoria hubiese sido una política focalizada. Aún más, si se considera que a fines de 2009 restaban aún 207 mil mayores en hogares pobres que no habían accedido al beneficio jubilatorio, esto significa que aproximadamente 700 mil de los que ingresaron por la moratoria, realmente estaban en condiciones precarias. Esto implica que si sólo aquéllos hubiesen sido los beneficiarios de la medida, se dispondría de cerca de \$18.400 millones adicionales. En conclusión, la moratoria provisional no fue muy costo-efectiva en términos de reducción de la pobreza. Para este objetivo, hubiera sido quizá mejor un programa de “asignación a adultos mayores”, focalizado en aquellos en situación de pobreza.

Conclusiones y propuestas

Las políticas de transferencias condicionadas han sido fundamentales para avanzar en la lucha contra la pobreza en las últimas décadas en América Latina. Las evaluaciones indican que han tenido éxito no sólo como transferencias de ingresos para los pobres, mediante las cuales pueden evitar la pobreza por ingresos, sino que también han incrementado la inversión de estos hogares en capital humano para sus hijos, y tendiendo a quebrar la transferencia intergeneracional de la pobreza. Se trata, entonces, de políticas orientadas a los niños, durante sus primeros años y hasta la escolaridad. Se trata de políticas que buscan igualar las oportunidades. Sin embargo, lejos de ser políticas incontrovertibles, se trata de instrumentos útiles pero con deficiencias también notorias que deben complementarse. Debe contemplarse la

posibilidad de conseguir una mayor focalización de modo de utilizar el resto de los recursos para mejorar la oferta de educación y salud, sobre todo su calidad y su homogeneidad. Por ejemplo, debería efectuarse un análisis de las tasas de escolarización tanto del primario como el secundario (generalmente, las primeras están cercanas al 100%, mientras que las segundas no). Cuando la escolaridad es elevada, la condicionalidad debería cambiar y vincularse con el rendimiento educativo, más que simplemente con la asistencia.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las transferencias son al hogar. Luego, si bien el objetivo del programa puede ser el niño, el destino del monto de la transferencia puede reorientarse a otro tipo de consumo. Las evaluaciones sobre el uso al interior del hogar de estas transferencias es muy escaso y haría falta comprender este proceso de modo de especificar las formas más adecuadas de realizar la transferencia.

Otro punto importante es el hecho de que estas políticas suelen tener una escala amplia y cubrir gran parte de la población, lo cual es muy positivo, pero frecuentemente dejan de lado a grupos de población o a situaciones particulares que exigen políticas específicas (jóvenes, mujeres, con malas condiciones laborales). Hace falta contemplar la complementación de estas políticas macro con políticas sociales focalizadas o específicas. En el otro extremo, es posible que existan sectores de la población incluidos que no tengan carencias acuciantes (independientes con altos ingresos que se encuentran informalidad podría ser un caso). En este sentido, resulta interesante la experiencia del programa Chile Solidario, en el cual los beneficiarios son seleccionados sobre la base de una revisión caso por caso por asistentes sociales (aunque debe tenerse cuidado con el exceso de arbitrariedad).

Finalmente, un plan de la envergadura de la Asignación Universal por Hijo, dirigido a mitigar la pobreza de ingresos, debería complementarse con otras medidas que tiendan a enfocarse en aspectos específicos de la calidad de vida. Por ejemplo, sería conveniente aplicar planes de nutrición masivos (un ejemplo es el PAICOR de la Provincia de Córdoba, por el cual se brinda alimentos a los niños en las escuelas), y planes de salud sexual y reproductiva.

En Argentina las políticas sociales han sufrido una reestructuración sustancial en el último año. A partir de 2010, la Asignación Universal por Hijo será la política central en este campo. En este punto, se ha pasado a una política de transferencia condicionada, siguiendo el ejemplo de otros países, pero con una universalidad que en otros países no se había contemplado. La multiplicidad de programas de baja escala, entonces, tenderá a desaparecer, sobreviviendo sólo programas complementarios a la AUH. Una gran ventaja de la AUH es entonces el hecho de centralizar una gran proporción de la ayuda social en un único plan. Sin embargo, sería conveniente profundizar la centralización, especialmente en términos de información. Debería contarse con bases de datos por beneficiario, en lugar de por plan o por jurisdicción (en la

actualidad, tanto el Ministerio de Desarrollo Social, el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la ANSES). Esto resultaría de utilidad para no superponer las ayudas sociales e incrementar la eficiencia del gasto público social.

Las políticas que rompan con la transferencia intergeneracional de la pobreza y que iguallen oportunidades son centrales para la Argentina. En efecto, en la Argentina la mayor incidencia de la pobreza por ingresos está en los niños, con lo cual focalizar en ellos resulta evidente.

En la Argentina, la transferencia intergeneracional del ingreso es muy fuerte, y centrada en el nivel educativo alcanzado. Un programa que incentive la educación de los niños más pobres resulta imprescindible.

Como se ha mostrado, la situación de la pobreza por ingresos tiene una interrelación directa con el desempeño en el mercado de trabajo. El desempleo y la informalidad son dos aspectos que afectan a las condiciones de vida del hogar. Más aún, estas situaciones tienden a ser persistentes en el tiempo: el desempleo de largo plazo reduce las probabilidades de inserción en el mercado laboral; la informalidad implica un alto riesgo de desempleo, trabajos de baja calificación y dificultad de acumular capital humano para el trabajador y su familia (que no accede a la seguridad social), lo que perpetúa al trabajador en puestos de baja calidad.

A pesar de los avances, en materia de pobreza y distribución del ingreso en los últimos años, la Argentina está lejos de haber solucionado el problema. Todavía la estructura del mercado laboral tiende a la segmentación social y a la exclusión; la pobreza y la indigencia se acumula en zonas que estigmatizan a las personas para las cuales es más difícil acceder a servicios públicos de calidad o insertarse en el mercado laboral; las condiciones de NBI siguen siendo dispares; la inflación afecta aún más a aquellos hogares pobres, con bajos ingresos o que sólo acceden a planes públicos. Destaca el hecho de que las condiciones de vida son muy sensibles al ciclo económico, altamente recurrente en Argentina. Esto pone a gran parte de la población en una situación de alta vulnerabilidad. Es por ello que resulta fundamental establecer las metas y especificar las prioridades en política social, para luego evaluar y proponer modificaciones adecuadas para esta situación.

Las políticas sociales deben restaurar la inserción de los beneficiarios en la sociedad y en sus mecanismos para brindar mejoras en las condiciones de vida, como son la educación, el ingreso proveniente del mercado laboral y la protección de la seguridad social. Por ello, las prioridades de las políticas sociales deberían ser:

1. Los niños:
 - a. La pobreza afecta mayormente a los niños.
 - b. La falta de oportunidades de los niños en hogares pobres es la mayor inequidad a la que hay que atacar.

- c. Las condiciones en las cuales los niños pasan los primeros años de vida afectan su desempeño durante el resto de su vida.
 - d. Los niños no enfrentan los problemas de riesgo moral: aumentar la transferencias para los adultos mayores puede afectar su desempeño en el mercado laboral (no necesitarán ahorrar para la jubilación); este no es el caso en los niños.
 - e. Respondiendo al principio de igualdad de oportunidades, todos los niños deberían contar con un umbral mínimo de recursos. Las políticas que tiendan a implementar el principio de la igualdad de oportunidades (sin afectar sustancialmente los incentivos al esfuerzo) serán bienvenidas.
2. La nutrición.
- a. La nutrición de una persona desde su concepción (en este caso la nutrición de la madre embarazada) hasta sus primeros 3 años de vida le condicionará su desempeño educativo y en el mercado laboral. Una mala nutrición, ya sea escasa o de mala calidad, casi anulará sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.
 - b. La nutrición debería proveerse no sólo a los niños sino sobre una base más amplia para que los hogares que son afectados por la pobreza de ingresos o graves problemas transitorios no sean afectados en exceso.
3. Los excluidos.
- a. Un grupo de hogares se encuentra atrapado en el círculo de la pobreza. Es importante, y factible, eliminar o atenuar los mecanismos por los cuales este proceso se reproduce. En estos casos, es importante considerar la implementación de políticas focalizadas.

En este contexto, y teniendo en cuenta la situación de las políticas sociales vigentes en Argentina, es que proponemos el siguiente marco de programas de modo de reasignar recursos y mejorar la política pública en materia social.

1. Asignación Universal por Hijo. Este es el plan en vigencia. Es importante evaluar reformas a este plan. Sin embargo, estas reformas deberían basarse en la evaluación sobre el campo. Para ello, más adelante se hará una propuesta concreta.
2. Programa de nutrición. Ampliar el “Plan de Seguridad Alimentaria” de modo de mejorar su presencia en diferentes zonas del país y de integrar esfuerzos no gubernamentales (ONG, iglesias y organizaciones comunitarias, por ejemplo). Si bien con énfasis en los niños, los esfuerzos no deberían agotarse allí, sino contemplar a todas las edades. Es importante fortalecer los componentes de asistencia nutricional y mujeres embarazadas.
3. Programa de ingresos. El “Plan Jefes de Hogar” tiende a desaparecer a partir de la AUH. Sin embargo, los trabajadores informales sin hijos carecen en absoluto de cobertura. Por ello, sería importante contemplar la implementación de un plan que brinde ingresos necesariamente transitorios (digamos 12 semanas) y necesariamente limitados (para lograr la focalización) a trabajadores sin empleo con una contraprestación en: (a) empleo; (b) capacitación; (c) servicios comunitarios. La contraprestación ayuda a la

focalización y debería ayudar a la reinserción ocupacional. La capacitación debería estar coordinada con el sector privado o ser, directamente, un pago de pasantía. Este programa debería combinar y aprovechar esfuerzos de la política de empleo. Debe tenerse en cuenta la existencia del programa “Argentina Trabaja”. Su eficacia debería considerarse después de una evaluación exhaustiva, pero en cualquier caso podría ser una forma adicional de inserción, teniendo en cuenta para la contraprestación de servicios comunitarios. En otras palabras, el beneficiario del programa de ingresos podría tener la alternativa de insertarse temporariamente en la cooperativa de su localidad como contraprestación.

4. Programa de reinserción. La desaparición progresiva del “Plan Familias” a partir de la AUH debe ser cubierta con una política focalizada en aquellos hogares de pobreza estructural para procurar su reinserción, al estilo del plan “Chile Solidario”. Este sería un plan de acompañamiento del hogar. Se trataría de una iniciativa poco masiva, pero intensiva en los servicios dados al hogar, y que procure identificar y eliminar los mecanismos de reproducción de la pobreza.

Este esquema debe ser complementado con dos aspectos adicionales:

- Mejorar la oferta educativa y de salud en cantidad, calidad y homogeneidad territorial. En efecto, la transmisión intergeneracional seguirá presente si no hay cambios en la calidad de los servicios sociales que equiparen las oportunidades en diferentes regiones o ámbitos sociales.
- Implementar un programa de evaluación permanente para las políticas sociales. La siguiente sección profundiza sobre este punto.

Educación enfocada en el mercado de trabajo: eficiencia y equidad

Gabriela Galassi – IERAL Córdoba

La educación, junto con la capacitación, es una forma de acumular capital humano en una economía. La adquisición de capital humano tiene dos efectos. Por un lado, impacta en la eficiencia de la economía, dado que este tipo de capital constituye un factor de la producción y, por ende, su dotación incide directamente sobre la generación de producto y el crecimiento. Esta conclusión deriva de las teorías de crecimiento endógeno que se centran en el proceso de innovación al interior de las organizaciones productivas. Los sistemas de ciencia y técnica, la educación básica y superior, la capacitación que se realiza en el propio espacio de trabajo, juegan un papel dinamizador de las innovaciones y al mismo tiempo receptor de las innovaciones que circulan o se generan en procesos de apertura de mercados.

Por otro lado, la educación tiene un rol fundamental como mecanismo de integración social, incidiendo en la calidad de vida de los individuos debido a la determinación de la calidad de su inserción laboral y el monto de sus ingresos. Además, la educación genera externalidades que benefician a la sociedad en general (mejora en los indicadores demográficos, mayor democratización y mejora de las instituciones cívicas, mejora en el ejercicio de los derechos humanos, aumento de la estabilidad política, menores tasas de delito, menores impactos en el medio ambiente, reducción de la pobreza y la desigualdad).

Respecto a la demanda de educación, las personas eligen su nivel educativo a partir de la evaluación racional de sus costos directos y de oportunidad para, así como de los beneficios futuros que esperarían obtener en concepto de salario. Un razonamiento similar subyace a la elección del entrenamiento de la fuerza de trabajo, que involucra un cálculo de costos y beneficios por parte de las firmas. El mercado de trabajo es el vínculo entre la decisión de los individuos de adquirir capital humano y la necesidad de determinada cantidad del mismo por la economía.

A través de señales (incentivos, principalmente el salario), el mercado guía las elecciones de formación de los individuos. Bajo el supuesto de competencia, el equilibrio entre oferta de empleo, demandantes, salarios y calificaciones, se resuelve en el marco de un sistema que tendería al equilibrio. Con estos supuestos, es esperable la correspondencia entre el nivel

educativo de las personas y los requerimientos de calificaciones definidos por el mercado de trabajo (derivado de aquél del producto).

Sin embargo, no es lo que suele observarse con mayor frecuencia, debido a numerosos factores que intervienen en la relación entre educación y mercado de trabajo. En Argentina, es particularmente importante la falta de previsibilidad en la macroeconomía, que no permite tomar las decisiones de adquisición de capital humano en función de las necesidades del sistema productivo.

Los cambios tecnológicos en los procesos productivos y organizativos a nivel mundial han derivado en mayores requisitos de mano de obra calificada. Estos cambios en el mercado de trabajo tienden a incrementar inicialmente las desigualdades, durante el periodo de ajuste del sistema educativo. El Estado tiene un rol fundamental en generar los mecanismos que faciliten el ajuste, ya que los desequilibrios conllevan un doble riesgo: ineficiencias en el sistema productivo e inequidades a nivel de individuos y hogares.

Educación secundaria

Una de las problemáticas más preocupantes en la actualidad, se encuentra en relación a la educación media. La Ley Federal de Educación (Ley 24.195, de 1993) planteó el primer desafío de extensión de la escolaridad obligatoria, avanzando sobre la tradicional escuela media, pero estructurándola de un modo diferente, lo que generó numerosos conflictos en el país. La más reciente Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 de 2006), extendió aún más la obligatoriedad abarcando la totalidad de la escuela secundaria. Desde su implementación se han puesto ya de manifiesto numerosas dificultades para hacer realidad las oportunidades tanto de acceso como de egreso. También persisten los debates acerca de su contenido, organización y estrategias.

Entre los inconvenientes observados en Argentina en la educación media, pueden identificarse dos tipos: los que se refieren al sistema educativo en sí (cobertura, eficiencia interna, calidad y resultados en términos de producción de capital humano) y los que se relacionan con la integración con el sistema productivo (falta de adecuación de la educación media para la inserción en el mercado de trabajo).

Cobertura: Comparado con tasas brutas e inclusive netas de matrícula en primaria cercanas al 100%, las tasas brutas de escolarización en secundaria son sensiblemente inferiores (de 91% para las mujeres y 83% para los varones), y lo mismo ocurre con las tasas netas (84% y 77% para mujeres y varones respectivamente). Esto sin contar que las tasas de escolarización son decrecientes, indicando que el problema se agudiza a medida que se avanza en el trayecto educativo de la secundaria. En Brasil las tasas brutas de escolarización en la secundaria son superiores al 100% (aunque el valor de las tasas netas es próximo al de Argentina). En el caso

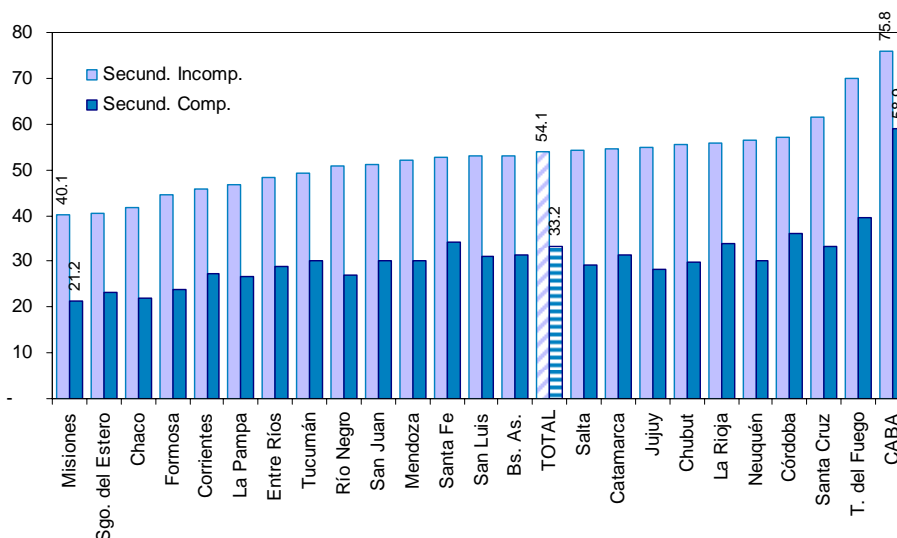
de Chile, la matrícula en el secundario cubre cerca del 90% de la población, tanto en términos brutos como netos.

Repitencia y deserción: Las tasas de repitencia en el secundario son sustancialmente más altas que las del primario, siendo el máximo cercano al 15%, y 10% en la mayoría de los años de secundario (en Chile, las tasas de repitencia en el secundario no superan el 5%). Respecto al abandono escolar, el máximo (80%) se ubica en tercer año del secundario. Esto puede deberse a que los jóvenes dejan el secundario a esta edad (14-15 años) para ingresar al mercado laboral (con riesgo de quedar en la inactividad).

Formación de capital humano: Según el Censo 2001, de la población mayor de 15 años, 54% ha asistido o asiste al secundario. Sin embargo, sólo 33% ha completado el secundario, y 17% ha continuado estudios superiores. Con el último dato de la EPH (cuarto trimestre de 2009), el 70% de la población urbana asiste al secundario, mientras que 50% lo completa.

Sin embargo, estas cifras nacionales ocultan grandes disparidades regionales. Con los datos del Censo 2001, 76% la población de más de 14 años que había accedido a la escuela secundaria en CABA y 60% lo concluía. En el otro extremo, en Misiones sólo 40% de la población accedía a la educación media y la finalizaba 21%.

Nivel educativo de los mayores de 14 años en Argentina por provincias (Censo 2001)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (Censo 2001).

Calidad educativa: Además de la preocupación por la cantidad de educación (cobertura, repitencia, deserción, etc.), ha emergido en los últimos años un interés en la calidad de la misma. Se han desarrollado mediciones a partir de pruebas estandarizadas del rendimiento educativo (PISA, ONE, etc.). Muchos estudios se han dirigido a estudiar cuáles son los principales factores que inciden en el rendimiento, encontrándose entre los resultados que son factores importantes el nivel socio-económico de la familia y la calidad de los docentes, aunque

también inciden otros aspectos como el tamaño de la clase, si se trata de una escuela pública o privada, etc..

La educación en Argentina ha sufrido un progresivo deterioro en los últimos años. Las pruebas PISA de 2006 han mostrado que Argentina se encuentra en los últimos lugares del ranking: sobre 57 países relevados, Argentina está en el lugar 51 en ciencias, 52 en matemática y 53 en lectura. Su puntaje promedio en ciencias es 11% inferior al de Chile en ciencias, y 30% inferior al de Finlandia, el primero en el ranking de ciencias. En matemáticas, el promedio de Argentina es 7% inferior al de Chile, y 31% menor que el Taipei-China. Finalmente, respecto a las capacidades de lectura, los alumnos argentinos han obtenido puntajes 15% menores que los de Chile (y por debajo también de Brasil y Colombia), y 33% inferiores a los de Corea.

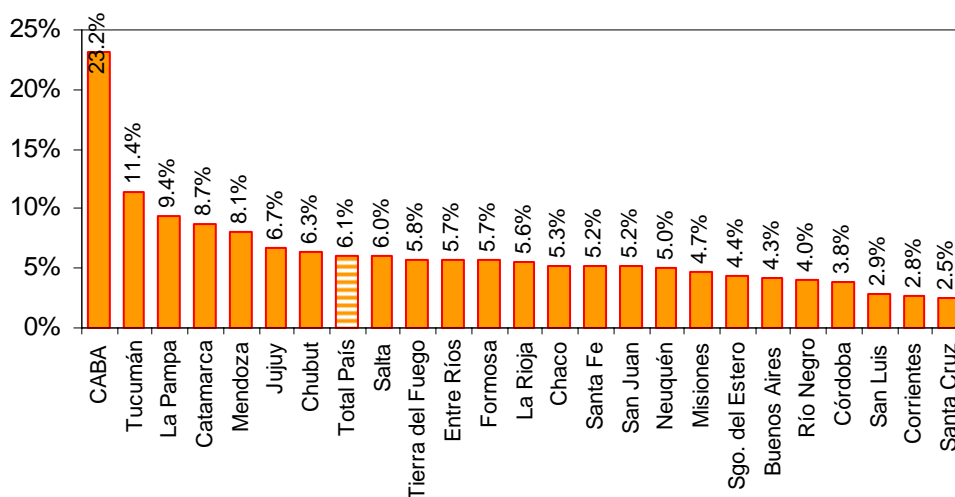
Una posibilidad: doble escolaridad: Una discusión instalada en los últimos tiempos respecto al sistema educativo tanto primario como secundario consiste en la doble escolaridad, cuyo interés radica en que: puede proveer a los niños supervisión durante un tiempo cuando muchos pueden estar expuestos a comportamientos poco adecuados; pueden brindar experiencias enriquecedoras que amplíen las perspectivas de los niños y mejoren sus capacidades de socialización; y podrían ayudar a mejorar los logros académicos de los estudiantes que no tienen los resultados esperados durante las horas escolares regulares. En la experiencia internacional, los programas de escolaridad extendida raramente son obligatorios para todos los niños, por lo que existe un sesgo de selección en sus participantes. En la mayor parte de los casos, los programas en contra-turno son voluntarios, por lo que podría asumirse que toman parte en los mismos los niños más motivados (o cuyos padres son más motivados). En otros casos, dichos programas están dirigidos a la contención de niños en riesgo. Existen entonces un buen número de modelos de escolaridad de jornada extendida que reportan buenos resultados, sobre todo en cuanto a la integración social. La experiencia de los países desarrollados tiende hacia aumentar la jornada escolar. La UNESCO recomienda 1.000 horas al año, mientras que Argentina, en caso de cumplir con los 180 días de clase anuales (lo cual no sucede en la práctica), sólo alcanzaría 720 horas al año. Esto es muy bajo comparado con los estándares de Europa, y aún en comparación con otros países de América Latina.

En Chile, se inició en 1997 una reforma del sistema educativo que consistió en la transición a un sistema de jornada completa. También se creó un fondo de becas en los establecimientos adherentes, creciente con el nivel de cobro, ya que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de una disminución de los descuentos fiscales, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes provenientes de familias de menores recursos. En 2004, se extendió el plazo para la adopción de la jornada completa hasta inicios de 2007. La Jornada Escolar Completa consiste en un aumento del número anual de horas de clase y de permanencia de los/as estudiantes en el centro educativo, con un aprovechamiento creativo del

tiempo libre. Para esto, fue necesario un importante esfuerzo de aumento de infraestructura para permitir a las escuelas liberarse de los dos turnos y acoger a sus estudiantes durante todo el día. La base está en las evidencias de relaciones directamente proporcionales entre mejor calidad de la educación y tiempo en la escuela y las ventajas pedagógicas y sociales de una jornada completa. En la actualidad, se ha logrado que prácticamente la totalidad de los establecimientos públicos o particulares subvencionados, especialmente aquéllos que atienden a los sectores de menores recursos, tienen jornada extendida o recursos asignados para contar con jornada escolar completa, según el Ministerio de Educación.

En Argentina, el objetivo de la doble escolaridad fue planteado ya desde hace años. La Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26.075 de 2006) estipuló como pauta llegar a 2010 con 30% de los alumnos primarios en escuelas de jornada completa. La Ley de Educación Nacional (Ley 26.206 de 2006) también se ha pronunciado al respecto. Sin embargo, destaca que no se ha logrado cumplir con la meta del 30% de los alumnos en establecimientos de jornada completa. En 2009, en todo el sistema educativo, sólo 6% del total de alumnos de enseñanza básica (primaria y secundaria) se encuentra en escuelas de doble escolaridad. Incluso, existe gran disparidad de la cobertura de la educación de jornada completa por provincias. En CABA, por ejemplo, 23% de los alumnos de primaria y secundaria tienen doble jornada, y 11% en Tucumán, mientras que en el otro extremo, en Santa Cruz, Corrientes y San Luis, menos del 3% de los alumnos acceden a este tipo de educación.

Porcentaje de alumnos en doble escolaridad en educación básica (primaria y secundaria) - 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Anuarios de DINIECE.

Aunque no se ha logrado expandir la doble escolaridad, existen algunos esfuerzos a nivel provincial, destacando el caso de Mendoza y también el de Córdoba.

Educación técnica

La educación técnica tiene un rol fundamental en la estructura educativa de un país, en cuanto genera mano de obra calificada sin el costo que implica la educación universitaria. Los orígenes de la educación técnica en Argentina se remontan a fines del siglo XIX, antes que en la mayoría del continente latinoamericano. Su auge fue en la década del '60, con la llegada del desarrollismo y la sustitución de importaciones. Los cambios producidos en los años venideros abrieron una brecha cada vez más grande entre el sistema educativo y el mundo del trabajo. En la década del '90 se llevó a cabo la transferencia de los establecimientos educativos desde la Nación a las distintas jurisdicciones (las provincias y la Ciudad de Buenos Aires). Luego, la Ley Federal de Educación, entre otras cosas, produjo que la educación media técnica fuera absorbida por alguna de las modalidades del Polimodal con Orientación en Bienes y Servicios y se implementaron los Trayectos Técnicos Profesional (TTP) como una forma de suplir los talleres de las especialidades, los que se basan más en habilidades tecnológicas que técnicas específicas.

Las principales consecuencias de la reforma sobre la educación técnica consisten en una dispar aceptación de los cambios y diferencias en su implementación, una disminución de la formación técnica específica a tres años, dificultades en la implementación de los TTP, desaparición/disminución de perfiles técnicos, profundización de la brecha entre educación – trabajo y diferencias en el nivel formativo de los egresados.

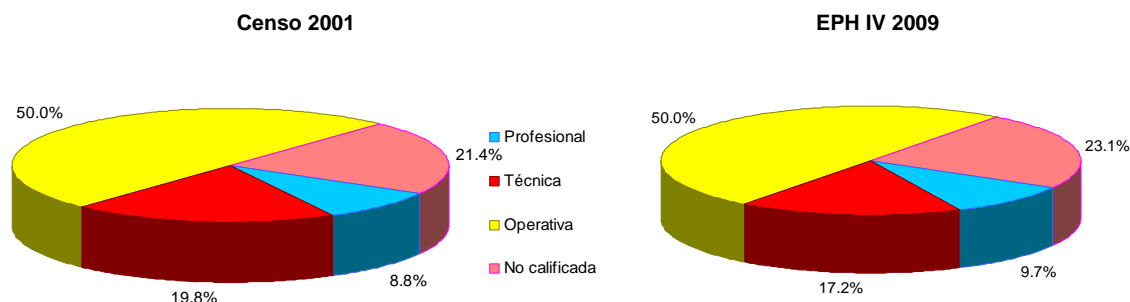
Como respuesta al desmantelamiento de la escuela técnica por parte de la Ley Federal de Educación, en 2005 se promulgó la Ley N° 26.058 (Ley de Educación Técnico Profesional). La norma pretende dar nuevo impulso a la educación técnica en la Argentina, pero aún se encuentra en el proceso de firma de acuerdos entre las jurisdicciones.

La Ley 26.206 (Ley de Educación Nacional) de 2006 contiene algunos aspectos respecto de la relación educación – trabajo, entre los cuales destaca su explicitación de la posibilidad de realizar pasantías.

El problema

Según el Censo 2001, de los puestos de trabajo del país, 20% requerían calificación técnica, mientras que las ocupaciones de calificación profesional representaban 10 puntos porcentuales menos. Para fines de 2009, la estructura de calificaciones de la población urbana era similar, con 17% de puestos de calificación técnica y cerca de 8% con calificación profesional.

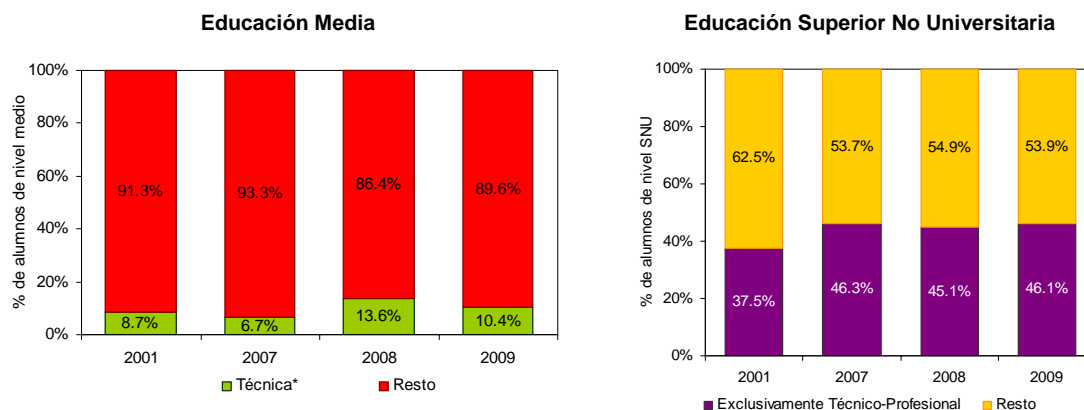
Calificación de los ocupados



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2001 y EPH del cuarto trimestre de 2009.

De los alumnos que asisten al secundario (o su equivalente, el tercer ciclo del EGB y el polimodal), una proporción muy baja de ellos opta por una educación técnica (10% en 2009). Si además se tiene en cuenta que según el Censo 2001 la tasa bruta de escolarización en el nivel medio era de 65%, esto arrojaría que cerca de 6,5% de los jóvenes del país en edad de asistir al secundario eligen una educación técnica. Aunque en el nivel superior no universitario, la proporción de alumnos matriculados en instituciones exclusivamente técnico-profesionales es algo superior (46% en 2009), si se consideran las bajas tasas de escolarización en este nivel (15,5% bruta y 5,2% neta según el Censo 2001) y, aún más, las altas tasas de abandono, el resultante en población con este tipo de educación es sumamente escaso.

Alumnos por orientación



Nota: * Incluye a los alumnos de escuelas técnicas secundarias y de polimodales con orientación en producción de bienes y servicios.

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios DINIECE.

Evidencia internacional

La tendencia en Europa es hacia la oferta creciente de educación técnica, introducida en la década de 1970 atendiendo a los requerimientos del mercado laboral. Los incentivos son tales que incluso los estudiantes que califican para una admisión a la universidad, basados en sus resultados en el último tramo de la secundaria, son atraídos hacia los institutos tecnológicos debido al buen posicionamiento que ellos ofrecen en el mercado laboral. En Asia, la política

educativa de Corea del Sur propende a una igualdad de participación en escuelas medias especializadas en “ciencia e ingeniería” (S&E) y bachilleratos tradicionales. Japón, en similitud con Estados Unidos, tiene una pequeña tasa de graduación en educación media en “ciencia e ingeniería” en comparación con la participación en dichos campos a nivel universitario. Algunos casos en particular se detallan a continuación:

Alemania: La educación destinada a formar mano de obra altamente calificada en Alemania está disponible al nivel de educación superior a través de una variedad de instituciones, incluyendo escuelas politécnicas, llamadas “Fachhochschulen”, academias vocacionales, y escuelas técnicas y comerciales. Tienen diferentes niveles de requisitos de entrada, duración del estudio y vínculo con la industria. Las Fachhochschulen preparan a los estudiantes en una variedad de especialidades técnicas en programas de 4,5 años en promedio (carreras de ingeniería, por ejemplo). Las firmas industriales alemanas consideran esta formación más práctica y focalizada en sus necesidades. Además, Alemania cuenta con programas cortos de educación superior (2 y 3 años) en academias vocacionales (“Berufsakademien”) que integran entrenamiento práctico en la industria con educación teórica en alguna universidad local. Los graduados de dicho sistema luego consiguen un lugar en las empresas donde recibieron su entrenamiento. Más significativas en términos de participación son las escuelas de comercio y técnicas (TTS), abiertas a estudiantes que no hayan completado el último trayecto de la secundaria. La industria alemana apoya principalmente un tipo de escuelas: los institutos de tres años, llamados “Fachschulen”, que ofrecen educación en capacidades específicas para la industria.

Francia: Las “Sections de Technicien Supérieur” (STS) son programas de cursos de entre 2 y 3 años llevados a cabo en escuelas medias a continuación del “baccalauréat”. Los Institutos Universitarios de Tecnología (IUT) ofrecen programas de dos años para trabajadores técnicos de alto nivel. Los diplomas de IUT son tomados como equivalencia en los estudios universitarios.

Corea del Sur: Pone gran énfasis en la educación en “ciencia e ingeniería” a través de becas especiales, exención del servicio militar, y oferta de buenos puestos de trabajo. Las titulaciones en “ciencia e ingeniería” crecieron exponencialmente en el último cuarto del siglo XX. El número de títulos equivalentes en el área de “ciencia e ingeniería” creció incluso más rápido en el mismo período.

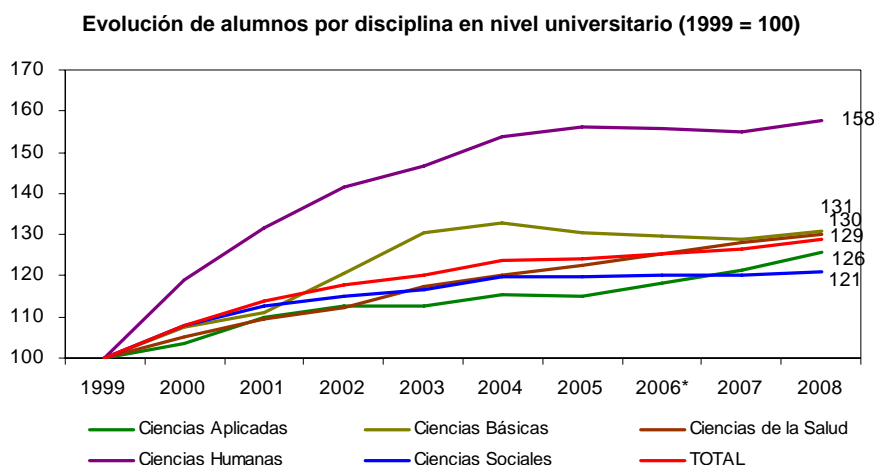
Educación Superior

La educación superior adquiere una importancia sustantiva, dado su rol en la formación de recursos humanos calificados. Tradicionalmente, la Universidad argentina ha sido pública y gratuita, tendiendo a constituir un factor de movilidad social importante. Sin embargo, en la actualidad, poco más de 15% de la población logra acceder a los estudios terciarios y

universitarios, mientras que menos de 9% logra completarlos. Además, existen fuertes defasajes entre lo que demanda el sistema productivo y la disponibilidad de mano de obra calificada.

La mayor parte de los alumnos universitarios está concentrada en ciencias sociales (46% en 1999 y 43% en 2008). Los estudiantes de ciencias aplicadas, en cambio, tienen una participación 20 puntos porcentuales menor, sin contar que la misma ha descendido 1 punto porcentual en la última década. Luego siguen las ciencias humanas, cuyo peso se incrementó (de 15% en 1999 a 16% en 2008), las ciencias de la salud, con aproximadamente 13% de los alumnos, y las básicas, que se han mantenido cerca del 3%.

La cantidad de alumnos en las disciplinas humanas es la que más ha crecido en la última década (58% entre 1999 y 2008). Los alumnos en ciencias aplicadas, que incluyen ingeniería, informática, industria, etc, tuvieron un incremento menor al promedio (26%, por debajo de 29% que creció el total).



Nota: *No hay datos de 2006. Se interpoló linealmente entre 2005 y 2007.

Fuente: *Elaboración propia en base a Anuarios de la Secretaría de Políticas Universitarias.*

Respecto a las tasas de egresados cada 100 alumnos de las universidades argentinas, mientras que esta cifra se viene elevando para todas las disciplinas, el número de las ciencias aplicadas resulta ser el más bajo (4,3 egresados cada 100 alumnos en 2008, siendo 3,8 en 1999). La mayor tasa de egreso se da en las ciencias de la salud, donde se reciben 8,3 alumnos cada 100, y siguen las ciencias sociales, con 6,4.

Contrastando con este panorama, se sabe que en el mercado laboral ha aumentado fuertemente la demanda de ingenieros y de profesionales de la informática con la recuperación post crisis de 2001/2002. Esto ha generado un fuerte desequilibrio, existiendo déficit de oferta de este tipo de profesionales, y exceso de egresados en humanidades, entre los cuales es mayor el desempleo. Detrás del déficit en términos de profesionales con estudios en ingenierías y afines, se conjugan tanto una baja y decreciente participación de los alumnos (dada por una baja matriculación) en estas disciplinas, como su reducida tasa de graduación. En comparación con países que han

desarrollado una fuerte inversión en capital humano dirigido a la tecnología, Argentina se encuentra francamente rezagada: mientras en Israel se egresan 14 estudiantes en ciencia e ingeniería por cada 100 habitantes de 24 años, en Irlanda, 7, y en Chile, más de 4, en Argentina este guarismo se reduce a 2,4.

Una posible causa de la preferencia por las carreras relacionadas con las ciencias sociales y las humanidades puede ser la mala calidad de la educación secundaria respecto a las matemáticas, insumo fundamental de todas las carreras incluidas en las ciencias aplicadas (en las pruebas PISA, Argentina ocupa el lugar 52 en una muestra de 57 países). También influye el hecho de que la falta de previsibilidad en el horizonte macroeconómico del país influye negativamente en las posibilidades de efectuar un cálculo racional acerca de las retribuciones a futuro.

Respecto al financiamiento de la educación superior, varios estudios han demostrado que la tasa de rendimiento privado de la educación superior es mayor que la social, y que además los retornos privados son crecientes con el nivel educativo, llevando a concluir que es conveniente aumentar la participación de los beneficiarios en el financiamiento de este tipo de educación, manteniendo el esquema mixto de financiamiento público y privado.

Algunos lineamientos para mejorar la calidad de la educación y su vinculación con los mercados laborales en Argentina

Es evidente que el sistema educativo en Argentina amerita una profunda revisión. En primer lugar, resulta indispensable adaptarlo en términos de cantidad y calidad a los requerimientos del mercado laboral. Esto tiene consecuencias tanto en la eficiencia (aumento de la productividad del capital humano y de la competitividad global de la economía) como de la equidad (disminución del desempleo y posicionamiento de la educación como un mecanismo de integración social).

La reforma del sistema educativo no puede dejar de lado los siguientes aspectos:

- Ampliar la proporción de alumnos con jornada extendida (tener en cuenta la meta de 30% de la Ley de Financiamiento Educativo), haciendo actividades de taller en contra-turno, facilitando la preparación para el mercado laboral.
- Implementar un sistema de incentivos para aumentar la matrícula y permanencia en la educación media, sobre todo a los jóvenes provenientes de entornos socio-económicos adversos.
- Mejorar de la calidad de la enseñanza en el nivel secundario, especialmente en lo que atañe a la aptitud de los docentes. Para ello, deben tenerse en cuenta la posibilidad de perfeccionar el sistema de calificaciones de los maestros y profesores y, particularmente, corregir el sistema de incentivos en términos de las remuneraciones.

- Ampliar la formación media en matemática y ciencias, dado que es una de las principales limitantes de la elección de la carrera de educación superior de los alumnos (sesgada hacia las ciencias sociales en detrimento de las aplicadas).
- Recuperar la educación media técnica, comprendiendo todo el trayecto secundario (cinco años como mínimo), atendiendo a las necesidades de los sistemas productivos locales. Para esto, el modelo argentino de escuelas técnicas del siglo XX es un buen antecedente.
- Generar trayectos educativos vocacionales que permitan a los alumnos optar por una educación secundaria orientada hacia el mercado laboral. Deben reglamentarse sistemas de pasantías que posibiliten la formación en el trabajo como complemento a la educación formal.
- Crear sistemas de incentivos tendientes a direccionar la elección de la carrera universitaria a favor de las ciencias aplicadas. Para ello, deben considerarse las experiencias actuales como las Becas del Bicentenario (u otras a nivel local, como el Programa 500x500 de Córdoba), así como aplicar nuevas alternativas. No debe descartarse el desincentivo a ciertas carreras en que la cantidad de egresados por habitante es muy alta para Argentina en el contexto internacional.

Formación profesional y programas de capacitación laboral

Gabriela Galassi –IERAL Córdoba

Los cambios en el mercado de trabajo a nivel mundial han generado la necesidad de adaptación y recalificación permanente de la mano de obra. En Argentina, las reformas implementadas en la década de los noventa produjeron importantes cambios en los procesos productivos, principalmente la necesidad de mantener la competitividad en la economía abierta. Estos cambios derivaron en modificaciones fundamentales en la demanda de empleo.

El mercado de trabajo se ha tornado muy dinámico, con fuerte creación y destrucción de puestos de trabajo. Este dinamismo requiere una alta flexibilidad en las instituciones laborales y la fuerza de trabajo. Las nuevas tecnologías son intensivas en calificaciones, demandando un proceso de actualización constante para facilitar la inserción laboral.

El rol del Estado en la formación profesional parte de la discusión sobre la distinción entre formación específica y general en la economía de la educación. Las empresas son aptas para proporcionar conocimientos específicos, dado que cuentan con la posibilidad de apropiación del fruto de los mismos. Las escuelas e instituciones de educación formal, por su parte, deben brindar conocimientos generales, de difícil apropiación. Hasta hace dos décadas, se pensaba que la formación profesional debía ser asumida por el sector privado (empresas y trabajadores), en base a decisiones sobre la rentabilidad de la inversión en capital humano.

Sin embargo, existen múltiples fallas de mercado y externalidades que derivan en un nivel subóptimo de formación profesional, por lo que corresponde al Estado intervenir para lograr el nivel adecuado para la sociedad. El papel del Estado en este sentido ha sido reconocido internacionalmente. No existe consenso acerca del mejor sistema de capacitación gestionado desde el Estado, pero las alternativas puestas en práctica a nivel internacional incluyen un marco regulatorio institucional y administrativo, y la generación de incentivos directos a la capacitación.

En Argentina, donde la recurrencia del ciclo económico ha derivado en una carencia de planificación en términos de recursos humanos por parte de individuos o empresas, la intervención desde el Estado se torna importante. Se observan importantes descalces entre la oferta y la demanda de mano de obra: déficit de recursos humanos de calificación técnica y profesional en determinadas áreas (ingeniería e informática), gran cantidad de jóvenes en edad

laboral desempleados o fuera del mercado de trabajo y el sistema educativo. A pesar de todo esto, el rol del Estado argentino respecto a la formación de capital humano es limitado, habiendo prevalecido el esquema de educación tradicional en la escuela previo a la entrada al mercado laboral. Adicionalmente, en Argentina existe una importante desconexión del sistema educativo respecto del mercado laboral, estando el primero avocado principalmente a la preparación para estudios superiores.

“El” problema: los jóvenes que no estudian ni trabajan

Los jóvenes representan un grupo vulnerable por sus condiciones intrínsecas. Ya se habla de una “generación perdida”, consignando a los jóvenes desanimados que, luego de una larga y frustrada búsqueda de empleo, deciden excluirse del mercado laboral. Un reciente informe de la OIT ha mostrado que el problema de los jóvenes es preocupante a nivel mundial. Se prevé que la tasa global de desempleo juvenil a final de año llegará a un máximo desde la Segunda Guerra Mundial. En 2009, había más de 81 millones de personas entre 15 y 24 años, y se pronostica un incremento para 2010. La tasa de desempleo mundial de los jóvenes pasó de 12% en 2007 a 13% en 2009, y la OIT estima que llegará a más de 13% a fines de 2010.

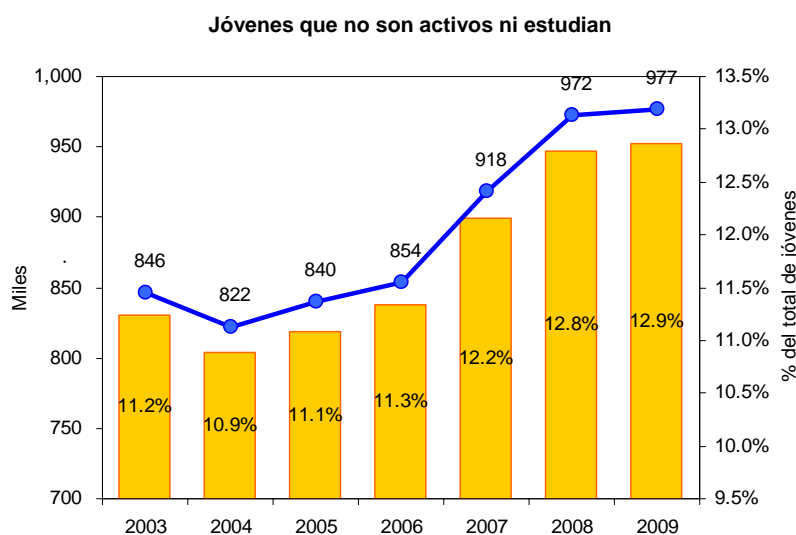
En tiempos de crisis, se reduce la cantidad de horas trabajadas y los salarios en los puestos formales subsistentes. Esto se refleja en que en 2008, 152 millones de jóvenes (28% de la población joven en edad económicamente activa), aunque mantuvieron su empleo, quedaron por debajo de la línea de pobreza extrema (U\$S1,25 diario). Esto pone en marcha el mecanismo de reproducción generacional de la pobreza.

En Argentina, uno de los valores culturales que se ha vuelto crítico en los últimos años, especialmente luego del embate de repetidas crisis que han asestado duros golpes al mercado laboral, es justamente la cultura del trabajo. Los jóvenes no sólo tienen mayores dificultades para conseguir empleo, sino que además se desalientan y dejan de buscar trabajo, pasando a la inactividad.

Respecto al acceso al mercado laboral de los jóvenes en Argentina, las tasas de actividad y empleo generales comparadas con las de los jóvenes (14 a 24 años) se han ido separando desde 2003, estando las cifras correspondientes a los jóvenes persistentemente por debajo de la general: la brecha pasó de 2,2 puntos en 2003 a 7,5 en 2009, indicando un empeoramiento en el acceso al mercado laboral. La tasa de desempleo es superior en el caso de los jóvenes: en 2003, para el total de la población era 21% (se incluye en desempleados aquéllos cuyo empleo proviene de planes de empleo) y entre los jóvenes, 37,4%; en 2009, el desempleo general fue 9,1% y 21,4% en el caso de los jóvenes.

Más allá de los inconvenientes en el acceso al mercado laboral, el problema más profundo es el que conllevan los jóvenes que no son activos y que tampoco estudian. Una situación como ésta

puede generar comportamientos anómicos, perdiendo valores como el trabajo y la autoestima. Este colectivo ha crecido enormemente en los últimos años. Así, mientras que disminuyó de 846 mil a 822 mil entre 2003 y 2004, luego empezó a aumentar dramáticamente, alcanzando los 977 mil en 2009. Además, el hecho de que la proporción de jóvenes en dicha situación también se encuentre en aumento es preocupante: pasó de 11% en 2004 a 13% en 2009.



Nota: Los datos corresponden al total país, extrapolado desde la EPH suponiendo que existe igual estructura en la población cubierta por la misma (urbana) y la del total país.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las EPH (INDEC).

También son vulnerables los jóvenes que a pesar de estar estudiando (y no en el mercado de trabajo), se encuentran rezagados, los desocupados y los subocupados, es decir, con “dificultades de inserción” en la sociedad. En 2003, 3,1 millones de jóvenes se encontraban en esta situación (42,3% del total), pasaron a ser 2,5 millones en 2007 (33,6%), para llegar a 2009 cerca de 3 millones, 39,4% del total.

Existe más de un millón de jóvenes que no estudian, ni trabajan o buscan empleo (cerca de la mitad de ellos son pobres). Además, deben sumarse 784 mil jóvenes que se encuentran rezagados en sus estudios (y no participan en el mercado laboral), 585 mil desocupados y 368 mil subocupados. Este grupo, que podría considerarse como un colectivo con “dificultades de inserción social”, totaliza 2,8 millones de personas (37% del total de jóvenes en el país).

Perfil de menores de 25 años – Datos del IV trimestre de 2009

<i>Menores de 25 años</i>	Total Urbano	
	Número	%
Ocupados	2.281.536	30,0%
Plenos	1.913.104	25,2%
Subocupados	368.432	4,8%
Desocupados	585.544	7,7%
Inactivos que estudian	3.663.678	48,2%
Sin rezago	2.879.460	37,9%
Con rezago	784.219	10,3%
Inactivos que no estudian	1.075.268	14,1%
Pobres	493.498	6,5%
Indigentes	195.864	2,6%
TOTAL	7.606.026	

Nota: Los datos corresponden al total país, extrapolado desde la EPH suponiendo que existe igual estructura en la población cubierta por la misma (urbana) y la del total país.

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de las EPH (INDEC).*

Esta situación es sin dudas preocupante, sobre todo si se considera que el incremento de los jóvenes al margen del mercado de trabajo y el sistema educativo es sostenido ya desde 2004, mientras que las condiciones laborales de la economía tuvieron un periodo de mejora durante la recuperación de la crisis de 2001 (recién empeoraron a partir de 2008). Por ende, debe considerarse que la problemática de los jóvenes excede a la disponibilidad de oportunidades laborales. Sus causas y, por ende, posibles soluciones, deben buscarse por fuera del sistema de mercado, demandando mayor protagonismo estatal.

La importancia vital de la capacitación

Entre las posibilidades de intervención, se encuentran modificaciones en el sistema de educación superior, los trayectos educativos vocacionales y la educación técnica en la escuela media, y los programas de capacitación. Aquí se presta atención a esta última alternativa.

Los procesos de capacitación responden a una doble lógica: incrementar la empleabilidad de los individuos y, así, sus herramientas de inclusión social, y mejorar la competitividad de la economía mediante la enseñanza de conocimientos específicos a los trabajadores de las empresas. Los programas de capacitación a nivel estatal tienen como objetivo por lo general aliviar el problema del desempleo juvenil.

Se presenta un problema de incentivos en cuanto a la oferta privada de capacitación. Las empresas sólo estarán dispuestas a afrontar los costos de la capacitación si se trata de impartir

conocimientos específicos, dado que si el conocimiento es general puede ser apropiado por parte de otra firma. Es decir, si la capacitación queda completamente en manos del sector empresarial, resultará insuficiente. Ante ello, es conveniente diseñar programas de capacitación desde el Estado, en sinergia con el sector privado.

Experiencias exitosas en el mundo

La formación profesional ha adquirido en el mundo dos modalidades: como alternativa al sistema educativo formal, finalizada la educación media (se presta especial atención a las necesidades planteadas desde el aparato productivo), o integrado con el mismo, focalizada en grupos específicos (Montoya, 1995). Algunos casos interesantes son (Montoya, 1995):

El sistema dual alemán: Es uno de los mejores sistemas de transición de la escuela al trabajo, permite que las empresas financien el aprendizaje teórico de los alumnos, a través de centros propios (firmas de mayor tamaño) o financiados por el Estado (empresas de menor porte). Los jóvenes reciben además formación práctica en las empresas, por la cual a su vez tienen una remuneración (fijada por negociación colectiva y variable según edad, formación y oficio). Adicionalmente, todas las firmas se ven obligadas a un aporte extra destinado a financiar reentrenamiento vocacional en los sectores donde las firmas individualmente no pueden afrontar los costos.

El sistema japonés: El sistema de formación profesional japonés se erige sobre el supuesto de que la mayor parte de la responsabilidad de formar a los empleados recae sobre las empresas. El gobierno sólo actúa como soporte, generando programas para la capacitación en áreas reconocidas, y reglamentando el sistema de certificaciones para las ocupaciones de dichas áreas. Tanto el sector privado como el público están a cargo de la formación profesional. El sistema de entrenamiento del sector privado está destinado por lo general a cursos avanzados. El rol del gobierno en la capacitación es subsidiar a los empleadores para la provisión de entrenamiento vocacional, estableciendo y manteniendo la infraestructura pública necesaria y subsidiando la implementación de exámenes de capacidades y otros programas menores. Además, existen beneficios fiscales para empresas y asociaciones industriales por los sistemas de entrenamiento y certificación, cuya magnitud está inversamente relacionada con la capacidad de las firmas para establecer sus propios planes de entrenamiento.

El sistema británico: El sistema de Calificaciones Vocacionales Nacionales (NVQ) está siendo progresivamente reemplazado por el Marco de Calificaciones y Acreditaciones (QCF), que fue establecido en 2008 luego de dos años de pruebas. El QCF prevé la participación de los empleadores en la definición de las calificaciones a impartir a los trabajadores, de modo de responder a una necesidad concreta de las empresas. Se hace hincapié en el reconocimiento de etapas intermedias en la capacitación, a diferencia del sistema anterior. Sin embargo, como aún

se encuentra en proceso de implementación, hasta la actualidad ha regido el NVQ. El sistema de capacitación británico es paralelo a la educación formal. Así, luego de una educación básica hasta los 16 años, los jóvenes pueden elegir entre tres tipos de calificaciones o combinaciones de cursos: (1) estudios académicos superiores; (2) estudios de una calificación profesional amplia a tiempo completo; (3) formación basada en el trabajo. El NVQ es un sistema de aprendizaje y acreditación. La mayor parte del gasto en capacitación es realizada por el sector privado, aunque también participa el sector público con partidas presupuestarias especiales, subsidios y concesiones impositivas, impuestos sobre la nómina salarial, entre otras medidas.

La capacitación en Australia: La formación profesional en Australia está sostenida por tres pilares: la educación técnica, el programa de aprendices y el sistema de entrenamiento. El programa de aprendices combina el trabajo y la educación en tres formas: (1) entrenamiento en el lugar de trabajo, junto con educación técnica en los colegios de educación superior y técnica; (2) entrenamiento en el lugar de trabajo, junto con educación técnica en el mismo fuera del horario habitual; (3) entrenamiento en el lugar de trabajo solamente. El Sistema Australiano de Entrenamiento (ATS) ofrece cursos de doce meses, con un mínimo de trece semanas de formación teórica en los colegios técnicos. Dirigido a jóvenes de más de 19 años, el programa prioriza a aquéllos que tengan menos de doce años de estudio. El empleador se hace cargo de brindar entrenamiento con cierto nivel de calidad y de evaluar al trabajador, mientras que el gobierno aprueba, monitorea y certifica a los trabajadores al concluir el entrenamiento de acuerdo a las habilidades adquiridas.

Programas de capacitación en Argentina

En Argentina existe multiplicidad de programas de capacitación laboral financiados desde el Estado, tanto a nivel nacional como local. Entre ellos, el más relevante es el del Crédito Fiscal. Además, diversas Organizaciones No Gubernamentales llevan a cabo propuestas propias de capacitación.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) es una de las jurisdicciones que lleva a cabo activamente la tarea de capacitación. Además del Crédito Fiscal para empresas, existen multiplicidad de planes de alcance variable destinados a la capacitación. Entre ellos están el Seguro de Capacitación y Empleo, enmarcado en el Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”, el Programa de Formación Profesional y Certificación, el Programa de Formación para el Trabajo, el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, los Acuerdos Sectoriales, el Programa de Desarrollo del Empleo Local V, el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Público, el Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado, el Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con Aportes de Materiales “Trabajadores Constructores”, el Programa de Competitividad para

Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, el Programa de Inserción Laboral, la línea Promoción del Autoempleo, el Programa Trabajo Autogestionado, el Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el Programa Regional de Capacitación e Intermediación Laboral de la Población Ciega (“Programa Agora”), el Programa de Profesionalización y Jerarquización de las Trabajadoras del Servicio Doméstico y Actividades Afines.

Además del MTEySS, existen otros organismos públicos desde los cuales se ofrecen alternativas de capacitación, tanto a nivel nacional como provincial. Un ejemplo es el Programa Nacional de Capacitación, implementado por la Secretaría de la PYME y Desarrollo Social (SePyME), quien financia la ejecución de proyectos de formación de los cuadros empresarios, gerenciales y mandos medios de Mipymes.

Crédito Fiscal

El Crédito Fiscal surge de la vigencia de la Ley 22.317, sancionada en 1980. La ejecución del programa está en manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la Secretaría de la PYME y Desarrollo Social (SePyME), y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), que han reglamentado mediante sus propias normativas la aplicación de este programa de capacitación. El programa aplicado por cada uno de estos organismos ejecutores se diferencia en cuanto a los beneficiarios a los que está destinado. Así, el MTEySS tiene por objetivo otorgar herramientas de capacitación a empresas, independientemente de su tamaño, la SePyME beneficia a las micro, pequeñas y medianas empresas, y el INET, a las instituciones educativas cuyos programas realicen la vinculación entre la educación y el trabajo.

El programa del MTESS está destinado a fortalecer, a través de las empresas, las competencias laborales de ocupados y desocupados. El mecanismo del crédito actúa mediante certificados para cancelar impuestos a las ganancias, a la ganancia mínima presunta, los impuestos internos y el impuesto al valor agregado (no así las obligaciones con el Sistema de Seguridad Social). El límite del crédito para las PYME es de 8% del total de la masa salarial anual, incluidas las contribuciones patronales, mientras que para las grandes empresas se reduce a 8‰. Los proyectos no pueden superar los \$300 mil. Existe un beneficio adicional (50% adicional del crédito fiscal aprobado) para las actividades de capacitación de jóvenes desocupados entre 18 y 24 años, enroladas en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de personas mayores de 45 años o con discapacidad.

El programa de la SePyME está dirigido a que las micro, pequeñas y medianas Empresas (Mipymes) puedan capacitar a sus cuadros gerenciales y operativos. Los requisitos de elegibilidad de las empresas es que categoricen como Mipymes según la legislación en vigencia (Resolución 24/2001) y que no adeuden impuestos o contribuciones previsionales. Las empresas

que se excedan en el tamaño requerido pueden ceder su beneficio de capacitación a Mipymes dentro de su cadena de valor, o que se encuentren ubicadas en una región o sector de producción que sea de su interés (no es necesario que la empresa que cede el beneficio tenga relación comercial con la Mipyme beneficiaria). El resto de los detalles son similares a los del Crédito Fiscal del MTEySS, salvo que mientras el 8% de la masa salarial bruta para las Mipymes puede ser aplicado directamente por las mismas para realizar actividades de capacitación, el 8% correspondiente a las grandes empresas debe ser cedido a Mipymes para que éstas ejecuten las actividades de formación.

El INET también aplica el crédito fiscal de la Ley 22.317, pero dirigido a establecimientos educativos. El requisito que éstos deben cumplir es que brinden programas vinculados con el mercado laboral, sean de EGB3, escuelas medias técnicas y agrotécnicas, polimodales con trayectos técnico profesionales, educación de adultos, formación profesional y equivalentes, y tecnicaturas de nivel superior no universitario, siempre que estén reconocidas por la autoridad educativa correspondiente. No existe prescripción de gestión, ya que puede ser pública o privada.

La capacitación en números

Para tener un panorama del costo que implican los programas de capacitación, se debe considerar que las Acciones de Capacitación Laboral del MTEySS tenían presupuestado en 2010 un monto \$350 millones, previendo incluir 120 mil personas. Esto implica un costo de cerca de \$3.000 para que un individuo reciba un programa de capacitación por un año. Es decir, si se quisiera elaborar un plan para proporcionar programas de un año de formación profesional, incluyendo a 1 millón de jóvenes en un plazo de 4 años, esto implicaría un costo anual de \$750 millones (incluyendo 250 mil jóvenes cada año). Este monto representa la mitad del gasto en el Plan Inclusión Social con Trabajo (cooperativas) presupuestado para 2010 (\$1.500 millones), mientras que el presupuesto actual de las acciones de capacitación representa 23% del gasto presupuestado en el antedicho plan.

La distancia con esta meta salta a la vista cuando se observa que al 22 de agosto se llevaban ejecutados \$93,7 millones, lo que implica una ejecución de 27% de lo presupuestado (escasa proporción considerando que a esa fecha ya había transcurrido el 64% del año).

Algunos lineamientos para extender los programas de capacitación en Argentina

Se necesita una reformulación del sistema educativo y de formación profesional en función de las señales que otorga el mercado del producto. Esto es esencial para mejorar la capacidad de la economía para generar empleos productivos y constituye un factor decisivo para la movilidad

social. La política pública debe responder a los desajustes entre el sistema productivo y el mercado laboral, principalmente guiando las decisiones en cuanto a formación de capital humano para vincularlas con las necesidades del sistema productivo.

Para ello, una de las alternativas a considerar son los programas de capacitación, sumados a innovaciones en el sistema educativo. Los programas de capacitación deben prestar atención a tres transiciones: desde la escuela al trabajo, del desempleo al trabajo y entre trabajos. Para ello, deben coordinarse las acciones de las empresas y el Estado.

Diversos estudios de América Latina han concluido que los esfuerzos privados de capacitación tienden a concentrarse en empresas grandes, por lo cual, las políticas públicas deberían dirigirse hacia las unidades de menor tamaño que, a su vez, cuentan con personal de calificación más escasa y no tienen los recursos necesarios para hacer frente a este problema. En este sentido, resultan interesantes las iniciativas que permiten la asociación entre grandes y pequeñas y medianas empresas para la implementación de acciones de capacitación (como en el caso del Crédito Fiscal que implementa la SePyME, que permite que las grandes empresas cedan la posibilidad de capacitar a las Mipyme).

Otro punto que resulta relevante es que los trabajadores más calificados son los que reciben mayor cantidad de capacitación, propiciando la segmentación social. Para cortar con este círculo vicioso, debe tenderse a focalizar la política de capacitación en los individuos con menores posibilidades de inserción en el mercado laboral.

En vista del inminente problema de los jóvenes al margen del sistema educativo y del mercado laboral, debe idearse una estrategia de capacitación tendiente a atacar conjuntamente dos cuestiones: la inclusión en el mercado laboral de los jóvenes y la competitividad de las empresas. Por el volumen del problema (2,8 millones de jóvenes con problemas de inclusión) se requiere un enfoque más masivo que el actual.

Podría combinarse la actual estrategia de subsidios y créditos para capacitación para las empresas (sesgados hacia las pequeñas y medianas, como sucede en la órbita de la SePyME) con el sistema de educación formal para generar un programa de formación profesional masivo por parte del Estado. Deberían existir fuertes incentivos monetarios para que los jóvenes que no se encuentren estudiando, empleados o buscando trabajo activamente, participen en un sistema de formación profesional o de oficios, que combine formación práctica en la empresa con educación teórica, que puede ser fuera del lugar de trabajo, en el sistema educativo formal.

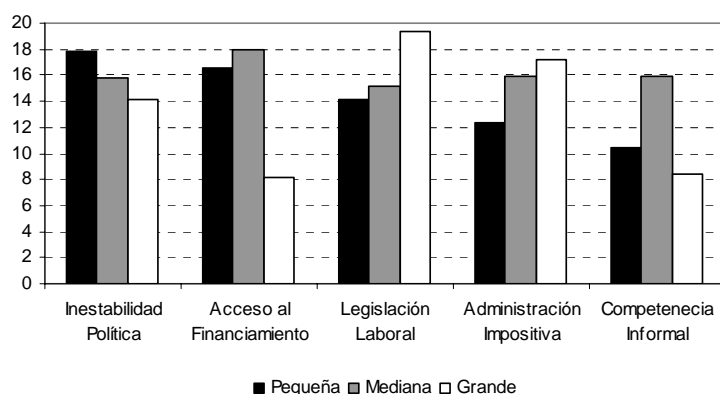
Políticas para PyMEs

Luciano Crisafulli – IERAL Córdoba

Es suficientemente conocido que las PyMEs constituyen un aporte significativo para la economía debido a su capacidad productiva y generación de empleo. Una consecuencia directa que se deriva de lo anterior es que la existencia de un entorno favorable para el desempeño de este tipo de empresas afecta significativamente al desarrollo productivo de la región.

La *Encuesta Empresarial* realizada por el *Banco Mundial* señala que, en Argentina, los cinco principales obstáculos al que se enfrentan las empresas al momento de invertir son: inestabilidad política, falta de financiamiento, legislación laboral, administración impositiva y prácticas de competidores en el sector informal.

Principales obstáculos para la inversión por tamaño de empresa (%)



Fuente: IERAL en base a datos de la Encuesta empresarial del Banco Mundial.

En este sentido, los territorios no deben conformarse con sus *ventajas comparativas* naturales, sino que deben generar *ventajas competitivas* a partir de mejoras institucionales que definan reglas claras para el sector inversor en términos de seguridad jurídica, legislación laboral y fiscal y marco regulatorio en general. Estas acciones deben acompañar a los programas públicos relacionados con el desarrollo de infraestructura, el crédito y la capacitación en el empleo.

Otro aspecto relevante refiere al problema de la informalidad. Una de las principales características de la economía argentina es el significativo grado de heterogeneidad que incorpora su estructura productiva. Esta heterogeneidad se encuentra representada por la

coexistencia de un sector formal con otro informal, mostrando cada uno de ellos diferentes implicancias en términos de desempeño socioeconómico.

La informalidad constituye un freno para el crecimiento económico de la región al reducir el nivel agregado de productividad. En este sentido, estadísticas de CEPAL revelan que el sector informal es en promedio para las ciudades latinoamericanas del 45% y que la productividad del mismo representa apenas un 20% respecto a la observada para el sector formal.

Lo anterior conlleva problemas socioeconómicos relacionados con bajos niveles de ingresos y con una distribución socialmente inequitativa de los mismos. De allí la importancia de promover la formalidad a partir del apoyo de organismos vinculados con la producción y el empleo. En esta línea, uno de los aspectos determinantes del nivel de informalidad en la economía hace referencia a la complejidad que enfrentan las empresas para cumplimentar con todas las regulaciones exigidas.

El caso de los Distritos Industriales Italianos

El resurgimiento de las pequeñas y medianas empresas industriales en Italia se inserta en un amplio proceso de reestructuración económica; que pareciera derivarse del agotamiento progresivo del modelo de organización industrial que se desarrolla desde la segunda posguerra. En este marco comienza a discutirse, ensayarse y difundirse nuevas prácticas tecnológicas y productivas que involucran, entre otras consecuencias, la participación más activa de unidades de producción de menor dimensión. (CEPAL, 1992).

Estos conjuntos de firmas industriales pequeñas y medianas han tenido una experiencia exitosa por su desarrollo dinámico y altamente competitivo a nivel internacional y lograron armonizar eficiencia productiva en actividades “tradicionales” a través de la innovación tecnológica y el cambio, estimulando el crecimiento de la firma y el empleo.

Estas firmas se agrupan en gran número y cantidad en un ámbito geográfico limitado y se insertan productivamente a través de la realización de operaciones individuales de un proceso productivo genérico, es decir, se especializan en la producción dentro de un proceso productivo más amplio.

El alto grado de desintegración vertical de la producción de los distritos se basa en un vasto proceso de división social del trabajo y genera una compleja red de relaciones comerciales, económicas y tecnológicas entre las empresas que conforman el distrito.

Lo que diferencia a estos distritos es la fragmentación del proceso productivo en un conjunto de empresas que compiten en ciertas instancias de mercado y cooperan entre sí en otras instancias productivas, beneficiándose de manera colectiva de las economías externas generadas al interior del distrito.

La mayoría de los distritos fueron consolidándose durante una fase de crecimiento y expansión de su demanda, lo que facilitó la desintegración de procesos que estaban concentrados en menor número de unidades productivas. Debido a las características de los bienes producidos, la desintegración productiva en las fases iniciales fue correspondida -en términos exclusivamente económicos- por unidades productivas de pequeña dimensión, que podían ofrecer otras ventajas compensatorias a la gran escala (bajo costo salarial, alta calidad productiva, flexibilidad, adaptabilidad, etc.). (CEPAL, 1992).

Los distritos italianos para subsistir y expandirse recurrieron a la ampliación continua del mercado, no sólo en términos de dimensión del mismo, sino en otros aspectos como la generación de nuevas demandas, el posicionamiento de las firmas en segmentos de mercado competitivos, el desarrollo de productos innovadores, el mejoramiento de la calidad, el servicio de posventa para penetrar en otras áreas, etc. Es decir, la capacidad de ampliación permanente del mercado está estrechamente relacionada con la capacidad innovadora individual como colectiva.

En los distritos operan simultáneamente tanto instancias de competencia y como instancias de cooperación entre firmas.

Con respecto a los aspectos socioculturales de los distritos, se observa que la composición de la estructura social es homogénea. Además la gran mayoría de las empresas son familiares, con un sistema de valores centrado en la ética del trabajo y el espíritu de progreso; entre los diversos agentes económicos predominan lazos de parentesco, vínculos de amistad, o vecindad; y existe un sistema de valores compartidos donde las relaciones de confianza y solidaridad tienen un peso mucho más significativo que las relaciones netamente contractuales. Estas relaciones de confianza impregnan los vínculos interempresariales y, al mismo tiempo, minimizan las distancias sociales entre patrones y trabajadores, lo que ayuda a un mayor compromiso de participación y colaboración de estos últimos con la firma en la que desarrollan su actividad.

En los distritos, la formación del empleo es variada y se conforma desde el trabajador domiciliario, los trabajadores a tiempo parcial y los asalariados, hasta los cuentapropistas y los empresarios, con continua movilidad de una posición a otra. La movilidad social estimula un progresivo proceso de capacitación de cada uno de los agentes productivos que redundan en una creciente competitividad del distrito en su conjunto.

La proximidad territorial de las empresas de un distrito es uno de los rasgos centrales que les permite a las firmas aprovechar de una economía a gran escala ligada al complejo proceso productivo, sin perder su flexibilidad y adaptabilidad a las diversas coyunturas de mercado.

En el trabajo de CEPAL (1992) se señala, según Utili (1985), que la cercanía geográfica no sólo permite enfrentar las expansiones de la demanda, a través del proceso de división del trabajo

entre ellas, sino que también favorece la rápida circulación de información entre clientes y proveedores, la posibilidad de contar con un rápido servicio de mantenimiento y reparación de sus equipos, la difusión del progreso técnico y una progresiva capacitación y especialización de la fuerza de trabajo, condiciones que se tornan decisivas en la etapa de expansión de los distritos. Más aún, la concentración geográfica de las firmas en los distritos puede tener un efecto económico multiplicador propiciando la formación de nuevas empresas en el área para el suministro de insumos y servicios.

Sin embargo, todos los beneficios resultantes de la continuidad geográfica de las empresas se explican, por una precondition que sostiene las conductas de los agentes que intervienen en las actividades del distrito y esta precondition es la "confianza". Esta confianza se construye a través del aprendizaje acerca de la idiosincrasia de los actores y que ese aprendizaje se logra mediante el contacto personal entre los agentes económicos gracias a la proximidad geográfica de las firmas que favorecen y fortalecen dicha situación.

Al mismo nivel de las dimensiones sociocultural y espacial, el marco político institucional constituye otro elemento central en la conformación y expansión de los distritos. Este modelo ideológico constituye el sistema de valores y normas, que guía las políticas generales de la comunidad e intervienen en las medidas de asistencia a las pequeñas empresas que asumen los respectivos gobiernos locales. En términos de apoyo económico, se desarrollan políticas de creación de subsidios industriales para las pequeñas firmas, de desarrollo de capacitación profesional, de provisión de infraestructura y de apoyo para la formación de consorcios entre las firmas con el propósito de facilitar la distribución y la exportación. Las políticas de las diversas comunas, independientemente del partido político, son similares en lo que hace a la intervención en la actividad económica.

La relación entre empresarios y sindicatos no está exenta de conflictos, pero la modalidad de resolución es diferente a la que se asumía con sindicatos combativos de las grandes firmas en los años setenta.

El ritmo de cambio tecnológico de las PYMES no solamente es comparable con empresas de mayor tamaño, sino que, además, estas PYMES han logrado aumentar su participación como generadoras de innovación. A su vez, debe destacarse que las innovaciones tecnológicas de las PYMES son básicamente de tipo incremental, basadas en "learning by doing" y "learning by using" y son muy adaptables.

A partir de los años noventa, década caracterizada por el boom de la globalización y, como consecuencia de dicho boom, por un acortamiento de las distancias entre los mercados producto de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), los distritos industriales italianos han debido hacer frente a nuevos competidores, que particularmente tienen costes salariales

menores. Esta situación trajo aparejado que muchas empresas deslocalizaran parte de su producción para disminuir costos y así aumentar beneficios. Estas estrategias han ido paulatinamente interrumpiendo las relaciones entre empresas locales y la difusión del conocimiento, afectando la cooperación, tan característica del modelo en sus años de esplendor, situación que ha ido debilitando la capacidad productiva del área.

La respuesta a este desafío externo ha determinado, en algunos casos, la estrategia de diversificación productiva, es decir, la introducción de productos diferenciados y de mayor calidad para evitar la desventaja de costes laborales y de producción.

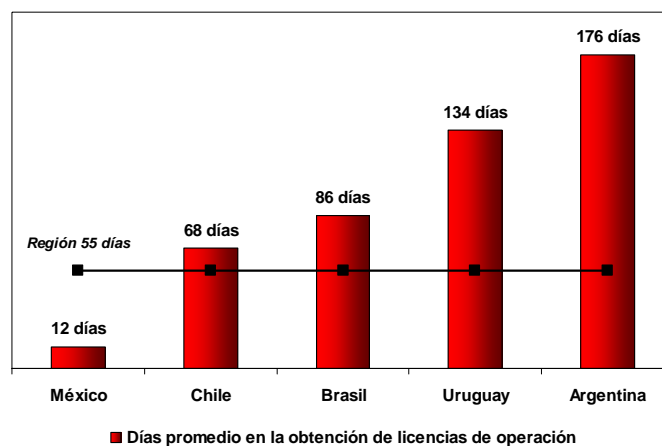
La importancia de la simplificación de trámites para el sector productivo

Los distintos trámites que deben efectuarse para iniciar una actividad productiva constituyen un costo elevado en términos de dinero, pero principalmente en términos del tiempo que debe dedicarse al cumplimiento de todos los pasos requeridos para estar en regla.

Trámites de iniciación

Datos del Banco Mundial permiten cuantificar este problema: los días promedio que deben destinarse para la obtención de licencias de operación son 176 en Argentina, cuando el promedio para América Latina y el Caribe es de 55 días. Como se observa en el gráfico, México, Chile, Brasil y Uruguay suponen un costo claramente inferior en términos de tiempo.

Días promedio que deben destinarse para la obtención de licencias de operación



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Encuesta Empresarial del Banco Mundial.

Cabe remarcar que el obstáculo que representa el cumplimiento de trámites es particularmente significativo para las empresas de menor tamaño, en primer lugar porque el costo de tramitación es un costo aproximadamente fijo, por lo que en términos de facturación estos son más elevados para las firmas de menor tamaño (que son las que menos facturan). Otra causa es que las firmas

pequeñas no tienen la posibilidad real de contar en su organigrama con un departamento especializado que gestione estos trámites, por lo que deben recurrir a costos de asesoramiento y gestión de trámites.

La implementación de un proceso de simplificación de trámites no solo beneficia al inversor en términos de tiempo, también favorece a la economía en general al aumentarse las probabilidades de que las firmas crezcan en el marco de la economía formal. Esta acción contribuye adicionalmente con la formación de un sistema administrativo más eficiente y de mayor transparencia, factor indispensable para reducir niveles de corrupción en el sector público. En este sentido, el porcentaje de empresas que hacen pagos informales para que las cosas se hagan es del 19% en nuestro país, cuando para Brasil es del 10% y para Chile del 8%.

La simplificación de trámites para iniciar una actividad económica constituye entonces un paso relevante en la generación de un entorno de negocio más favorable para el desarrollo y crecimiento de emprendimientos productivos.

Políticas de Simplificación de Trámites Registrales

De acuerdo a experiencias exitosas en países que han aplicado procesos de simplificación de trámites con la ayuda de organismos especializados en la materia, como Fundes Internacional por ejemplo, pueden extraerse algunas observaciones en cuanto a factores críticos que estos programas deben incorporar para aumentar su probabilidad de éxito. En este sentido, todo programa de simplificación de trámites debe incorporar al menos las dimensiones política, técnica, de sistemas, administrativa y de comunicación.

Entre los distintos factores críticos pueden mencionarse los siguientes: voluntad política, ventanilla única, expediente único, publicación y difusión de guía de trámites, funcionarios públicos capacitados, establecimiento de plazos máximos para la conclusión de trámites, control de gestión y mejora continua en los organismos públicos responsables.

Dadas las externalidades positivas que genera un mayor grado de formalización de la economía, cabe evaluarse programas de promoción que tiendan a subsidiar aquellas tareas que impliquen poner en regla la actividad económica.

Con la implementación de un programa de simplificación de trámites deben esperarse menos visitas de representantes de empresas a organismos públicos, reducción en el número de requisitos a cumplimentar, disminución en la cantidad de formularios a completar, disminución en el número de visitas y pagos que deben realizarse en el banco, entre otros. La finalidad última es no desincentivar el inicio de nuevos emprendimientos, reducir el nivel de informalidad que caracteriza a las pequeñas empresas y dejar un menor margen de acción para malas prácticas.

Trámites para la Exportación

La existencia de ágiles y simples trámites de comercio exterior, con su consecuente incidencia en la competitividad nacional y regional, requiere de acciones gubernamentales expresadas en políticas públicas que simplifiquen los trámites, estandarizándolos y optimizándolos con la participación de actores privados. Por ello la necesidad de contar con organizaciones e instituciones especializadas en el control de los trámites necesarios que requieren realizar los exportadores e importadores.

Con el uso de las TIC para el comercio exterior, en la simplificación de trámites y asegurando la compatibilidad internacional de los sistemas involucrados, se trataría de convertir las ventajas comparativas de las economías nacionales y regionales en ventajas competitivas reales.

En este sentido, se reconoce que el uso principal de las TIC ha servido para otorgar mayor transparencia a los procesos, mejorar el funcionamiento de la administración pública, así como la relación con los actores privados.

Según SELA en su trabajo sobre Propuesta de Acciones a Nivel Regional, los elementos fundamentales a tener en cuenta para obtener un procedimiento más ágil y menos burocrático son varios. Primero, es importante desarrollar un marco jurídico que permita brindar una adecuada seguridad para las transacciones en línea, que no imponga barreras innecesarias al comercio, elimine aquellos obstáculos que limitan el libre desenvolvimiento del mismo y permita competir en los mercados internacionales.

En segundo lugar, la firma electrónica es una herramienta útil y eficaz de relación virtual para la formalidad del comercio internacional.

Otro elemento es la factura electrónica que permite una mejora operacional de los procesos de cobros y pagos en las empresas.

Entre los trámites más complejos y demorados que encuentran los exportadores e importadores se hallan los certificados de origen que permiten acceder a preferencias arancelarias establecidas a través de acuerdos comerciales.

Algunos países han creado un formulario único de comercio exterior, con la finalidad de verificar el cumplimiento de todos los requisitos en un solo lugar, con lo cual se ha logrado un mayor grado de eficiencia en las operaciones de comercio exterior. Estos documentos contienen la información de seguridad y las firmas digitales del exportador y la autoridad que lo aprobó, con el fin de que la aduana pueda verificar el contenido.

Por último, es importante tener en cuenta las facilidades normativas que se adoptan para hacer negocios como los documentos requeridos y los días necesarios para terminar un trámite.

Además, es indiscutible el valor que una Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) tiene para el desarrollo del comercio.

Puede concluirse de lo anterior, que el objetivo general de la facilitación del comercio es reducir los costos del comercio internacional, en particular los costos de transacción, y reducir los tiempos requeridos para completar el proceso, y de esta manera fomentar la competitividad.

Asimismo, la mayor eficiencia y transparencia de los procedimientos comerciales, desestimula la evasión y el contrabando y las prácticas corruptas que prosperan en sistemas reglamentarios poco transparentes y en ambientes de toma de decisiones arbitrarias o discrecionales, hechos que se reducen con la implementación de sistemas electrónicos y procedimientos estandarizados y reconocidos internacionalmente.

Digitalización de Trámites de Exportación en Argentina

Argentina es uno de los países de mayor importancia en la región en temas de comercio y con mayor acceso a Internet. Sin embargo, aún no ha logrado avanzar de manera significativa en la digitalización de los trámites de comercio exterior.

En Argentina, la penetración de Internet, según *Éxito Exportador*, es del 48,9%. En la facilidad de hacer negocios ocupa el puesto 118 en el ranking realizado por *Doing Business* de Banco Mundial, y presenta un nivel intermedio de digitalización de los trámites de comercio exterior. Existen, además, leyes y regulaciones adecuadas en el contexto nacional, donde la mayor parte de las instituciones disponen de servicios digitalizados.

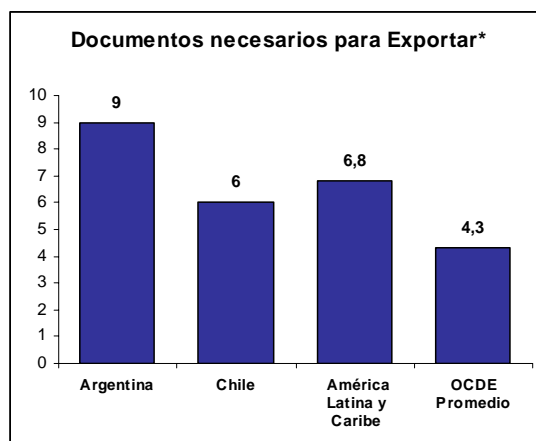
Argentina es uno de los países de mayor importancia en la región en temas de comercio y con mayor acceso a Internet. Sin embargo, aún no ha logrado avanzar de manera significativa en la digitalización de los trámites de comercio exterior.

En cuanto a los aspectos que facilitan la digitalización del comercio exterior, en Argentina existe una Ley de Comercio Electrónico y se implementa la Firma Digital.

En la actualidad Argentina cuenta con 27 entidades habilitadas para emitir certificados de origen. La modalidad de funcionamiento de estas entidades para emitir los certificados de origen es vía manual. Sin embargo, del total de esas entidades existen dos que están incluidas en el proyecto piloto sobre certificados digitales que se encuentra llevando a cabo la ALADI.

Para observar el posicionamiento argentino en términos de facilitación para la exportación, *Doing Business* de Banco Mundial proporciona mediciones sobre el comercio transfronterizo en los diferentes países. A través de este relevamiento se mide el número de documentos necesarios para exportar. Argentina se encuentra muy por encima de la cantidad de documentos que se requieren en América Latina y el Caribe para realizar un procedimiento de exportación, de hecho se necesita casi un 33% más de documentos en Argentina que en Latinoamérica y un

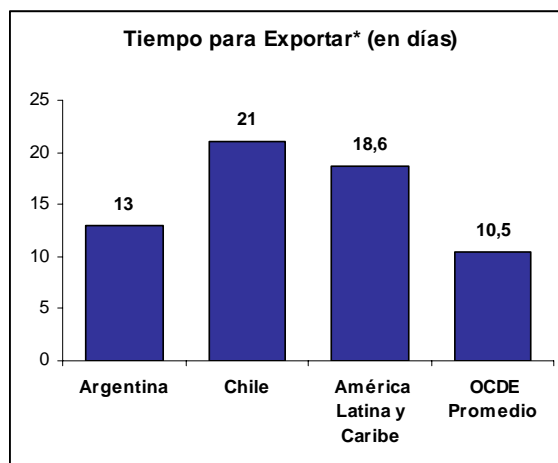
50% más que en Chile. Si se compara con OCDE, se observa que se requieren en Argentina, en promedio, casi 5 documentos más para exportar.



*Número de documentos necesarios para exportar. Los documentos incluyen documentos bancarios, declaración de aduanas y documentos de despacho fronterizo, además de los documentos que deben presentarse en los puertos, licencias de importación y otros documentos oficiales intercambiados entre las partes interesadas

Fuente: *Doing Business* de Banco Mundial.

Otra dato interesante que proporciona *Doing Business* es el tiempo necesario, en días, para exportar. En este caso, Argentina se encuentra mejor posicionada, ya que está por debajo del promedio de días necesarios en América Latina y también en Chile. Sin embargo, es necesario casi un 24% más de tiempo que la OCDE para realizar el procedimiento de exportación.



*El tiempo se registra en días calendario. El cálculo de tiempo para un procedimiento comienza desde el momento en que se inicia éste hasta el momento en que se completa.

Fuente: *Doing Business* de Banco Mundial.

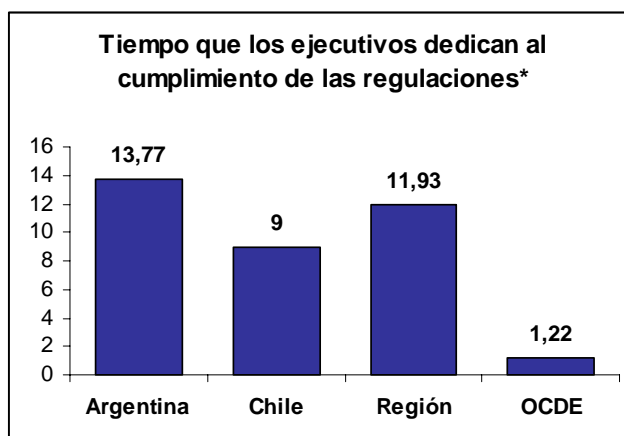
Los obstáculos que limitan el desarrollo del comercio exterior deben ser superados articulando a todos los actores en la política comercial con el propósito de fortalecer el comercio exterior con una Ventanilla Única de acceso.

Trámites Impositivos

La excesiva carga burocrática esta estrechamente relacionada con la informalidad de una economía. Cumplir con las normas en la Argentina, especialmente con las tributarias, exige un desproporcionado esfuerzo administrativo.

En las grandes empresas, es frecuente encontrarse con una dotación de personal especializado, cuya labor específica es atender los requerimientos administrativos, burocráticos y formales del Estado. Indiscutiblemente, esto implica mayores costos, pero las grandes empresas pueden hacer frente a éstos gracias a las escalas y a que son factibles de trasladar a los precios. Por el contrario, cuando se trata de pequeños emprendimientos, los que frecuentemente no cuentan con mayores apoyos administrativos, la vía de escape es la informalidad.

En base a la Encuesta Empresarial del Banco Mundial es posible trazar un cuadro de situación acerca de cómo el Estado plantea administrativamente sus interacciones con los ciudadanos. En el módulo “Impuestos y regulaciones”, por ejemplo, se revela el tiempo promedio dedicado a los requerimientos de regulación gubernamental como porcentaje en una semana típica. Según la encuesta, el tiempo que se dedica en Argentina a desarrollar los trámites impuestos por el Estado está por encima del resto del mundo, de hecho resulta casi 11 veces más alta que el promedio de los países desarrollados y un 15% más alta que el promedio de Latinoamérica.



*Tiempo promedio dedicado a los requerimientos de regulación gubernamental (impuestos, regulaciones laborales, licencias y registros) como porcentaje en una semana típica.

Fuente: Encuesta de Empresas de Banco Mundial.

En otra publicación, *Doing Business* aporta algunas evidencias sobre el tiempo que los empresarios necesitan para preparar, presentar y pagar los impuestos más relevantes. En la misma, Argentina se encuentra entre los países que requieren de más tiempo para preparar los formularios, presentarlos y pagar los impuestos nacionales más importantes. De hecho, se necesitan unas 453 horas por año, mientras que en América Latina y el Caribe se necesitan en promedio 385,2 y en la OCDE 194,1. Si se compara con Chile, la Argentina ocupa 137 horas más al año para cumplimentar con la carga burocrática referida a los impuestos.



Fuente: *Doing Business* de Banco Mundial.

Resulta clara, dado los resultados presentados, la necesidad de generar un entorno regulatorio más amigable, con procedimientos menos burocráticos, con el fin de promover la formalidad. Esto implica imaginar diferentes alternativas para que los requisitos administrativos estén más alineados con las limitadas capacidades de este tipo que prevalecen en las pequeñas empresas, o bien, en forma momentánea brindar asistencia técnica personalizada y financiera a estas empresas para regularizar su estado en el caso de haber informalidad.

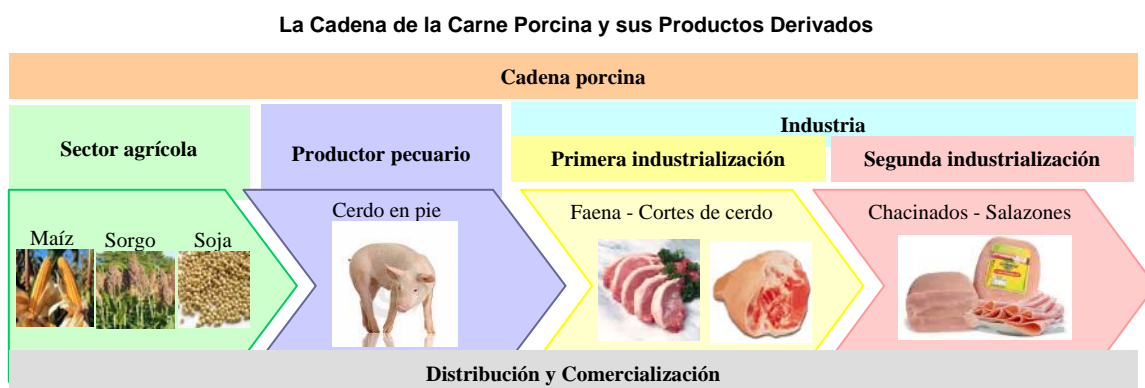
Un escenario de crecimiento posible en doce cadenas de valor de base primaria

Coordinador general: Juan Manuel Garzón

La cadena de la carne porcina y sus productos derivados

María Luz Vera – IERAL Córdoba

La cadena productiva de la carne de cerdo y sus productos derivados tiene dos eslabones determinantes, el productor pecuario, responsable de la producción del animal en pie, y el establecimiento industrial, encargado de transformar la carne en el alimento final. Este último eslabón está conformado por dos grandes integrantes, aquellos que realizan la faena del animal y la producción de carne fresca, refrigerada o congelada, y aquellos que transforman la carne en chacinados, embutidos o no embutidos, y salazones (procesos asociados con la industria alimenticia). Los primeros (frigoríficos y/o mataderos porcinos) tienen como insumo fundamental al animal en pie, mientras que las fábricas de chacinados y afines mezclan en su proceso productivo básicamente dos tipos de carne, la porcina y la vacuna.



El empleo generado por la cadena

Productor pecuario

De acuerdo a estadísticas del SENASA el stock pecuario porcino ascendía a un total de 3.047.554 cerdos a marzo de 2009, concentrados básicamente en la región centro del país²⁸. El 46% del stock se encontraba en establecimientos pequeños (de hasta 50 madres), el 35% en establecimientos medianos (de entre 50 y 500 madres) y el 19% restante en establecimientos grandes (de más de 500 madres). Se contaba con más de 53 mil establecimientos.

²⁸ El 70,7% del rodeo porcino nacional se encuentra ubicado en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Sobre la base de esta cantidad y estructura de establecimientos y tomando algunos parámetros de requerimientos de mano de obra de referencia, se estima que este eslabón genera unos 23.066 puestos de trabajo. Los supuestos de esta estimación son los siguientes: a) 1 puesto de trabajo cada 30 madres en establecimientos bajo producción intensiva a campo (todos los pequeños); b) 1 puesto de trabajo cada 50 madres bajo producción en confinamiento (se supuso 65% de producción intensiva a campo y 35% confinamiento en establecimientos medianos y 100% en confinamiento en establecimientos grandes). Además de los puestos de trabajo según cantidad de madres, se agregó un encargado a tiempo completo (toma de decisiones) en los establecimientos medianos y grandes, medio tiempo en asesoramiento (técnico/contable) en los establecimientos medianos y un asesor (técnico/contable) en los grandes.

El stock porcino nacional según tamaño de establecimientos (2009)

	Establecimiento pequeño	Establecimiento mediano	Establecimiento grande	Totales
Madres	350.073	218.976	98.447	667.496
Cerdos	1.391.326	1.076.887	579.341	3.047.554
Establecimientos	51.199	2.007	70	53.276

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de SENASA.

Es necesario mencionar que los puestos generados en este eslabón podrían ser algo menores si se considera que los empleados en establecimientos pequeños podrían ocupar parte de su tiempo en otras actividades agropecuarias. La actividad porcina podría ser una actividad secundaria dentro de este tipo de establecimientos.²⁹

Puestos de trabajo directos en el eslabón primario de la cadena porcina según tamaño de establecimientos

	Establecimiento pequeño	Establecimiento mediano	Establecimiento grande	Totales
Puestos por madres	11.669	6.277	1.969	19.915
Toma de decisiones y asesoramiento, por establecimiento	-	3.011	140	3.151
Total de puestos	11.669	9.288	2.109	23.066

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de SENASA.

Industria

El eslabón industrial faenó a lo largo de 2009 un total de 3.339.609 cabezas porcinas y produjo 400.500 tn de fiambres y chacinados. Para estos niveles de producción se estimó un empleo de 17.385 puestos, desagregado por tipo de actividad según sigue:

²⁹ Debe advertirse además que referentes del sector porcino indican una menor cantidad de madres en establecimientos comerciales que la considerada por SENASA.

Puestos de trabajo directos en el eslabón industria de la cadena porcina según tipo de actividad

Actividad	Empleo
Faena + desposte	1.505
Administrativos y otros*	2.180
Elaboración de chacinados y afines	13.700
Total empleo	17.385

Notas: * Incluye empacadores, vendedores, etc.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de frigoríficos y de la CAICHA.

Transporte y distribución de la producción

El componente transporte y distribución de la cadena porcina emplea un total de 457 personas para el traslado de los cerdos para faena y de los cortes porcinos y otros productos finales a los centros de comercialización. La estimación del empleo de este eslabón de la cadena se realizó considerando el total de cabezas faenadas en 2009, que los camiones poseen una capacidad de transporte de 120-130 cerdos en pie por viaje y una capacidad de 10.000 kilos para los productos finales por viaje.

Empleo indirecto

Se consideró una generación de empleo indirecto del 10% sobre el total del empleo generado en los eslabones primario e industrial.

El empleo total generado por la cadena porcina ascendería a 44.999 puestos de trabajo.

El empleo en la cadena porcina

Empleo Cadena Porcina			
Eslabón primario: 23.066	Eslabón industrial: 17.385	Empleo indirecto: 4.091	Total empleo: 44.999
Transporte y distribución: 457			

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de SENASA, del INTA, de frigoríficos y de la CAICHA.

El consumo de granos que demanda la cadena

La alimentación de los porcinos está basada en 2 tipos de granos, maíz y soja, aunque una parte del maíz (20%-25%) puede reemplazarse por sorgo. Considerando el nivel de cabezas faenadas en 2009, un rinde de faena del 80,4%, una conversión de 3,1:1 (esto es 3,1 kilos de alimento por kilo vivo de carne porcina³⁰) y una dieta única conformada por la relación (4+1+2) de maíz, sorgo y soja respectivamente, se estimó que el sector demanda por año un total de 1,1 millones de toneladas de granos (638.915 tn de maíz, 159.729 de sorgo y 319.457 tn de soja).

³⁰ Considerada como una tasa de conversión relativamente buena por los actores del sector.

Oportunidades

- Consumo mundial de carne de cerdo (demanda)

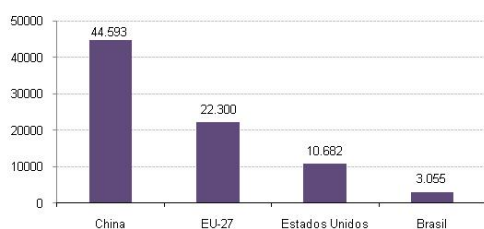
La carne porcina es, en relación a las otras carnes, la más consumida del mundo. En el año 2009 se consumieron 56,1 millones de toneladas de carne bovina por año, 76,1 millones de carne de aves y 100 millones de carne porcina. De esta forma, el 43,2% del total de carne consumida en el mundo es de cerdo.

El consumo promedio mundial por habitante es de 15,9 kilos, pero en algunos países, caso de Hong Kong, supera los 65 kilos. De una muestra amplia de países, se encuentra que Argentina y Brasil, son dos países de bajo consumo de carne de cerdo por habitante. En efecto, mientras que en estos países se consumieron 8 y 13,4 kilos per-cápita en 2008 respectivamente, en Chile se alcanzó un consumo de 25 kilos anuales por habitante.

El principal productor y consumidor mundial de carne de cerdo es China. Se dice que de cada dos cerdos que se crían en el mundo, uno es chino. El gran país del Asia produce y consume aproximadamente la mitad de lo que se produce y consume de carne de cerdo en el mundo. Le siguen la Unión Europea y los Estados Unidos. El cuarto gran productor es Brasil, mientras que Rusia y Japón ocupan la cuarta y quinta posición en lo que hace al consumo mundial.

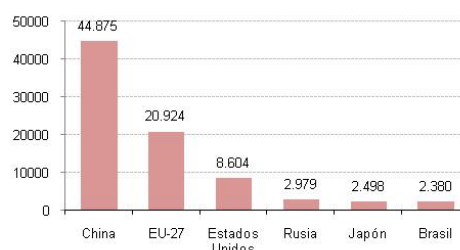
Los principales productores mundiales de carne porcina (2008)

En miles de toneladas



Los principales consumidores mundiales de carne porcina (2008)

En miles de toneladas



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de USDA.

Como puede apreciarse, los principales productores de cerdo son también los principales consumidores, por lo que la carne de cerdo se caracteriza por un bajo intercambio comercial a nivel mundial (se exporta alrededor del 6% del total producido, mientras que en las otras carnes este indicador supera el 10%).

Proyecciones de crecimiento anual del consumo de carne vacuna, porcina y aviar a nivel mundial 2010-2020

	OECD	No-OECD	Total
Vacuna	0,5%	2,2%	1,5%
Porcina	0,7%	2,3%	1,8%
Aves	1,4%	2,9%	2,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de OECD/FAO.

Las proyecciones de consumo mundial de carnes de la FAO posicionan a la carne porcina con un crecimiento intermedio entre la carne aviar y la vacuna, bien diferenciado según países desarrollados (los de la OECD) y aquellos en vías de desarrollo (países no-OECD).

Mientras que la tasa de crecimiento promedio anual proyectada para el consumo de la carne de cerdo de los países no-OECD es del 2,3% para los próximos 10 años (2010-2020), la de los países desarrollados alcanza sólo el 0,7% promedio anual.

Resulta interesante analizar la situación de China, principal actor mundial dentro de la cadena del cerdo. FAO proyecta a China como un potencial importador de carne de cerdo para los próximos años, con una tasa de crecimiento promedio anual del 9,7% para el período 2010/2020. El elevado consumo de carne de cerdo en este país, junto a ciertas desventajas para la producción interna de cerdos (baja disponibilidad de agua potable y presencia de enfermedades animales como la aftosa, entre otras), sitúa a este país como un potencial destino de la producción de cerdos de Argentina. Sus principales proveedores, con quienes habrá que competir, son Hong Kong (57,3%), Estados Unidos (23,1%) y la Unión Europea (15,5%) -año 2008-.

- Bajo consumo interno per-cápita de carne porcina y reducción de la oferta de carne vacuna

En el año 2009 se consumieron en Argentina 7,8 kilos promedio de carne porcina por habitante, esto es sólo el 7,3% del total de carnes consumidas. El restante 92,7% estuvo ocupado por las carnes bovinas (60,3%) y aviar (32,4%).

El reducido nivel de consumo de carne de cerdo a nivel país junto a la caída de la oferta de carne vacuna³¹ presenta una oportunidad para el desenvolvimiento y la consolidación de la carne porcina en la dieta de los argentinos.

- Bajo costo de producción

Argentina, junto con Brasil, poseen una serie de factores que contribuyen a lograr uno de los menores costos de producción de carne de cerdo del mercado: producción de granos suficiente, amplia disponibilidad de tierras en zonas agrícolas, mano de obra económica, disponibilidad de agua y un clima favorable a la producción de cerdos. Además, la política arancelaria y comercial han estado orientadas a favorecer la industrialización interna de granos, colaborando aún más en este sentido.

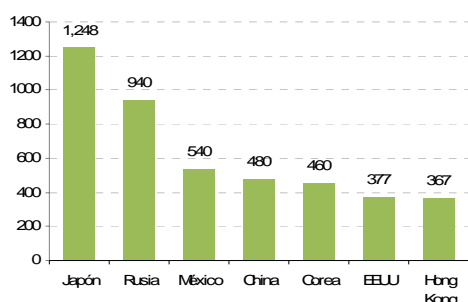
³¹ Según datos de la ONCCA, a junio de 2010 la faena ha caído un 22,6% respecto a igual período de 2009.

- La importancia en diferenciar destinos

Japón y Rusia son dos de los principales consumidores de carne porcina. La elevada demanda de estos países acompañada por una producción que no alcanza a cubrir los requerimientos internos hace de éstos dos de los principales importadores de carne porcina. Sin embargo, estos países difieren ampliamente respecto a lo que están dispuestos a pagar por lo que demandan y de ahí la importancia de diferenciar destinos.

Los principales importadores mundiales de carne de cerdo (2008)

En miles de toneladas

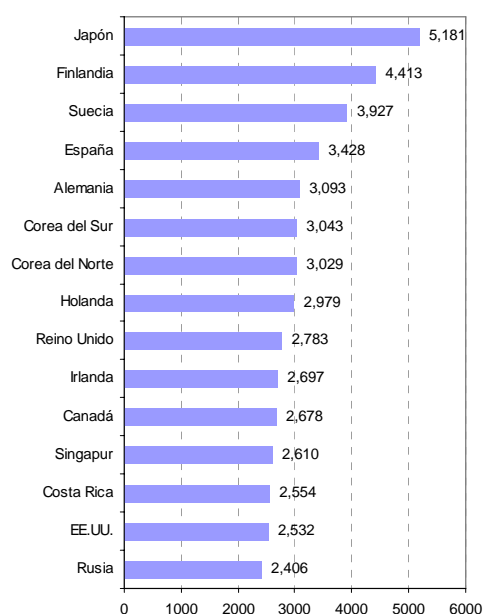


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de USDA.

Tomando como referencia los precios a los que exportó Chile carne de cerdo congelada (partida arancelaria 020329) en 2009, puede verse que mientras Japón pagó US\$ 5.181 por tonelada adquirida, Rusia por un producto similar pagó US\$ 2.406 la tonelada³².

La estrategia de inserción y los mercados "premium" en la carne de cerdo

Precio FOB Chile (US\$/Tn)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de ASPROCER (Chile).

- Valor agregado

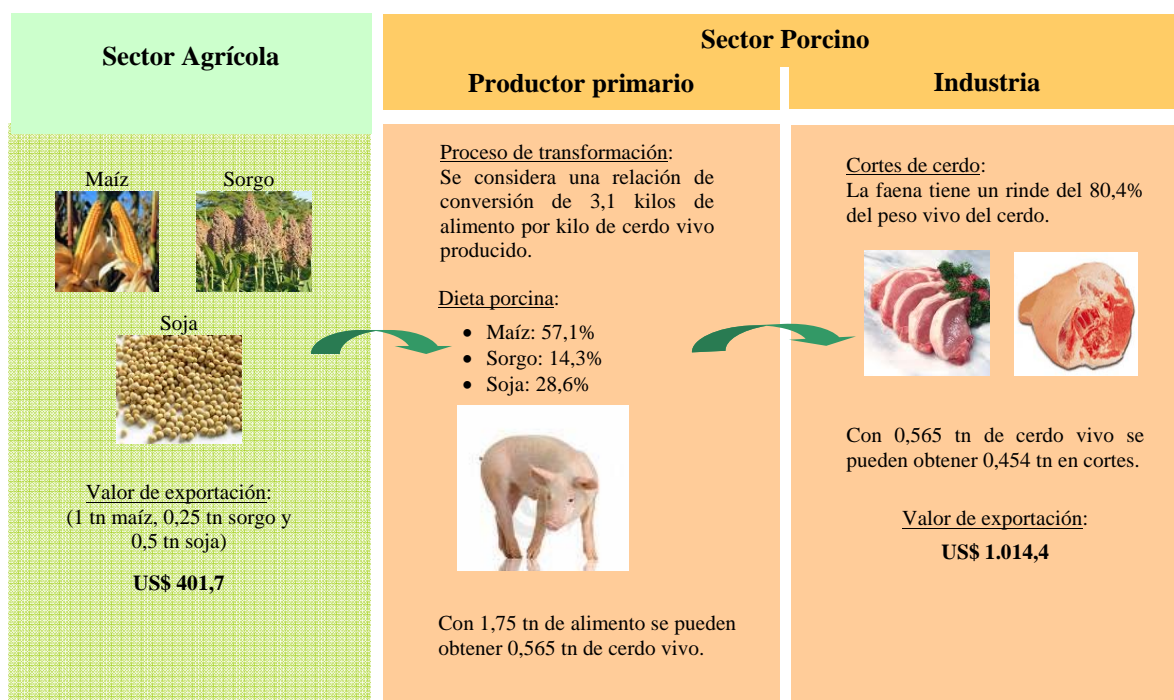
Argentina es un importante proveedor de granos a nivel mundial, en particular de maíz y soja, base del alimento para cerdos. La estrategia de transformar la producción primaria y exportar valor agregado permitiría al país, no sólo la obtención de un ingreso en divisas multiplicado en varias veces, sino también la generación de puestos de trabajo adicionales.

Suponiendo que se decide transformar los granos en proteína dentro del país y luego exportar la carne de cerdo obtenida, se determina a continuación el impacto de esa nueva producción en la generación de divisas, cálculos que se realizan en base a consultas efectuadas a referentes del sector y a criterios adoptados por investigadores del IERAL.

³² Puede haber alguna diferencia en la calidad del producto enviado a cada país, aunque esto no alcanzaría para compensar la marcada diferencia de precios.

Teniendo en cuenta las relaciones físicas de transformación de los granos en carne de cerdo, puede verse que transformar una tonelada de maíz y sus equivalentes de soja y sorgo (0,50 tn y 0,25 tn respectivamente) en cortes de carne de cerdo, genera un incremento en el valor del producto de US\$ 612,6 adicionales, multiplicándose por 2,5 el valor de exportación, esto es, se pasa de US\$ 401,75 a US\$ 1.014,4 (+153%).

Valor Agregado de la Cadena Porcina



Al transformar granos en carne puede más que duplicarse el valor de exportación del producto, en este caso, exportar 1,75 tn de granos se obtiene un valor de US\$ 401,7, mientras que si se transformara en cortes de carne de cerdo se obtendría US\$ 1.014,4, esto es un 153% más de valor.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

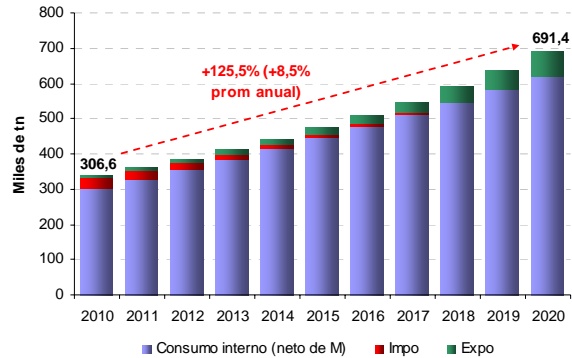
Proyecciones: ¿Qué se espera para los próximos años?

Argentina tiene un elevado potencial como actor mundial en la cadena de la carne porcina y sus productos derivados. Aprovechando las oportunidades que presenta esta cadena tanto internamente como a nivel mundial se proyectan buenas perspectivas a largo plazo para la misma.

Respecto a la producción interna de carne de cerdo se supone un crecimiento del 125,5% (8,5% promedio anual) para los próximos 10 años, acompañado de mejoras de productividad, nuevas inversiones, un crecimiento de las exportaciones de forma tal que a 2020 se alcance el 1% de lo comercializado por la cadena a nivel mundial y un reemplazo completo de los niveles importados por producción nacional.

Proyección de producción, consumo, exportación e importación hacia 2020

En miles de toneladas

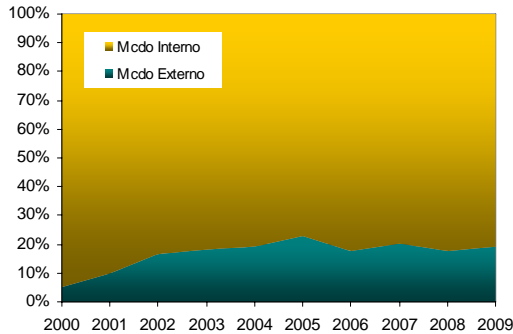


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

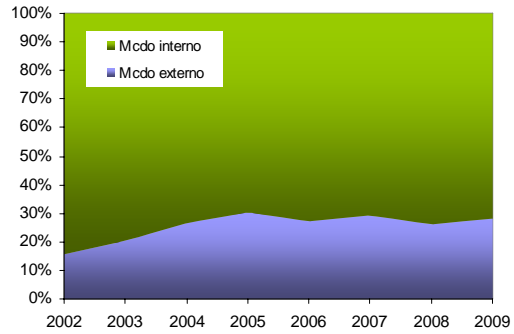
Un escenario posible podría ser el siguiente: en materia de consumo suponer un nivel de 14 kilos per-cápita de carne porcina al año para el 2020, esto es un 79,8% más que lo consumido en 2009 (7,8 kilos per-cápita), nivel razonable considerando el consumo per-cápita mundial y las tendencias de consumo de países como Brasil y Chile, similares a Argentina en las dietas de consumo.

De esta manera el total de producción interna de carne porcina a 2020 (691,4 miles de tn) estaría destinado a consumo interno (90%) y exportación (10%).

Distribución de la producción entre mercado interno y externo - Brasil (2000-2009)
En porcentaje



Distribución de la producción entre mercado interno y externo - Chile (2002-2009)
En porcentaje

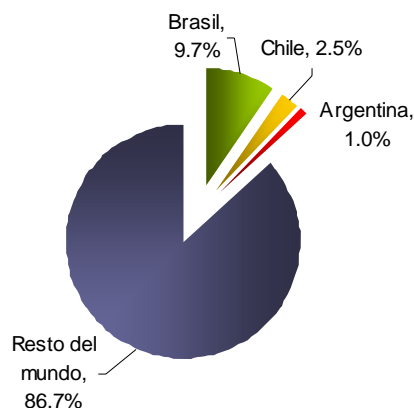


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ABIPECS (Brasil) y ASPROCER (Chile).

Resulta necesario remarcar que este es un escenario de inicio de desarrollo de la cadena, por lo que posterior a 2020 podría ampliarse la participación de las exportaciones en el total de producción interna. Esto es lo que ha ocurrido en países vecinos, donde luego de una base razonable de consumo interno se ha ampliado la exportación. En Brasil, por ejemplo, se ha pasado de una participación de exportaciones de 5% en 2000 a 19% en 2009, mientras que en Chile se logró pasar de 15,8% en 2002 a 28,4% en 2009, en ambos casos incrementando incluso los niveles de consumo interno.

Market-share de Argentina, Brasil y Chile en las exportaciones de carne porcina a nivel mundial

Proyectado a 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a proyecciones propias y de FAO.

Si se tienen en cuenta las proyecciones que realiza la FAO en materia de comercialización de carne porcina a nivel mundial, puede verse que este nivel de exportación continúa siendo reducido si es comparado con los niveles de países vecinos.

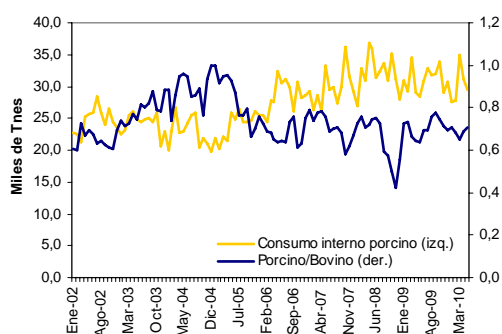
El bajo nivel de exportaciones actuales que de la cadena porcina realiza Argentina provoca que bajo el escenario proyectado las exportaciones tengan que crecer a una tasa promedio anual de 29,2% en los próximos 10 años, logrando alcanzar a 2020 un total exportado de 71,3 miles de toneladas, siendo esto sólo el 1% de lo comercializado en el mundo.

La clave del éxito del sector porcino internamente pasa fundamentalmente por los precios relativos domésticos de los distintos tipos de carne y por todo lo que pueda hacerse en materia de promoción de consumo y cambio en las preferencias de los consumidores.

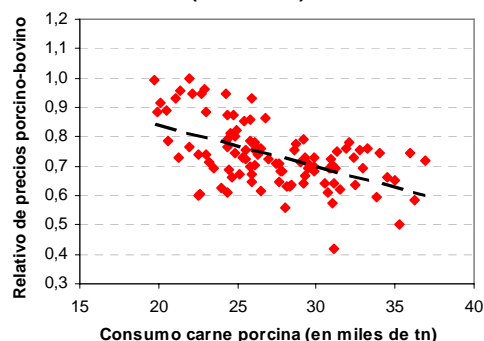
Respecto al relativo de precios, mientras que la relación de precios entre carne vacuna y pollo es de 2 de acuerdo a estimaciones de IERAL, un informe reciente elaborado por AACREA indica que la relación de precios entre carne vacuna y cerdo se ubica en 0,95. Esto estaría indicando que la carne de cerdo es relativamente cara en Argentina comparada con la vacuna, de alta preferencia por el consumidor interno, y también con la aviar, con lo que con estos precios relativos la carne porcina no resulta un sustituto viable de estas carnes.

Analizando el mercado interno de carnes de Chile, puede verse que el consumo de carne porcina en este vecino país ha estado altamente correlacionado en forma negativa (-54%) con el relativo de precios porcino-bovino, en mayor medida incluso que la correlación mantenida con su propio precio. En los últimos años (2008-2010) el relativo de precios carne porcina / carne bovina ha estado en un promedio mensual de 0,68 (la carne porcina ha valido 30% menos que la carne bovina).

Evolución del consumo interno de carne porcina y del relativo de precios porcino-bovino en el mercado chileno (2002-2010)



Consumo interno de carne porcina y relativo de precios porcino-bovino en el mercado chileno (2002-2010)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ABIPECS (Brasil) y ASPROCER (Chile).

Otra cuestión relevante que afecta al mercado de la carne de cerdo en Argentina es la mayor presión tributaria que soporta en el Impuesto al Valor Agregado. En efecto, mientras que la carne vacuna y otras carnes (ovina y caprina) están gravadas con una alícuota del 10,5% en el IVA (art. 28, inc. a, puntos 1 y 2 de la Ley de IVA, N° 23.349), la carne de cerdo tributa el 21% (al igual que la carne aviar). Esta discriminación impositiva penaliza el consumo de carne de cerdo frente a la carne vacuna. La política impositiva debería uniformar el tratamiento para las distintas carnes, dejando que las diferencias en preferencias del consumidor y en los costos productivos, sean las que definan el volumen que se termine produciendo y consumiendo de cada carne. Esto ayudaría a que las proyecciones de crecimiento de largo plazo para la cadena porcina sean más viables.

Implicancias de las proyecciones en el eslabón primario

El requerimiento de producción a 2020 implica, manteniendo un peso promedio de faena de 108 kilos vivo y un rinde del 80,4%, faenar un total de 8 millones de cabezas porcinas, esto es, 4,6 millones de cabezas más que lo faenado en 2009. Estas cabezas adicionales podrían obtenerse a partir de dos vías que podrían complementarse:

- ↪ Incrementar los niveles actuales de productividad de las madres existentes, esto es sustituir madres de baja productividad por madres de productividad media-alta.
- ↪ Incorporación de nuevas madres: se necesitarían 272 mil madres adicionales si se supone una eficiencia media de 17 cerdos por año para estas nuevas cerdas (caso de algunos establecimientos productivos eficientes de la actualidad) y 231 mil madres si la eficiencia llegase a 20 cerdos por madre al año. Los niveles de empleo del sector primario se incrementarían en 7.540 y 6.648 nuevos puestos en un caso y en el otro (adicionales a los 23.066 que genera el sector primario en la actualidad).

Demanda de granos del sector

El escenario proyectado implica un incremento en el consumo de granos de 1,5 millones de toneladas adicionales a las ya consumidas, manteniendo el coeficiente de transformación por kilo faenado, lo que dada la combinación de granos (4+1+2) de la dieta alimentaria, implicaría demandar 884,5 mil tn de maíz, 221,1 mil tn de sorgo y 442,3 mil tn de soja.

Implicancias de las proyecciones en la industria y en transporte y distribución

El mayor volumen de animales a faenar que se proyecta requeriría inversiones industriales (capital en nuevas plantas y/o en ampliaciones de las plantas existentes), generándose nuevos puestos de trabajo. De acuerdo a estimaciones, el empleo industrial podría incrementarse en 13.704 empleos, considerando incluso una mejora de la productividad del 25% (reducción del requerimiento de mano de obra por cabeza faenada).

	Proyecciones de empleo a 2020		Incrementos	
	2009	2020	Nominal	En %
Eslabón primario	23.066	29.714	6.648	28,8%
Eslabón industrial	17.385	31.089	13.704	78,8%
Distribución	457	817	360	78,8%
Empleo indirecto	4.091	6.162	2.071	50,6%
Total empleo	44.999	67.782	22.784	50,6%

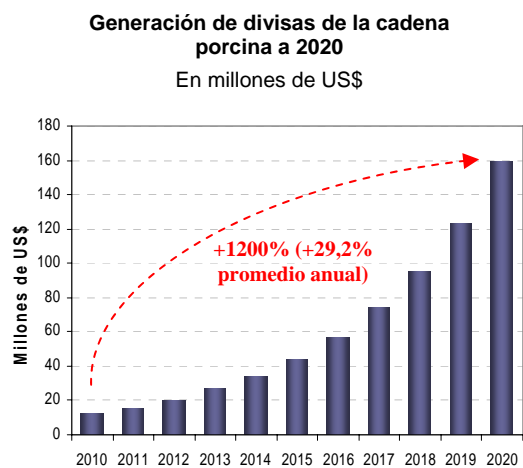
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Por su parte, en transporte y distribución y en empleo indirecto se generarían 3.584 nuevos puestos de trabajo, estableciendo una pauta de mejora del 25% en materia de productividad en la distribución hacia 2020. Respecto al empleo indirecto se mantuvo el coeficiente de requerimiento actual. En síntesis, la cadena podría pasar de 44.999 puestos de trabajo a 67.782 puestos en el 2020.

Generación de divisas

Para medir el impacto en la generación de divisas del sector, además de la evolución de las exportaciones, debe considerarse la evolución del precio de exportación de estos productos. Para ello se supuso un valor constante que considera los precios proyectados por FAO para las carnes aviar y porcina, la relación entre éstas y los precios de exportación promedio de los últimos años para las carnes de aves de Argentina.

Con un precio promedio proyectado en US\$ 2.235 por tn, el ingreso de divisas que genera el sector aumentará un 1.200% entre 2010 y 2020, pasando de 12,3 millones de dólares en 2010 a 160 millones en 2020, esto es, un crecimiento de 29,2% promedio anual.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La cadena aviar

Alejandro Izaguirre – IERAL Córdoba

La cadena aviar tiene dos ramas bien diferenciadas. Por un lado se encuentra la rama que produce carne de pollo en sus diferentes versiones (pollos enteros, cortes de carne, productos cocidos, chacinados, etc.). Por el otro lado está la rama que incluye la producción de huevos y sus derivados (albúmina en polvo, huevo uso industrial en polvo, yema en polvo, etc.).

Ambas ramas tienen su inicio en las granjas avícolas. De acuerdo a estadísticas de SENASA y RENAUI, se contaba con 4.067 granjas de producción de carne (engorde de pollos) y unas 1.131 granjas de producción de huevos. Completaban el eslabón primario las granjas de reproducción (301 establecimientos), las plantas de incubación (80 establecimientos) y las granjas de recría (108 establecimientos).

Establecimientos avícolas según tipo de producción (2009)

Tipo de producción	Cantidad de Establecimientos
Granjas de Reproducción	301
Plantas de Incubación	80
Granjas de Recría	108
Granjas de producción de huevos	1.131
Granjas de producción de carne	4.067

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de SENASA y RENAUI.

La localización de toda la cadena está muy concentrada en dos provincias, Entre Ríos y Buenos Aires, que reúnen el 90% de las granjas de producción de carne y el 66% de las granjas de producción de huevos. Luego le sigue Santa Fe con el 4% de las granjas, Córdoba con el 3% y el 3% restante se reparte entre las demás provincias (Mendoza, Río Negro, Salta, etc.).

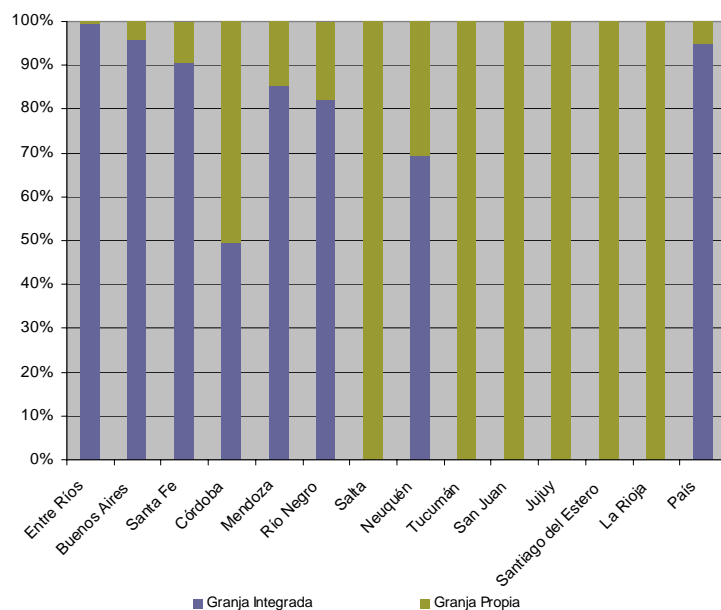
Localización de las granjas (en %)

Tipo de producción	Buenos Aires	Entre Ríos	Santa Fe	Córdoba	Restode provincias
Granjas de reproducción	43,0	34,0	12,0	4,6	6,4
Plantas de incubación	37,3	29,8	19,4	7,4	6,1
Granjas de recría	49,0	28,7	12,0	3,7	6,6
Granjas de producción de huevos	43,0	23,0	10,0	7,0	17,0
Granjas de producción de carne	33,0	57,0	4,0	3,0	3,0

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de SENASA y RENAUI.

Las granjas de producción de carne se dividen en dos grupos: a) las que se explotan bajo un modelo de producción “propio”; b) las que forman parte de esquemas “integrados”. De acuerdo a Estadísticas de SENASA, las granjas integradas son las que prevalecen, representando casi el 95% del total de granjas del país. Este modelo es particularmente fuerte en las dos provincias productoras líderes, Entre Ríos y Buenos Aires, donde el 99% y 92% respectivamente de las granjas son integradas.

Granjas de Producción de Carne de Pollo – Granjas Propias e Integradas



Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de SENASA.

El principal insumo para la alimentación de las aves es el grano de maíz. En la dieta el 62,9% es maíz hasta los 40 días de las aves, mientras que en las aves de entre 40 y 60 días, este porcentaje sube al 68,2%. La cadena es uno de los destinos más importantes del cereal en el mercado interno.

Composición del alimento balanceado para distintas etapas

Concepto	Hasta 40 días (en %)	Entre 40 y 60 días (en %)
Maíz	62,95	68,26
Girasol		3,20
Soja	28,60	22,20
Harina de carne 40%	7,60	5,60
Otros componentes	0,85	0,73

Fuente: Elaboración propia en base a informe MAGPyA.

De acuerdo a estimaciones propias que tienen en cuenta los animales en producción (engorde y ponedoras) y los reproductores, y consideran en ambos casos un determinado consumo teórico de maíz para las distintas etapas del desarrollo evolutivo de los animales, el consumo de maíz de la cadena aviar alcanzó las 3,34 millones de toneladas en el 2008.

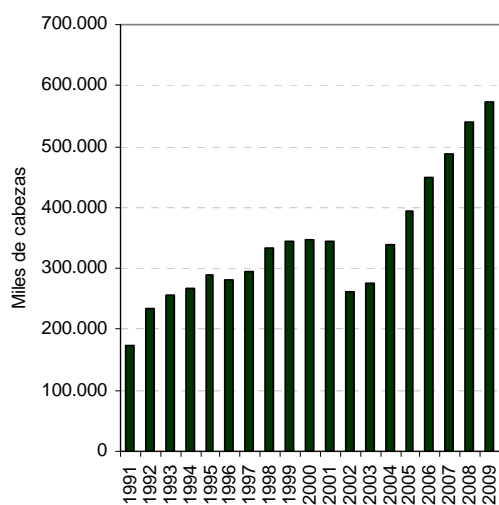
Estimación del consumo de maíz en la cadena aviar (2008)

En toneladas	
Maíz consumido en la producción de carne	2.412.274
Maíz consumido en la producción de huevos	936.059
Total	3.348.333

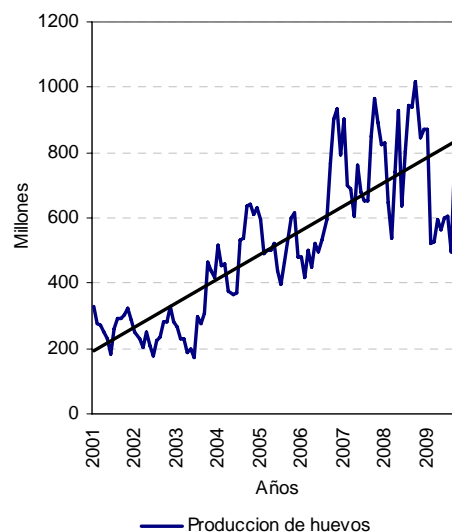
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La cantidad de aves faenadas y la producción de carne aviar vienen en aumento desde el año 1991 hasta la fecha, con algunos períodos más expansivos que otros. En un plazo de 18 años se pasó de faenar alrededor de 173 millones de cabezas a 573 millones, un incremento del 231%. El período más expansivo se observa en los últimos 7 años. En efecto, se registra una tasa de crecimiento anual promedio del orden del 13% entre los años 2004 y 2009. Un tipo de cambio más alto (que protege al sector de la competencia en el mercado interno y le confiere competitividad en el mercado externo) y un contexto de derechos de exportación diferenciales (más elevados para el maíz que para la carne aviar) son seguramente dos factores claves de la aceleración del crecimiento. Desde el año 2007 se sumaría un programa de subsidios a los faenadores avícolas y desde el 2008 la aplicación de restricciones cuantitativas a la exportación de maíz (que bajarían aún más el precio del cereal en el mercado interno, bajando los costos de la cadena).

Evolución anual de la faena de aves



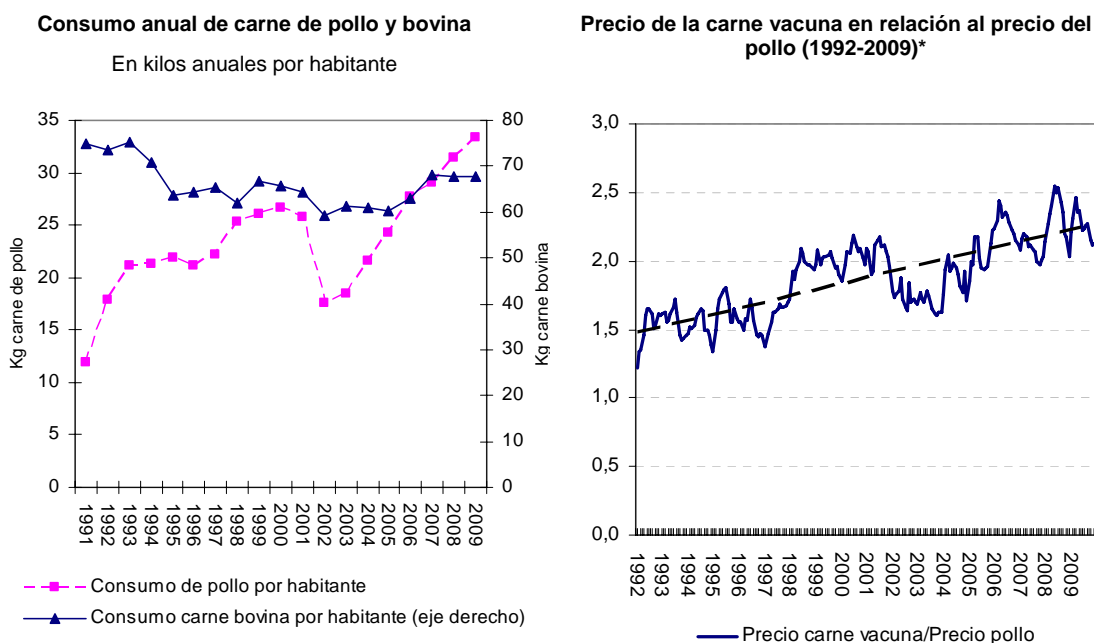
Evolución mensual de la producción de huevos



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del MAGPyA y SENASA.

La producción de huevos muestra una trayectoria similar a la de carne en la década actual. Luego de los años de crisis del 2001 y 2002, la producción de huevos creció a ritmo sostenido, pasando de 300 millones mensuales a 800 millones hacia fines de 2009. La gran volatilidad de la curva es producto de la estacionalidad que muestra la producción, pero la tendencia es claramente creciente.

El consumo de carne de pollo ha venido aumentando en los últimos 18 años aunque a diferente velocidad según los años. Entre el año 1991 y 2001 el consumo anual por habitante (promedio) se incrementó desde 12 kilos a 23,5 kilos. En el año 2002 hubo una fuerte caída del orden de 31,5% como consecuencia de la gran crisis económica de ese año. Desde el 2003 en adelante el consumo muestra un crecimiento del 10% promedio anual, impulsado entre otros motivos por la recuperación de ingresos en la economía. En el año 2006 se alcanzaría el nivel de consumo del período 1999/2000; en la actualidad éste se encuentra en su nivel record histórico, superando en un 25,2% el pico alcanzado en 1999/2000.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de MAGPyA.

* Precio promedio de una serie de cortes de carne vacuna en relación al precio del pollo entero.

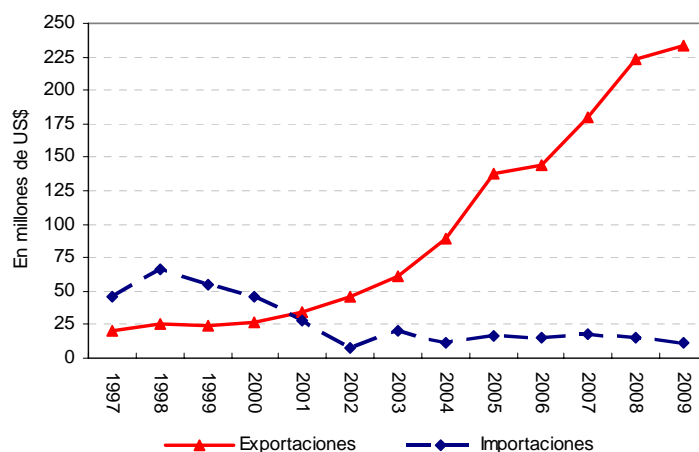
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del IPCVA.

Los consumos de carne de pollo y de carne bovina han mostrado trayectorias diferentes en los últimos 20 años; el primero una clara tendencia creciente (mas allá de la gran caída de 2002) mientras que el segundo un suave deterioro durante todo el período. Una de las claves de estos comportamientos contrapuestos está asociada al precio relativo de la carne bovina vs la carne aviar. De acuerdo a estimaciones realizadas, la carne bovina se encarece durante estos años en forma importante. Mientras que a comienzos de la década de los '90 un kilo de carne bovina valía 1,5 kilos de carne aviar, la relación era de 2 a 1 hacia fines de la década siguiente. El mayor precio de la carne bovina seguramente indujo a muchos consumidores a su sustitución por la carne aviar.

En los últimos 13 años se generaron cambios importantes en el comercio de carne aviar de Argentina con el resto del mundo. Hasta el 2001 Argentina era un importador neto de carne aviar, luego de ese año el intercambio se volvió favorable al país y el saldo positivo se fue

acrecentando con el paso de los años. De un déficit de 26 mil toneladas en el año 1997 se pasó a un superávit de 222 mil toneladas en 2009. En la actualidad Argentina exporta 233 mil toneladas de productos avícolas e importa sólo 11 mil toneladas.

**Evolución del valor de las exportaciones e importaciones de carne aviar y derivados
Período 1997/2009**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de MAGPyA.

La oportunidad de transformar maíz en carne aviar y ovoproductos

Como se mencionara, el principal alimento de las aves es el maíz. De aquí que existe una gran oportunidad de transformar el maíz que se exporta como grano para exportarlo como carne aviar o como ovoproducto.

Una forma de mostrar esta oportunidad es estimando cuánto vale implícitamente el maíz que se exporta transformado en un producto de la cadena aviar para compararlo luego con lo que vale el maíz exportado como grano.

La oportunidad de exportar maíz en forma de carne aviar (2009)

Corte	Exportación (ton) (I)	Ingreso en miles de US\$ (II)	Equivalente maíz por corte (Kg de maíz por Kg de carne) (III)	Equivalente exportación de maíz en términos de carne (ton) (IV=I*III)	US\$ por ton. de maíz exportado en forma de carne (V=II/IV)
Aves enteras	92.269	126.941	2,03	187.306	678
Pechuga	14.294	33.685	2,03	29.016	1.160
Cuarto trasero	9.144	11.288	2,03	18.562	608
Otros comestibles	54.959	55.935	2,03	111.567	501

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos de SENASA.

Como ejemplo del razonamiento considérese el caso de la exportación de aves enteras. En el año 2009 se exportaron 92,2 mil toneladas de aves enteras, por un valor de US\$ 126,9 millones. Para producir estas toneladas de aves enteras se necesitó de 187,3 mil toneladas de maíz (tomando una conversión de 2,03 kilos de maíz por kilo de carne). A partir de estos números

surge que cada una de estas toneladas de maíz se vendió (transformada en carne) a un precio de US\$ 678. Considerando que el precio de exportación del maíz (Precio FOB) se aproximó a los US\$ 168, se deduce que con la exportación de la carne aviar se multiplicó por 4 el valor del maíz utilizado. Si se realiza el mismo análisis para el caso de la exportación de pechuga (que tiene mayor valor por kilo que el pollo entero) surge que con estas exportaciones se multiplicó casi 7 veces el valor de exportación del maíz en grano.

La oportunidad de exportar maíz en forma de carne aviar (2009)

Relación física:

1 Tn Maíz

0,49 Tn de carne aviar



Valor de exportación (en base a precios FOB):

US\$ 168

US\$ 678

Se multiplica por 4 el valor de exportación

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El mismo análisis se puede realizar para los ovoproductos. En los primeros cinco meses de 2010 se exportaron 1.191 toneladas de huevo de uso industrial en polvo, a un valor de US\$ 4,4 millones. Para producir este volumen de producción se requirieron 8.069 toneladas de maíz (la relación de conversión es 6,8 a 1). Este maíz fue exportado *implícitamente* a un valor de US\$ 551 la tonelada (3,3 veces el valor FOB del grano de maíz).

La oportunidad de exportar maíz transformado en ovoproducto*

Producto	Exportación (en toneladas) (I)	Ingreso en US\$ (II)	Equivalente maíz por Kg de producto (III)	Equivalente exportación de maíz en términos de producto (ton) (IV=I*III)	US\$ por ton. de maíz exportado en forma de huevos o derivados (V=II/IV)
Albúmina en polvo	336	2.119.869	14,5	4.885	434
Huevo uso industrial en polvo	1.191	4.445.448	6,8	8.069	551
Huevo con cáscara	698	643.558	1,6	1.117	576
Yema en polvo	315	1.359.401	3,3	1.026	1.324

* Precios y volúmenes del período enero – mayo de 2010.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea con datos del SENASA.

La generación de empleo en la cadena avícola

La cadena avícola es una importante demandante de mano de obra. De acuerdo a fuentes privadas (CAPIA, CEPA) y a estimaciones propias, el sector ocupa unos 132.000 puestos de trabajo en ambas ramas (carne y huevos), incluyendo los empleos directos en los eslabones primario, industrial, transporte y comercialización y los empleos indirectos (generados en

empresas proveedoras de materias primas, con excepción de los granos, insumos y servicios especializados no contemplados para evitar duplicaciones). Estos puestos de trabajo se distribuyen casi proporcionalmente en las dos ramas que integran la cadena. En el caso de la rama de carne, los empleos están más concentrados en los eslabones de producción (primaria e industrial), a diferencia de la rama del huevo y sus derivados donde el empleo está probablemente (no se tienen las cifras exactas para confirmar) en las etapas de transporte, distribución y comercialización (no hay tanto empleo industrial directo y hay menos volumen de empleo en términos relativos en las granjas de reproducción y postura).

Empleo en la cadena aviar (2009)

Actividad	Rama de la carne aviar	Rama del huevo y derivados	Total Cadena
Eslabón Primario (Granjas de reproducción y engorde o Granjas de reproducción y postura)	15.966	7.685	23.651
Eslabón Industrial (Faena, trozado, procesamiento)	24.108		24.108
Transporte, Comercialización y Puestos indirectos	28.253	55.988*	84.241
Puestos Totales	68.327	63.673	132.000

* Esta cifra incluye puestos industriales directos, además de los puestos directos en servicios y los puestos indirectos (proveedores). La cifra proviene de CAPIA y no se ha podido desagregar.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de estimaciones propias, de CEPA y CAPIA..

Una visión para el 2020

La cadena aviar muestra un extraordinario crecimiento en los últimos años, de la mano de un aceitado funcionamiento de la cadena (basado en el modelo de integración entre los eslabones primario y secundario) y de un contexto de tipo de cambio y de políticas públicas que le han sido favorables al mantener bajo los costos en dólares de los servicios y los granos (principal insumo).

Su desafío principal es mantener en los próximos años la dinámica mostrada. El escenario esperado probablemente sea menos propicio en términos de precios relativos (dado el probable encarecimiento del maíz y resto de granos si se efectiviza la baja de derechos de exportación y la liberación de mercados), pero más previsible y estable bajo el supuesto que la Argentina mejorará su ambiente institucional, equilibrará las variables macroeconómicas hoy desalineadas (caso de la inflación y el tipo de cambio) y avanzará hacia un entorno de negocios más favorable para la inversión privada en los próximos años.

Bajo esta última condición se elabora una proyección de un crecimiento posible (realista) del sector en los próximos 10 años. Esta proyección tiene los siguientes supuestos y resultados:

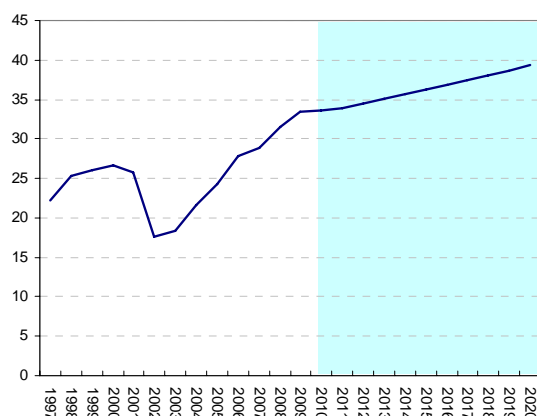
- Que el consumo de carne aviar por habitante llegará a los 40 kilos en el 2020, con una tasa de crecimiento interanual del 1,65%. Si bien el consumo interno creció a mayor ritmo en los últimos años, se supone una desaceleración dado el techo que tendría el consumo de carne aviar en función de lo que sucede en otros países (prácticamente no se conocen casos donde

se superen los 40 kilos por habitante de esta sola carne, sólo Estados Unidos) y el hecho que la carne aviar debe hacerse un lugar sustituyendo las demás carnes (bovina y porcina), dado que el consumidor Argentino ya consume mucha carne en promedio.

- Que se logrará mantener un fuerte crecimiento en las exportaciones, del orden del 9,6% anual promedio hasta el 2020 (con tasas decrecientes a lo largo del período): Si bien el escenario de precios relativos puede ser menos favorable para la exportación en los próximos años (por suba de costos en dólares y encarecimiento de granos), se considera que la industria avícola tiene factores de competitividad genuinos construidos a lo largo de los años, asociados a una eficiente conversión de los granos y a una escala de producción que le permiten competir en cualquier mercado y contra cualquier país exportador. Nótese además que la OECD/FAO proyecta un crecimiento del 8,6% de las exportaciones de carne aviar de Argentina en el período 2010/2019, porcentaje levemente inferior al utilizado en la proyección propia.

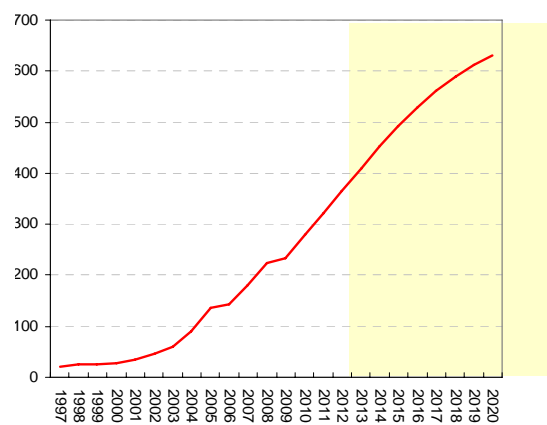
Evolución Consumo per-cápita (carne aviar)

En kilos por año



Evolución del volumen de exportaciones (carne aviar)

En miles de toneladas

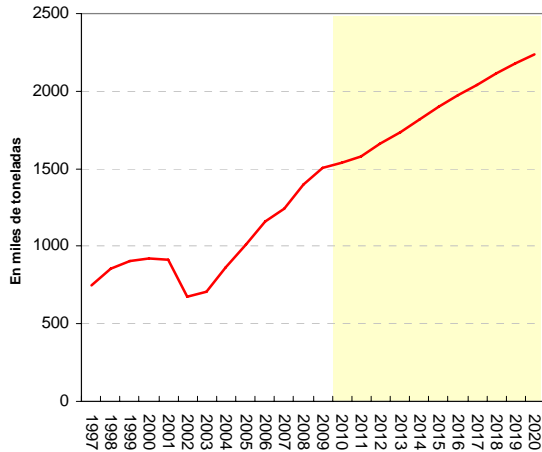


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

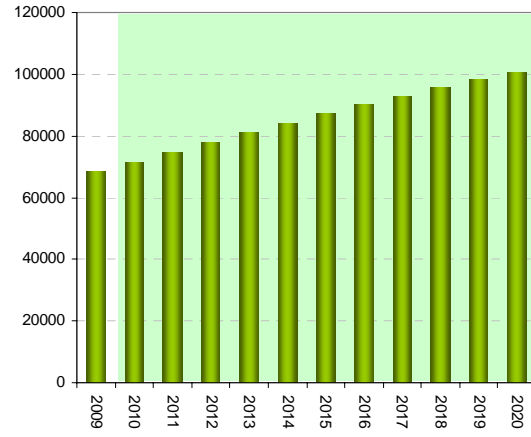
- Que la producción acompañará el crecimiento de la demanda interna y de la mayor inserción externa, lo cuál implica suponer que no existe restricción alguna a la expansión de la oferta interna y de todos los eslabones de la cadena (el más crítico probablemente sea el de las Granjas, por lo que puede ser necesario una política pública de apoyo a la inversión en establecimientos avícolas). La producción pasaría de 1,54 millones de toneladas a 2,23 millones de toneladas en el 2020, creciendo a una tasa del 3,8% promedio anual.
- Que se requerirá incrementar la cantidad de puestos de trabajo para afrontar la mayor producción a un ritmo del 3,5% promedio anual, generando casi 30 mil nuevos puestos de trabajo a lo largo del período (empleos directos e indirectos). Nótese que el incremento en el empleo será menor a la variación de la producción, en función que se

suponen mejoras tecnológicas que van a llevar a una menor demanda de mano de obra por unidad de producción.

Evolución de la producción de carne aviar
En miles de toneladas



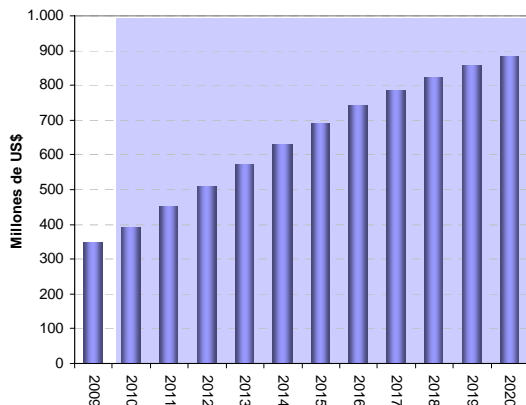
Evolución del empleo en la cadena aviar
(sólo rama carne)



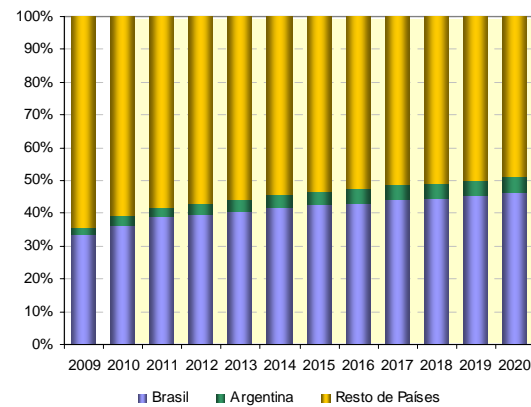
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- Que si el precio medio de exportación ronda los US\$ 1.400 la tonelada (valor que se fija sobre la base de los precios de exportación promedio de los últimos años y de la proyección que hace el último informe de la OECD/FAO), el valor de las exportaciones pasaría de US\$ 391 millones en la actualidad a US\$ 883 millones en el 2020 (un aumento del 125%). Nótese que en los últimos años Argentina mantuvo un *market share* que osciló entre el 2% y 3%. Si se cumple la proyección realizada y tomando en consideración las proyecciones de OECD/FAO respecto al tamaño del mercado mundial esperado, la participación de mercado de Argentina llegaría al 4,7% hacia fines del período (2020), quedando todavía muy lejos de la participación que ostenta Brasil, líder de mercado, que llegaría al 46% ese mismo año.

Evolución del comercio exterior de la cadena de aviar
(sólo carne y sus derivados)
En millones de US\$



Evolución del market share argentino en relación a Brasil y al resto del mundo*



*Los valores de Brasil y el resto del mundo se obtuvieron de las proyecciones de OECD/FAO.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La cadena de productos lácteos

Juan Manuel Garzón – IERAL Córdoba

La generación de empleo de la cadena

De acuerdo a IERAL, los establecimientos tamberos generan en su conjunto aproximadamente 37.000 puestos de trabajo directos, los que se requieren para cumplir con tareas de movimiento, ordeño y sanidad de los animales, manejo de la base forrajera, suplementación diaria de alimento a los animales y la propia gestión económica – financiera del establecimiento. Esta estimación se realiza sobre la base de información que surge de la caracterización de tambos realizada por INTA (2006) e incluye los puestos de trabajos generados en los 12 centros de producción más importantes del país (tres en Córdoba, dos en Santa Fe, cuatro en Buenos Aires, uno en Entre Ríos y dos en La Pampa).

Región	Puestos de Trabajo	Participación
Córdoba	11.700	31,5%
Buenos Aires	6.882	18,5%
Santa Fe	15.445	41,6%
La Pampa	691	1,9%
Entre Ríos	2.437	6,6%
Total País	37.154	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de INTA (2006).

Por su parte, según estimaciones propias en base a datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP) y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el eslabón industrial de la cadena láctea genera de manera directa unos 30.000 puestos de trabajo.

Agregando las cifras consignadas surge que la cadena láctea genera en sus dos primeros eslabones poco más de 67.000 puestos de trabajo directos. Habría que agregar además otros empleos que se relacionan a la cadena, no incluidos en el número anterior: por ejemplo empleos en el transporte y distribución de leche cruda o de productos lácteos (empleos en empresas que tienen estos servicios total o parcialmente tercerizados, para evitar duplicaciones), o empleos generados en los proveedores de insumos y servicios especializados (ej.: médicos veterinarios, ingenieros agrónomos, consignatarios de hacienda, servicios de vigilancia, limpieza, auditoría contable, soporte informático, etc.). Una estimación conservadora indicaría que estos empleos (denominados aquí empleos indirectos) podrían ser un 20% del empleo directo antes

mencionado (13,4 mil puestos de trabajo adicionales). Nótese que estos cálculos no consideran el empleo que genera la cadena en la comercialización de los productos a consumidor final.³³

La importancia del mercado externo para la cadena

En el año 2008, el 20% de la leche producida fue enviada al exterior incorporada en alguno de los productos lácteos que exporta el país. En algunos años recientes, este porcentaje fue superior al 20%, pero también en otros no superó el 15% (años 2000 y 2001). El empuje del mercado externo fue clave en el crecimiento de la producción hasta el 2006; en ese año se alcanzó un nivel récord, el 28% de la leche producida en el país fue consumida en el exterior. En los años 2007 y 2008, importantes restricciones a la exportación frenaron el tirón que generaba la demanda externa y la oportunidad que significaba vender afuera en un contexto de precios internacionales muy elevados. La situación se agravaría con la caída de producción asociada a condiciones climáticas adversas.

Principales productos lácteos de exportación
Volúmenes exportados en 2009

	En toneladas	En litros de leche equivalente	Participación en litros de leche equivalente
Leche en polvo descremada	12.278	153.478	9,0%
Leche en polvo entera	144.082	1.090.058	64,0%
Queso de pasta blanda	18.549	112.071	6,6%
Queso de pasta semidura	17.687	196.858	11,6%
Queso de pasta dura	10.642	141.385	8,3%
Dulce de leche	6.407	10.459	0,6%
Caseína	7.346		
Suero (en polvo)	38.220		
Total Productos Seleccionados	255.211	1.704.309	100%
Total Exportaciones	307.132		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de MAGPyA.

Los productos de exportación más importantes de Argentina son la leche en polvo entera, los tres tipos de queso (pasta blanda, pasta semidura y pasta dura) y el suero y sus derivados. De un grupo de productos lácteos que representan el 83% de las exportaciones, surge que la leche en polvo entera y la leche en polvo descremada concentran más del 70% de la leche que se destina a la exportación. Los quesos se quedan con casi el 30% restante.

Según la base COMTRADE las exportaciones de productos lácteos de Argentina llegaron a US\$ 1.080 millones en el 2008 (último año con información completa), en un mercado mundial donde se comercializaron productos por valor de US\$ 75.019 millones, lo cual revela una

³³ Otros trabajos si consideran esta generación de empleo, caso de Llach, Harriague y O'Connor, "La generación de empleo en las cadenas agroindustriales", 2004.

participación de mercado del 1,44%. Nótese que el *market share* de Argentina se modificó en forma interesante en relación a diez años atrás, dado que éste alcanzaba el 1,06% en el año 1998 (la participación ha crecido en un 35%). La cadena tiene un nivel de inserción que triplica a la del promedio de los sectores exportadores de Argentina (del 0,45%).

Participación de mercado de Argentina en exportaciones mundiales de productos lácteos

	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportaciones mundiales (en millones de US\$)	30.637	37.214	44.416	47.918	50.651	65.060	75.019
Exportaciones argentinas (en millones de US\$)	326	285	535	617	810	750	1.080
Participación de mercado	1,06%	0,77%	1,20%	1,29%	1,60%	1,15%	1,44%

Nota: Se incorporan las posiciones arancelarias 04.01, 04.02, 04.03, 04.04, 04.05, 04.06, 19.01.10, 21.05, 35.01.

Fuente: IERAL sobre la base de UN-COMTRADE.

El mercado mundial de lácteos presenta una interesante tasa de crecimiento durante el período 1998-2008, en particular en algunos productos. Así el grupo cuyas exportaciones más crecieron en el periodo 1998-2008 es Suero de queso y otros, al incrementarse su valor exportado en 253%, a un ritmo promedio de 13,4% anual. Otros tres rubros crecieron por encima del 10% promedio anual, caso de preparaciones para alimentación infantil (13%), suero de manteca y yogurt (12,5%) y leche y cremas concentradas o azucaradas (10,1%). Nótese que todos estos productos crecieron por encima de lo que lo hizo el grupo completo de productos lácteos, que se expandió al 9,4%.

**Tasas de crecimiento del comercio mundial de productos lácteos
Período 1998-2008**

Producto	Período 1998-2008	Período 1998-2008 (promedio anual)
Suero de queso y otros (NCM 04.04)	252,7%	13,4%
Preparaciones para alimentación infantil (Leche modificada, NCM 1901.10)	240,8%	13,0%
Suero de manteca y Yogurt (NCM 04.03)	224,2%	12,5%
Leches y cremas concentradas o azucaradas (NCM 04.02)	162,3%	10,1%
Quesos y requesón (NCM 04.06)	142,6%	9,3%
Leches y cremas no concentradas ni azucaradas (NCM 04.01)	124,1%	8,4%
Helados (NCM 21.05)	122,1%	8,3%
Caseína (NCM 35.01)	89,0%	6,6%
Manteca y otras grasas lácteas (NCM 04.05)	73,3%	5,7%
Total productos lácteos	144,9%	9,4%
Exportaciones totales de bienes	185,0%	11,0%

Fuente: IERAL sobre la base de UN-COMTRADE.

Hasta finales de la década del '90 Argentina colocaba el 70% de sus exportaciones lácteas en Brasil, es decir su inserción internacional estaba muy concentrada en un solo país y además vecino. Con el cambio de milenio se modifica abruptamente dicha situación; las exportaciones a

Brasil, de promediar US\$ 225 millones anuales durante el período 1996-2000, caen por debajo de los US\$ 100 millones a partir de 2003. Desde entonces la diversificación de destinos es notable y la participación de Brasil se mantiene cerca o por debajo del 15% de las exportaciones.

En el mercado de quesos de pasta dura y semidura, la Argentina participaba en 0,6% de las exportaciones mundiales en el 2008. Dentro de los principales destinos se encontraban EEUU, con una participación de 47,7%, y Rusia con 26,1%. En el mercado de quesos mozzarella, la participación era de 1,2% de las exportaciones mundiales. El principal destino de exportación era Rusia, con una participación de 31,6% sobre el total. El segundo cliente Chile con 16,7%. Por su parte, Corea y Japón concentraban el 14% y el 11,5% respectivamente. En el mercado de lactosuero, Argentina participaba con más del 2% de las exportaciones mundiales. Del total de las exportaciones argentinas de lactosuero, un 38,2% se dirige al vecino Brasil, incentivado por la cercanía y el acuerdo comercial del Mercosur. Además, un 18,9% del total tiene como destino a Indonesia y un 10,4% a China.

El consumo de granos en la producción de leche

La cadena láctea es uno de los destinos internos que tienen los granos que produce Argentina, en particular del grano de maíz. Si se potenciara la cadena láctea se lograría una mayor transformación en origen (en el país) de los granos que ya se producen y se estimularía también la producción de estos últimos. Existe evidencia a partir de lo sucedido con la cadena de la soja que una demanda interna fuerte (la industria aceitera) ha sido muy importante en el proceso de consolidación y expansión de la producción interna de esta oleaginosa.

El consumo de maíz (grano) en la cadena láctea (2009) – Distribución por provincias*

Provincia / Región	En toneladas	Participación
Córdoba	435.199	35,5%
Santa Fe	381.257	31,1%
Buenos Aires	322.220	26,3%
Entre Ríos	41.406	3,4%
Santiago del Estero	19.264	1,6%
La Pampa	15.650	1,3%
Resto de Provincias	10.419	0,9%
País	1.225.416	100%

* Sólo maíz como grano. No incluye silaje de maíz.

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de SENASA.*

En función del stock de bovinos de leche que informa SENASA al primer trimestre 2009 (3 millones de cabezas) y sobre la base de una dieta diferente según modelo de tambos (pastoriles o esquema confinado) y condición del animal (vaca en ordeño, vaca reposición, ternera, vaquillona, etc.), el IERAL estima un consumo de maíz (como grano) de 1,22 millones de

toneladas, equivalente al 5,6% de la producción de maíz de la campaña 2007/2008 (22 millones de toneladas) y al 9,7% de la producción de maíz de la campaña 2008/2009 (12,6 millones de toneladas). Este consumo de maíz está concentrado mayoritariamente en las tres provincias que son fuertes en la producción de leche en Argentina, Córdoba (435 mil toneladas), Santa Fe (381 mil toneladas) y Buenos Aires (322 mil toneladas).

El valor internacional de los distintos productos

Los productos lácteos tienen diferentes precios de exportación. El producto más caro de los tradicionales es el queso de pasta dura. La Argentina exportó este tipo de quesos a un valor promedio de US\$ 4.211 la tonelada en el 2009. Uno de los productos más baratos es el dulce de leche, que se exportó a US\$ 1.493 la tonelada en promedio el año anterior. El nivel de los precios y los precios relativos entre productos fluctúan en función de la situación de los distintos mercados en los diferentes momentos del tiempo. En diciembre de 2009, los precios estaban todos por arriba de su nivel promedio anual y las relaciones de precios eran también diferentes (por caso, las leches en polvo se habían “encarecido” en relación a los quesos).

El valor internacional de los distintos productos lácteos que exporta Argentina*

	Valor promedio del producto <u>Año 2009</u> (en US\$)	Valor promedio del producto <u>Diciembre de 2009</u> (en US\$)	Valor implícito del litro de leche exportado <u>Año 2009</u> (en US\$)	Valor implícito del litro de leche exportado <u>Diciembre 2009</u> (en US\$)
Leche en polvo descremada	2.237	2.980	0,18	0,24
Leche en polvo entera	2.365	3.121	0,31	0,41
Queso de pasta blanda	2.789	3.107	0,43	0,48
Queso de pasta semidura	2.581	3.035	0,25	0,29
Queso de pasta dura	4.211	4.616	0,32	0,36
Dulce de leche	1.493	1.669	0,91	1,02
Caseína	5.625	5.510		
Suero (en polvo)	1.494	1.911		

* Precios FOB.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de MINAGRI y SENASA.

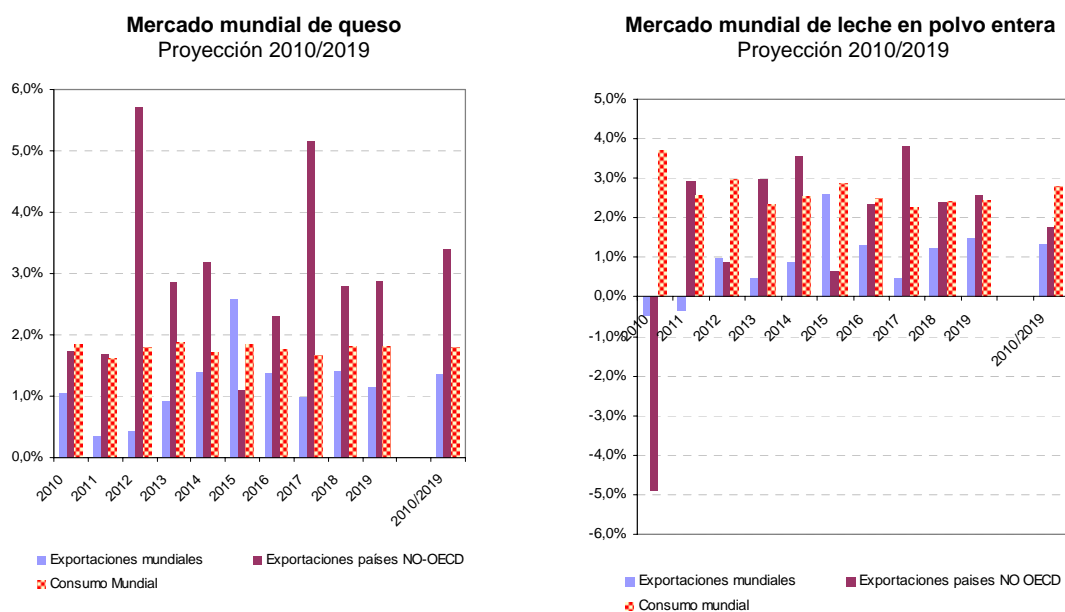
Los productos lácteos utilizan distinta cantidad de litros de leche en su elaboración. Por ejemplo, un queso de pasta dura requiere de más litros de leche que un queso de pasta semidura o blanda, la leche en polvo descremada más litros que la leche en polvo entera. En principio, y considerando sólo este factor, un producto que incorpora más litros de leche debe ser más caro que un producto que incorpora menos litros de leche. Sobre la base de los precios de exportación y de las relaciones de transformación de leche a los distintos productos, se puede estimar el valor de exportación implícito del litro de leche incorporado a cada producto. Para el año 2009, el litro de leche más caro fue exportado vía el dulce de leche, US\$ 0,91 por litro y el más barato vía la leche en polvo descremada, US\$ 0,18 por litro. Nótese que un litro de leche exportado como leche en polvo entera o como queso de pasta dura tuvo prácticamente el mismo

valor en el 2009 (US\$ 0,31 y US\$ 0,32 respectivamente). Los quesos de pasta blanda aparecen con el mayor valor del litro de leche exportado equivalente de los tres quesos (US\$ 0,43 en el 2009).

En principio la estrategia país de asignación de la leche entre productos lácteos debería priorizar aquellos donde se obtiene el mayor valor por litro de leche equivalente exportada. Lo anterior supone o exige para ser viable que *todo cierre* en el sector privado y que no existan limitaciones o restricciones de acceso en el mercado internacional de los distintos productos; en otras palabras, que la rentabilidad privada de la inversión sea parecida entre productos (al igual que los riesgos) y que se puedan colocar volúmenes crecientes en cualquiera de los productos lácteos que se desee elaborar. También exigiría que no haya restricciones de financiamiento (los montos de inversión requeridos son diferentes entre productos).

Lo que se espera a nivel mundial

Existen proyecciones optimistas respecto a la evolución del consumo mundial y del comercio exterior de productos lácteos en los próximos diez años. En efecto, el último informe de la OECD-FAO trabaja con una pauta de crecimiento del consumo mundial de entre el 2% y 3% promedio anual para el período 2010/2019. De acuerdo a esta fuente, las exportaciones de quesos de países no pertenecientes a la OECD podrían crecer al 3,4% promedio anual en el período (en volúmenes), mientras que las de leche en polvo entero al 1,8% promedio anual.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD/FAO Agricultural Outlook 2010-2019.

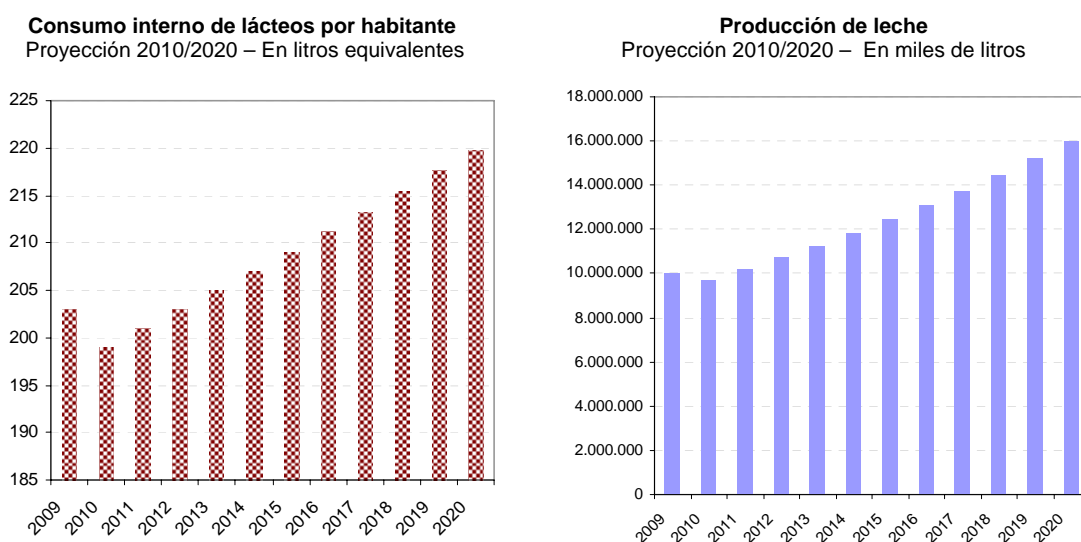
Una visión para el 2020

El desafío de la cadena láctea de Argentina para los próximos años es apalancar un proceso de crecimiento sostenido mejorando sus niveles de inserción internacional. En los últimos años

Argentina ha exportado alrededor del 20%-25% de su leche, logrando disponer de poco más del 1% del mercado mundial de productos lácteos.

Si se tiene en cuenta que los niveles de consumo interno de leche se encuentran ya en valores razonables (200 litros por habitante), la estrategia de crecimiento hacia fuera surge casi como una necesidad para defender el valor de una producción creciente.

La oportunidad está. El mercado mundial de lácteos ha crecido en los últimos años en forma interesante y las proyecciones son también alentadoras. También hay casos para imitar. Nueva Zelanda, un país con menos superficie agrícola, con menos dotación de granos, y también alejado de los grandes centros de consumo del mundo, dispone de más del 10% del mercado internacional (considerando el comercio entre países de Europa, la participación sube si se toma a la UE como un bloque).

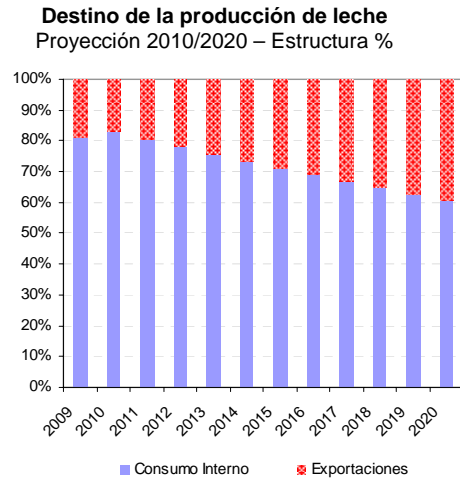
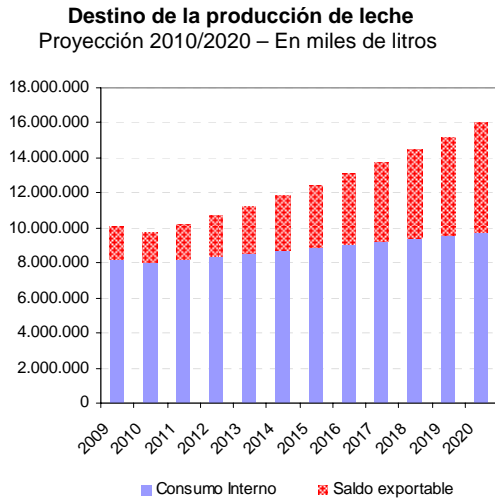


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En este apartado se construye un escenario de crecimiento posible de la lechería en Argentina entre los años 2010 y 2020. Como toda proyección, se apoya en una serie de supuestos:

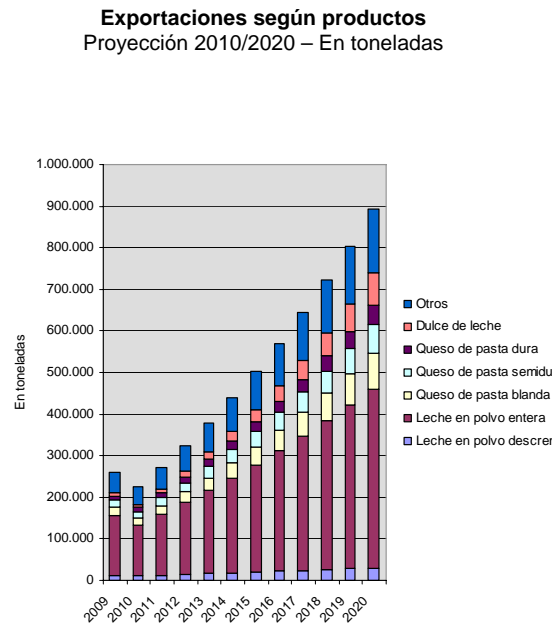
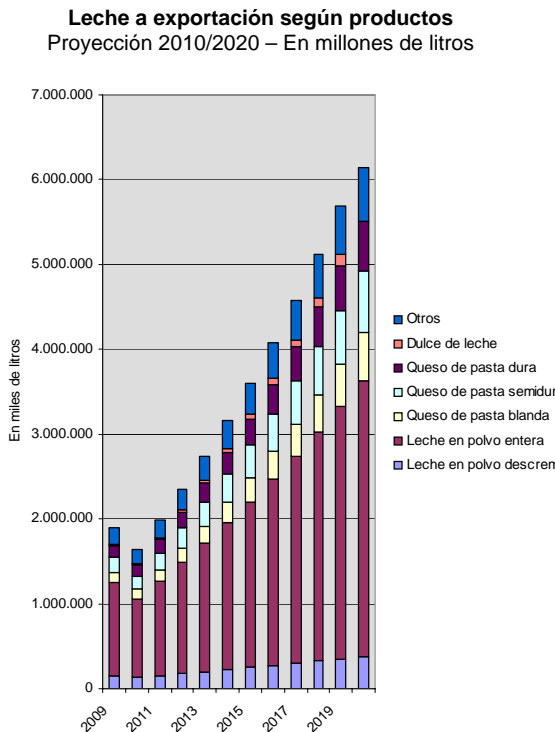
1. El consumo interno de leche en Argentina, que actualmente se encuentra en los 200 litros de leche equivalente por habitante, crecerá al 2% promedio anual constante (1 punto porcentual por encima de la tasa de crecimiento poblacional), llegando a los 220 litros equivalentes al 2020.
2. La producción interna de leche, de la mano de la recuperación del rodeo y de una mejora de productividad, crecerá al 5% promedio anual, llegando a los 16.000 millones de litros al 2020. El rodeo de vacas de tambo pasaría de 2,9 millones de cabezas a 3,8 millones y la productividad media por vaca en ordeño (producción / vaca / día) de 15 litros a 19 litros. El incremento del rodeo requerirá mejorar distintos indicadores, por ejemplo, bajar los índices de mortalidad. Nótese que en los ocho primeros años de los '90 la producción de leche

creció un 66% (pasó de 6.000 a 10.000 millones), por encima del crecimiento proyectado para los diez años de la segunda década del actual siglo. Con respecto a la productividad media, entre los años 2000 y 2008 el rodeo pasó de 11,6 a 15,3 litros en 8 años (similar a lo proyectado como mejora entre 2010 y 2020).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- En función que se supone una producción que se expande más rápido que el consumo interno, el saldo exportable de leche es creciente en el tiempo. Al 2020, se deberían colocar en el mercado externo 6.266 millones de litros, casi el 40% de la producción.

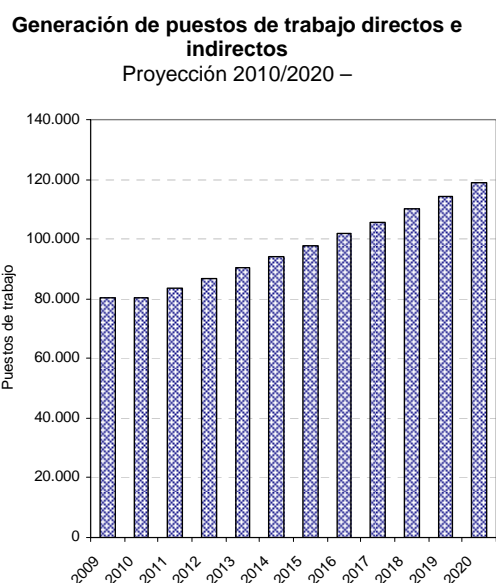
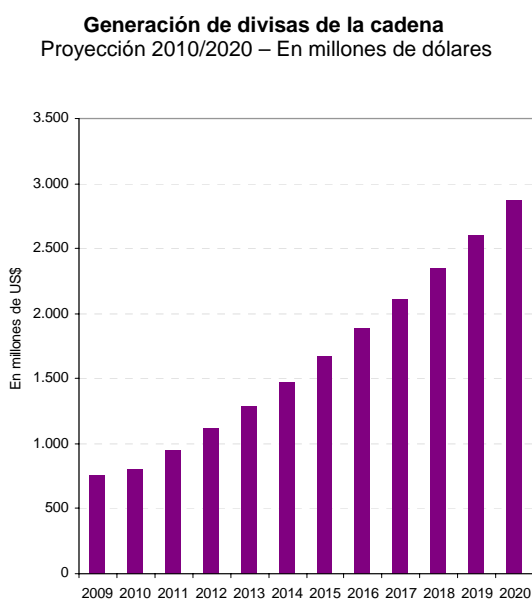


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- La leche con destino a mercado externo se distribuirá entre los distintos productos lácteos siguiendo una pauta parecida a la que actualmente existe, dominada por la leche en polvo y

los quesos. Sólo se supone una pequeña suba en la participación de los quesos (en función del mayor crecimiento esperado en el mercado mundial de quesos), que al 2020 absorberían el 30% de la leche exportada (frente al 20%-25% de los últimos años).

- El volumen de productos lácteos exportados pasaría de 269 mil toneladas en 2010 a 965 mil toneladas en el 2020. En este volumen se destacaría la leche en polvo entera (431 mil toneladas) y los tres tipos de quesos (201 mil toneladas). El desafío de colocación excedente es importante. Argentina deberá capturar un elevado porcentaje del crecimiento esperado en el consumo mundial de lácteos de los próximos diez años.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- En materia de precios internacionales de productos lácteos se supone que se mantendrán ligeramente por debajo de los niveles promedio 2007/2009, pero por encima de los valores históricos. En el caso de la leche en polvo entera, se proyecta un precio constante de US\$ 2.950. En el caso de los quesos, los precios se definen en un rango de entre US\$ 3.230 y US\$ 4.400.
- En función a la proyección de volúmenes y precios de exportación, la cadena estaría en condiciones de generar divisas por un monto de US\$ 2.927 millones en el 2020, multiplicando por 3,6 las exportaciones de inicio del período (US\$ 800 millones).
- Por último, la generación de empleo pasaría de 80.500 puestos de trabajo a 119.285 puestos, con un incremento del 4% promedio anual, que es levemente inferior al crecimiento esperado en la producción (volumen de leche) en función que se suponen mejoras de productividad tanto en la industria como en los tambos (1% promedio anual).

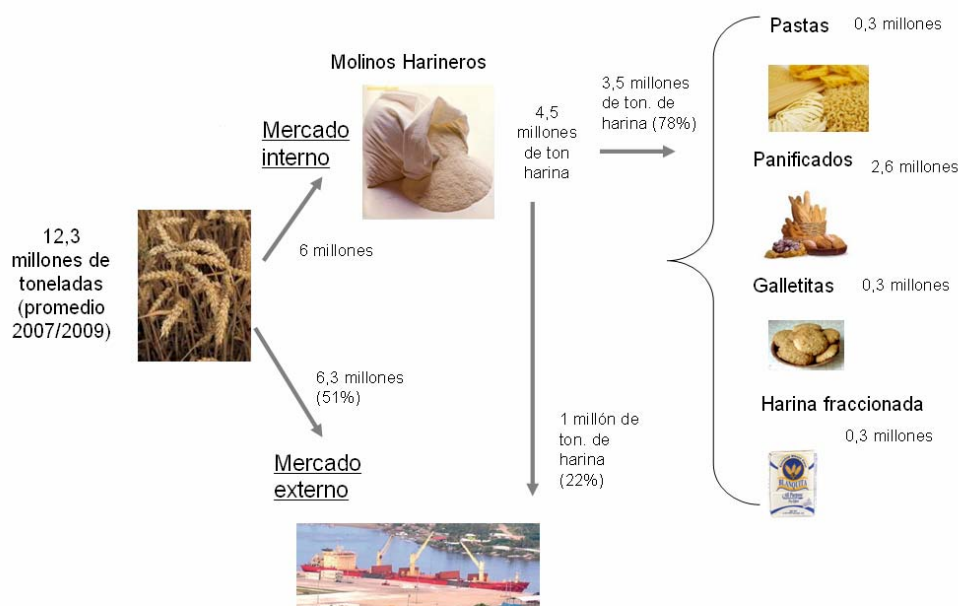
La cadena de trigo y sus derivados

Adriana Castro – IERAL Litoral

Argentina produjo 12,3 millones de toneladas de trigo en promedio en las campañas 2007/2008 y 2008/2009 (16,3 millones y 8,3 millones respectivamente). Casi la mitad de esta producción se destinó (en promedio) al mercado interno (6 millones de toneladas) para su transformación en harina. La otra mitad se comercializó al mundo como grano (6,3 millones de toneladas).

A partir del trigo procesado, la industria harinera produjo 4,5 millones de toneladas de harina de trigo (una tonelada de trigo rinde en promedio 0,75 toneladas de harina). Esta harina de trigo se destinó mayoritariamente al mercado interno (78%) para la elaboración de distintos productos (panificados, pastas, galletas, etc.). En el mercado externo se colocó 1 millón de toneladas de harina (22% del total).

La Cadena del Trigo y sus derivados (campañas 2007/2008 y 2008/2009)



Fuente: IERAL elaboración propia en base a datos del MAGyP.

Dentro de la industria de segunda transformación (la que usa la harina como materia prima), se destaca por su importancia la industria de la panificación. En los últimos años el 74% de la harina consumida internamente tuvo como destino a esta última industria. El resto de la harina

que va al mercado interno se canaliza (en porciones similares) como insumo hacia la industria de pastas y la industria de galletitas y bizcochos y por último una porción se vende a consumidor final como harina fraccionada.

La generación de empleo de la cadena

La cadena de trigo tiene mucha importancia en la generación de empleo a través de sus distintos eslabones productivos.

Eslabones Productivos	Total País
Producción Primaria	19.181
Molienda de trigo	8.738
Elaboración de galletitas y bizcochos	20.950
Elaboración de panificados	72.686
Elaboración de pastas alimenticias frescas	7.931
Elaboración de pastas alimenticias secas	3.435
Total empleo directo primeros dos eslabones	132.920
Transporte y distribución más empleo indirecto (10%)*	13.292
Total empleo cadena	146.212

* Transporte y distribución de productos, servicios especializados tercerizados (publicidad, financieros, seguridad, limpieza, informática, etc.), proveedores de otros insumos relevantes (ej: material de papel y plástico para envasado).

Fuente: IERAL en base a datos de MIP1997, CNE 04/05 y DIMEAGRO.

Estimaciones propias basadas en la MIP1997, el CNE 04/05 y en la evolución de la producción desde el año censal hasta la actualidad, indican que la cadena triguera estaría generando 132.920 puestos de trabajo directos en los dos primeros eslabones (primario e industrial). La producción del grano aportaría 19.181 puestos, la primera transformación del grano (molinos) 8.738 puestos y las industrias de segunda transformación (industrias de la alimentación) 105.001 puestos. Dentro de las industrias de segunda transformación, la que concentra mayor cantidad de puestos de trabajo es la elaboración de panificados, seguida por la industria de galletitas y bizcochos y por último la industria de pastas alimenticias. A estos empleos habría que agregar la generación de mano de obra en el transporte y distribución de los productos, en las empresas que proveen distintos servicios especializados (publicidad, financieros, seguridad, limpieza, informática, etc.), y en las empresas que proveen otros insumos relevantes para alguno de los dos eslabones de producción (caso de la provisión de material de papel y plástico para el envasado y presentación de productos). Una estimación conservadora es que estas actividades agregan un 10% más de empleo a la cadena. En total se estima que la cadena de trigo (sin incluir el eslabón de comercialización minorista de los productos) genera 146.212 empleos.

La inserción internacional actual

Desde hace muchos años Argentina es un exportador de trigo que ocupa lugares de privilegio en el ranking mundial (aunque en retroceso en las últimas campañas por problemas de producción y restricciones a la exportación). En el período 1998-2008, la participación de Argentina en el mercado mundial de trigo (*market share*) fue de 7%, con un valor mínimo del 5,7% en el 2008 y máximo del 9% en el 2001. Esta participación de mercado fluctúa básicamente en función de lo sucedido con la producción local, dado que la producción global y el consumo interno tienen más estabilidad en términos relativos. Los años de buena producción son años donde crecen los saldos exportables y viceversa.

La inserción de la harina de trigo ha sido en general menor a la del trigo, promediando un 3,5% del mercado en el período. Debe notarse sin embargo que el *market share*, mostrando un proceso muy expansivo desde el 2007, llega al 8,6% en el 2008, valor máximo del período. Esta gran aceleración en la inserción internacional de la harina obedece probablemente a un esquema de derechos de exportación diferenciales (con menores tasas para la harina que para el trigo), sumado a restricciones cuantitativas a la exportación de trigo (que penalizan su precio en el mercado interno, bajando más aún los costos de la molinería) y a un programa de subsidio a los molinos por la harina destinada a mercado interno (parte de este subsidio y de la baja de costos consecuente se traslada puertas adentro de las empresas hacia la exportación).

Donde no se observan muchos cambios y donde el coeficiente de participación de mercado aparece muy estable y en niveles bajos es en los derivados de la harina. En efecto, la participación de mercado de los productos farináceos ha promediado el 0,4% con poca variación en el período.

Participación de mercado de la cadena en el mercado mundial (*market share*)

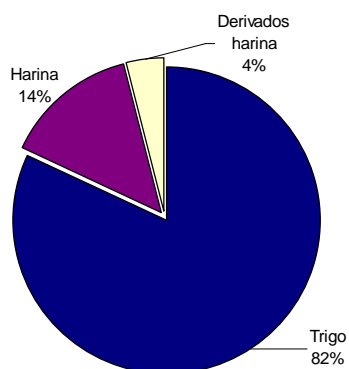
	Trigo	Harina de Trigo	Derivados harinas
1998	8,7%	5,4%	0,7%
1999	7,3%	4,5%	0,5%
2000	8,7%	4,0%	0,4%
2001	9,0%	4,3%	0,4%
2002	7,2%	2,0%	0,2%
2003	6,0%	0,1%	0,3%
2004	7,1%	0,3%	0,3%
2005	7,2%	0,1%	0,3%
2006	7,1%	1,6%	0,4%
2007	6,6%	7,3%	0,4%
2008	5,7%	8,6%	0,4%

Fuente: IERAL elaboración propia sobre la base de datos de UN- COMTRADE.

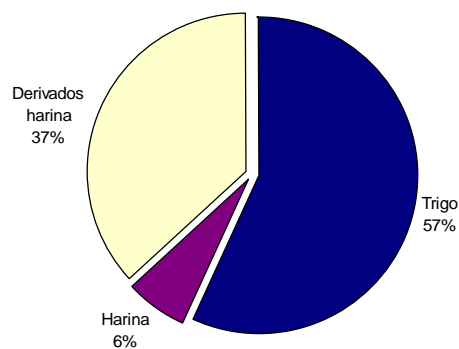
Una simple observación de la estructura de comercio exterior de la cadena de trigo de Argentina en comparación con la estructura de comercio mundial de la misma cadena muestra que el país exporta en términos relativos mucho trigo, bastante harina pero muy pocos productos derivados

de harina. Nótese que a nivel mundial los productos derivados de la harina se quedan con el 37% del comercio exterior de la cadena mientras que en Argentina con sólo el 4%. En harinas la situación es más favorable al país, éstas representan el 14% del valor de las exportaciones de la cadena, frente al 6% a nivel internacional.

Cadena de Trigo: Comercio exterior de Argentina (2008)



Cadena de Trigo: Comercio Mundial (2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de UN-COMTRADE.

La oportunidad que significa la transformación

Toda exportación contribuye a sostener el balance comercial y a proveer las divisas que requieren familias y empresas para entre otras cosas importar los bienes que el país no produce. La exportación de trigo se encuentra en esta línea y hay que defenderla.

Pero nótese que este trigo que se exporta será en algún país del mundo convertido en harina y luego en productos derivados de ésta última, porque ese es el destino del trigo en Argentina y en cualquier lugar. La Argentina enfrenta entonces un desafío doble, incrementar su producción de trigo, volviendo a ser el gran productor mundial que fuera a comienzos del siglo pasado y también lograr la mayor industrialización posible del grano en el propio país.

Puede deducirse que el trigo exportado como producto derivado vale más que el trigo exportado como grano. ¿Cuánto más? Por una tonelada de trigo exportado podían lograrse US\$ 220 dólares en promedio en el 2010; si ese trigo se procesaba y exportaba como harina su valor subía a US\$ 231 (tomando valor FOB de la harina de trigo y aplicando coeficiente de transformación física). Si en vez de exportar harina se exportaba por ejemplo pastas o galletitas, el valor de la tonelada de trigo incorporada a estos productos se multiplica varias veces. En el caso de las pastas, el valor FOB equivalente ascendía a US\$ 605 dólares. Y en el caso de las galletitas a US\$ 1.446. Los panificados también generan un alto valor para el trigo, aunque estos productos son en general menos transables (por flete y perecibilidad) que los otros dos derivados.

La oportunidad de transformar trigo en derivados*

Valor FOB del trigo exportado bajo distintos productos

Precios FOB (en dólares por tonelada)	2008	2009	I Cuatrimestre 2010
Trigo	300	220	223
Harina	430	308	314
Pastas	1.006	807	852
Galletitas	1.436	1.483	1.433
Valor de exportación (en base a precios FOB)			
Trigo convertido en harina (equivalente)	323	231	236
Trigo convertido en harina y transformada en galletitas (equivalente)	1.400	1.446	1.397
Trigo convertido en harina y transformada en pastas (equivalente)	755	605	639

* Se supone una relación de transformación de 0,75 en el caso de trigo / harina, de 1,3 harina/galletas y de 1 en el caso de harina / pastas o panificados.

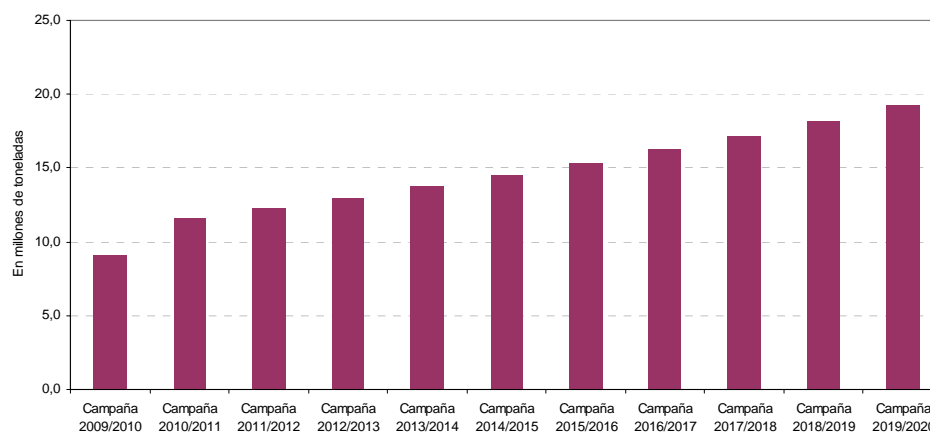
Fuente: IERAL en base a datos de Mercosur Online y MINAGRI (informe sectorial Farinaceos, Alimentos Argentinos).

Una visión para el 2020

Existe el convencimiento que la cadena de trigo puede tener un fuerte crecimiento en los próximos años, bajo un escenario de mayor previsibilidad, estabilidad macroeconómica y menos intervenciones de política pública al mercado del trigo.

En este apartado se presenta un escenario posible para el 2020, construido sobre la base de distintos supuestos.

Producción de Trigo. Período 2010-2020

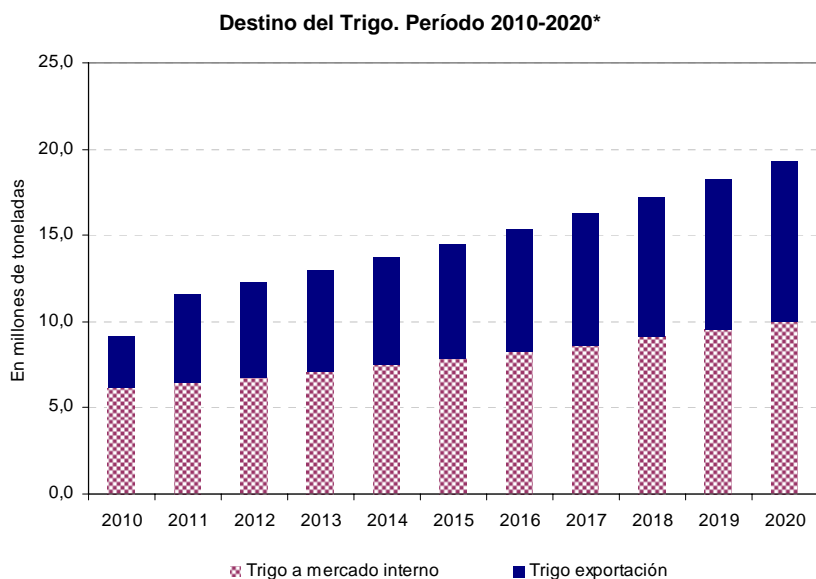


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

El primero de ellos tiene que ver con la producción de trigo. Se prevé alcanzar una producción de 19,5 millones de toneladas en la campaña 2019/2020. Esto se lograría con un crecimiento en el área sembrada, que pasaría de 3,7 millones de hectáreas (campaña 2009/2010) a 6,5 millones, y con una mayor productividad de la tierra, con rindes medios que crecerían hasta llegar a 3,0 toneladas por hectárea al final del período. Esta proyección requiere como condición necesaria la eliminación de las restricciones cuantitativas a la exportación de trigo y una adecuación (baja) de derechos de exportación a un escenario de tipo de cambio real que ya no es lo favorable que era a la salida de la convertibilidad. Nótese que tanto el área sembrada como el volumen de

producción son muy factibles y hasta proyecciones conservadoras, considerando que campañas anteriores (caso de 1996/1997 y 2001/2002) han superado las 7 millones de hectáreas y que la producción ha llegado a 16,3 millones en la campaña 2007/2008.

Esta mayor producción de trigo se canalizaría, como viene sucediendo con la oferta actual, hacia el mercado interno y externo. El supuesto es que el 48% de la producción de trigo se destine al mercado externo y el 52% al mercado interno en el 2020, mejorando algunos puntos porcentuales la participación del mercado doméstico respecto de los niveles históricos.

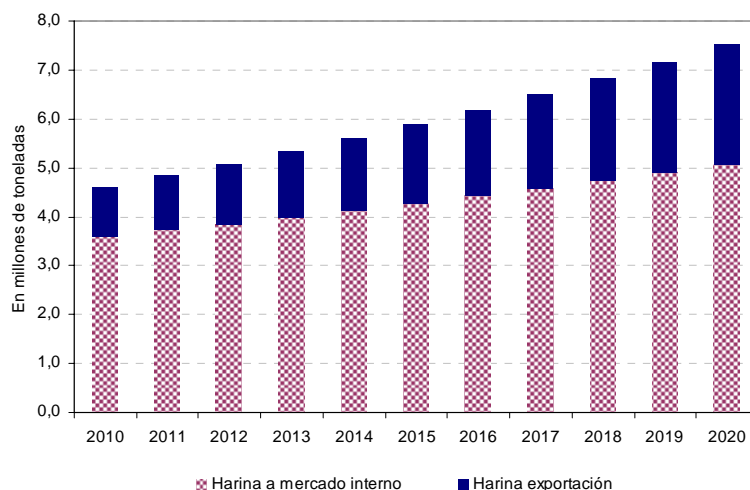


* El trigo de la campaña 2009/2010 se imputa al 2010 y así en todos los casos.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Enviar más trigo al mercado interno implica mayor nivel de actividad a la industria molinera. El supuesto es que esta industria crecerá al 5% promedio anual hasta llegar a un volumen de producción de 7,5 millones de toneladas de harina en 2020. Nótese que se trata de una tasa de crecimiento importante, levemente inferior a la del promedio 2006/2009 (5,8%), que para ser viable exigiría, entre otras cosas, que el esquema de intervenciones del gobierno en el mercado de trigo y de subsidios a la molinería (que ha beneficiado a esta última) se vaya desarmando gradualmente a los efectos de permitir el acomodamiento de la industria molinera; que ésta pueda sustituir la competitividad artificial generada por el esquema antes definido por competitividad más genuina apalancada en nuevas inversiones, mejoras en gestión, procesos y productos. Se supone que la harina adicional irá al mercado interno y externo. Para el 2020 unas 2,4 millones de toneladas se destinarían al mercado externo y 5,1 millones al mercado interno.

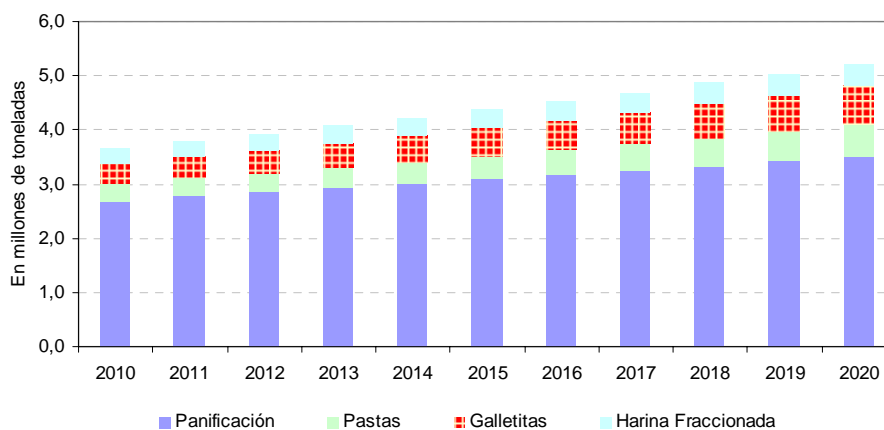
Volumen y destino de Harina de trigo. Período 2010-2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La harina destinada al mercado interno se distribuiría entre productos copiando la estructura de los últimos años pero levemente corregida para contemplar una mayor asignación a productos con mayor potencial exportador (pastas y galletitas). En el 2020 el 73,9% de la harina de trigo iría a la industria de la panificación, 9,3% para las pastas alimenticias, 8,3% la industria de galletitas y bizcochos y un 8% harina fraccionada.

Destino de la Harina de trigo en el Mercado Interno. Período 2010-2020

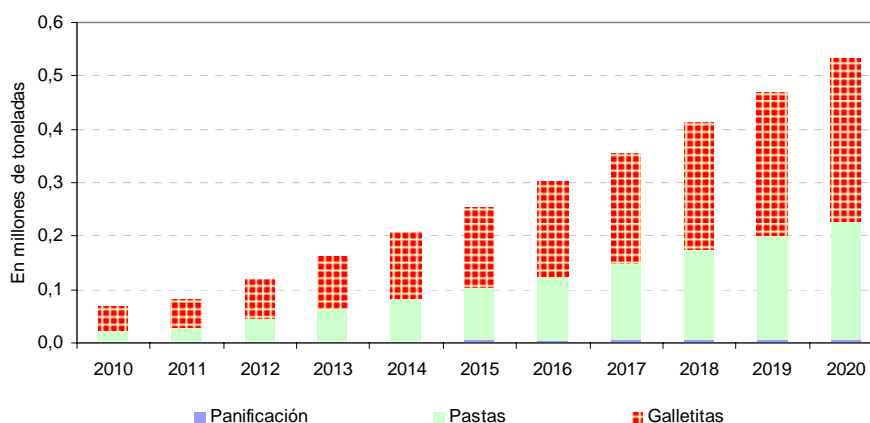


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En términos de volúmenes de producción al 2020, se llegaría a 3,5 millones de toneladas en la industria de la panificación, a 0,6 millones de toneladas en la industria de las pastas alimenticias, a 0,7 millones de toneladas en la industria de las galletitas y bizcochos y a 0,4 millones de toneladas en las harinas fraccionadas.

Evolución del saldo exportable de los eslabones productivos.

Período 2010-2020 (millones de toneladas)

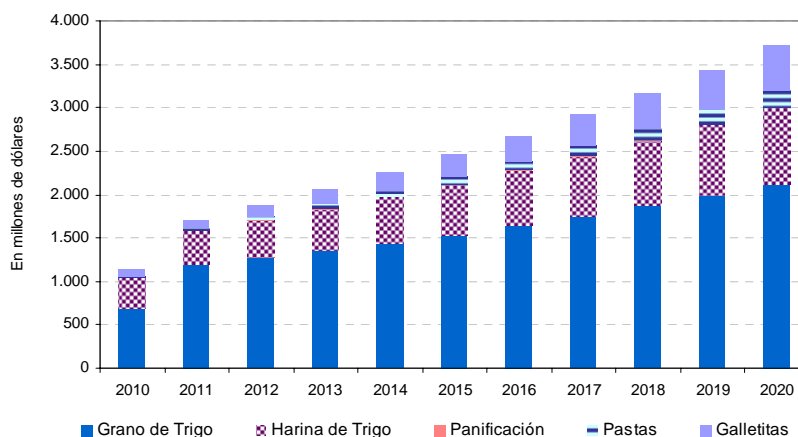


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En función que se supone un crecimiento del mercado interno que será menor al de la producción, con excepción de los panificados (menos transables, se considera que el mercado interno absorbe casi toda la mayor producción), los saldos exportables de los productos derivados de la harina crecerán en forma importante hasta el 2020. En la industria de galletitas y bizcochos el volumen destinado a mercado externo llegaría a 310 mil toneladas y en la industria de pastas alimenticias a 220 mil toneladas.

Evolución de las exportaciones según los eslabones productivos.

Período 2010-2020 (millones de dólares)

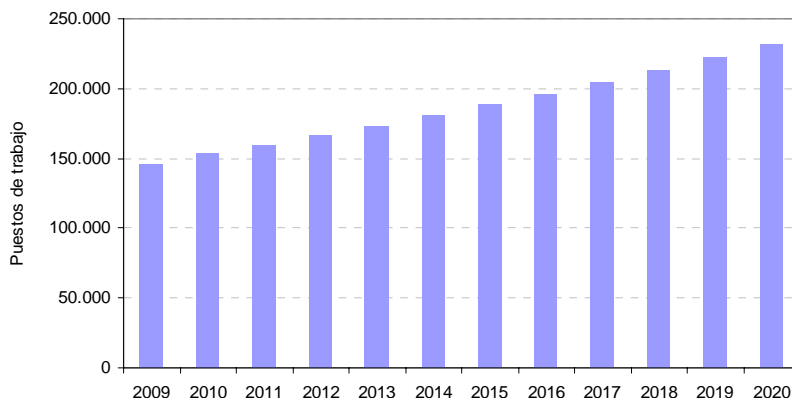


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Para estimar los flujos de exportación, se supone que los precios FOB se mantienen en valores cercanos al promedio del período 2007 - 2009 en cada uno de los productos de exportación. Bajo estos supuestos de volúmenes y precios, se tiene que el valor de las exportaciones de la cadena de trigo llegaría 3.715 millones de dólares en 2020, con la siguiente distribución: 2.130 millones de dólares generados en la exportación del grano de trigo pan, 871 millones de dólares en la exportación de la harina de trigo, 519 millones de dólares en las exportaciones de galletitas y bizcochos y 185 millones de dólares en las exportaciones de pastas alimenticias.

En función de la proyección de producción para cada uno de los eslabones de la cadena y manteniendo los coeficiente de empleo que se observan en la actualidad, la cadena requeriría unos 231.563 puestos de trabajo al 2020.

Evolución del Empleo en la Cadena del Trigo. Período 2009-2020*

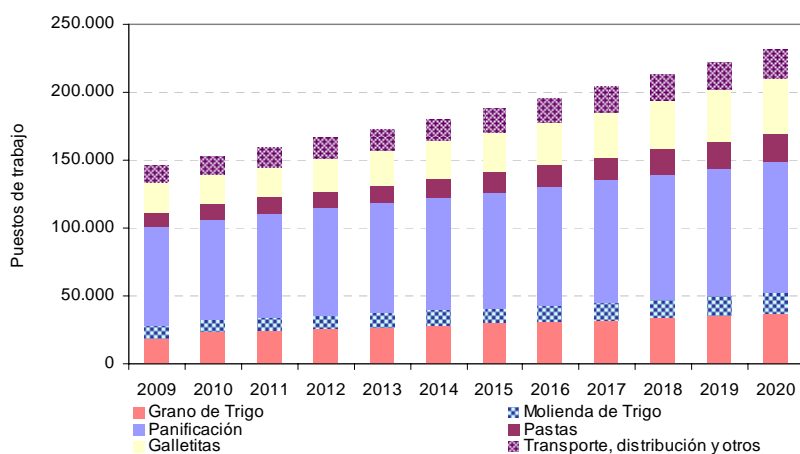


* Incluye puestos directos en dos primeros eslabones de la cadena, empleos en servicios de transporte, distribución y empleos generados en otros proveedores de la cadena (indirectos).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

Evolución del empleo por eslabones productivos de la cadena de trigo.

Período 2009-2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

De la generación de puestos de trabajo de la cadena de trigo que se esperan para el 2020, se estima que 97,0 mil puestos de trabajo procederían de la industria de la panificación, 40,8 mil de la industria de las galletitas y bizcochos, 20,8 mil de la industria de las pastas alimenticias, 14,5 mil en la molinería de trigo y 37,4 mil puestos de trabajo en la producción primaria del grano de trigo.

La cadena del maíz y los productos derivados de la molienda

Valentina Rossetti – IERAL Buenos Aires

La elección de este cereal tiene su justificación en la diversidad de productos que derivan del mismo que son destinados tanto al consumo final como a otras industrias que los utilizan como insumos, conformando una cadena ramificada en la que los procesos de transformación son técnica y económicamente muy variados. Esto le confiere al maíz una cualidad que no es compartida por los demás cereales, conformándose en una oportunidad de generación de valor y empleo en el país.

Se identifican como productos de alto valor agregado a los cereales para desayuno y las barras de cereales, en cuya producción el país posee ventajas, tanto por disponer de la materia prima a bajo costo como por contar con la tecnología y la capacidad empresaria requerida. Sin embargo se enfrenta también a una serie de escollos que dificultan su expansión.

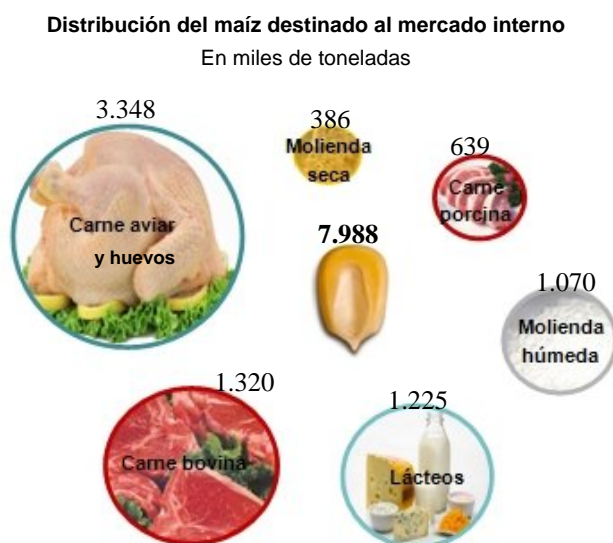
Los destinos del maíz

Es posible dimensionar la importancia de la cadena del maíz y su grado de desarrollo en el país considerando los volúmenes en los que se utiliza en los distintos sectores que lo demandan como insumo, es decir, la importancia de los eslabonamientos hacia adelante que genera.

El destino principal de la producción de maíz grano es la exportación. Argentina ha destinado al mercado externo en promedio unas 12 millones de toneladas en las últimas campañas, entre el 60% y el 70% de la producción anual. El gran excedente de maíz exportado puede ser considerado como un débil indicador para el país, al reflejar la baja capacidad que posee para transformar en origen el cereal, perdiendo oportunidades de exportar bienes agroindustriales de mayor valor y dar empleo a más argentinos. Nótese que en otros países exportadores líderes la exportación no supera el 20% de la producción del grano (caso de Brasil, Estados Unidos).

La producción destinada al mercado interno se distribuye entre la industria de la molienda y la alimentación animal. De la industrialización se puede obtener una gran multiplicidad de productos, los que surgen de dos tipos de procesos: la molienda húmeda y la molienda seca. Sin embargo representan un destino minoritario del grano, representando entre las dos sólo el 6,6% de la producción (tomando una pauta de 22 millones de toneladas de maíz), siendo la demanda de grano para molienda húmeda la más representativa (4,9% contra 1,7%).

El uso del maíz grano para alimento de animales alcanza el 28% de la producción. Se considera tanto el maíz utilizado directamente en los campos como el que se demanda para elaborar alimento balanceado. La cadena aviar para la producción de carne es la mayor demandante, utilizando 2,41 millones de toneladas en el año 2008. Luego le sigue en importancia el sector bovino para la producción de carne, el que demandó 1,32 millones de toneladas. Si se incluyen además las demandas de maíz para la producción de huevos (936 mil toneladas) y de leche (1,22 millones de toneladas), el sector avícola demandó el 15% y el bovino el 12% de la producción de la campaña 2007/2008. Por último, considerando la demanda para alimento del stock porcino de 639 mil toneladas, el consumo total en campos se acercó a las 8 millones de toneladas de maíz.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Como se observa, existen numerosos y variados bienes que se derivan del maíz, cuya producción incrementa el valor de la producción y demanda empleo. La cadena de este cereal en su conjunto genera 494,1 mil puestos de trabajo, considerando los puestos en las producciones primarias, en las industrias, en el transporte y distribución de la materia prima y los productos derivados, e incorporando un número conservador de puestos indirectos de trabajo generados en empresas que prestan distintos servicios a los primeros eslabones de las cadenas (publicidad, financieros, seguridad, limpieza, etc.) o que proveen insumos relevantes (caso de material de papel y plástico para envasado). En conjunto, la cadena del maíz aporta el 2,84% del empleo total del país.

En este resumen se incluyen las principales conclusiones obtenidas del estudio de la molienda seca y la molienda húmeda, siendo las carnes y lácteos tratados en sus respectivos resúmenes individuales.

Empleo generado por la cadena del maíz (2009)*

Eslabón	Puestos de trabajo (en miles)
Producción del grano y acondicionamiento	25,0
Molinos de molienda seca	3,7
Molinos de molienda húmeda	1,7
Granjas de carne aviar, Granjas de Huevos, Industria Faenadora	132,0
Establecimientos ganaderos bovinos e industria frigorífica**	206,2
Tambos y usinas lácteas	80,5
Granjas e Industria de la carne porcina	45,0
Total cadena del maíz	494,1
Total empleo país	17.418,8
Cadena del maíz en empleo total (%)	2,84%

* Incluye empleos directos en primeros dos eslabones (primario e industrial) y empleos indirectos generados en principales proveedores de insumos y servicios de estos dos últimos. No incluye empleo en comercialización minorista.

** Incluye industria de la curtiembre y manufacturas del cuero.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

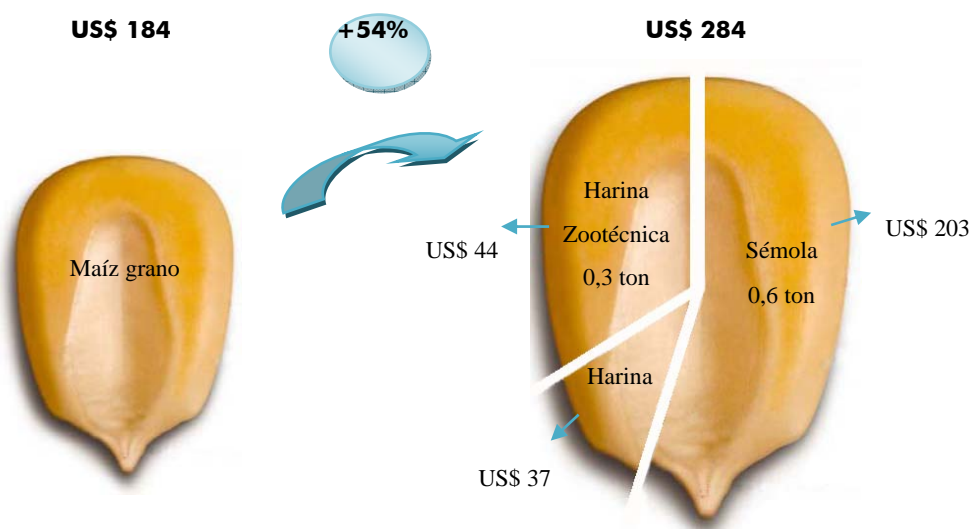
Molienda seca

La molienda seca del maíz abarca dos tipos de industrias, por un lado la que produce harinas, grañones y sémolas para polenta (primera industrialización) y por otro, la que elabora productos como snacks y cereales para desayuno (segunda industrialización a partir de granos aplastados, en copos, perlados, troceados, quebrantados). Para este segundo proceso es más adecuado el maíz Flint, por el mayor rendimiento en grits y también por la mayor coloración anaranjada que se prefiere para la elaboración de la polenta³⁴. También se obtienen de la molienda seca del maíz el germen para aceite y el grits cervecero, utilizado este último en la elaboración de bebidas malteadas.

Existen alrededor de 70 molinos maiceros en el país, los que alcanzan en conjunto una producción de más de 230 mil toneladas. La mayoría de ellos se especializa en la producción de polenta, la cual tiene un rendimiento que ronda el 60%, es decir que se podrían obtener 600 kilos de sémola por cada tonelada de maíz procesada. A esto se le puede sumar 100 kilos de harina fina y 300 de harina zootécnica. Considerando los precios ajustados por las conversiones físicas, esta transformación permite un incremento del valor bruto de la producción del 54%, comparando con el precio de venta del maíz grano (sobre la base de precios FOB de exportación).

³⁴ El maíz Flint también es preferido en la alimentación de aves por su mayor coloración, influyendo la misma en el color de la piel del pollo parrillero y de la yema del huevo.

Molienda seca: incremento del valor de una tonelada de maíz
Precios FOB 2009 por tonelada equivalente



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Cereales para desayuno y barras de cereales

Los cereales para desayuno son alimentos obtenidos a partir de diferentes granos, que se utilizan en la primera comida del día en sustitución de los consumidos tradicionalmente como el pan o los productos de bollería. Se obtienen haciendo que los granos estallen o mediante un proceso de aplastado, expandido o inflado, o a través de su extrusión. Las barras de cereales constituyen un producto en el que los cereales trabajados de la forma mencionada son los insumos, a los que se adicionan otros ingredientes y se los compacta.

En base a fuentes de información primaria y secundaria se estima que existen en el país alrededor de 23 empresas que producen los bienes considerados; 14 de ellas dedicadas a barras de cereales, seis a cereales para desayuno, y tres a ambos productos. La mayoría se ubica en la provincia de Buenos Aires (10), seis de ellas en la provincia de Córdoba, cuatro en Capital Federal y tres en Santa Fe (también una en Entre Ríos y una en San Luis).³⁵ Algunas de las empresas producen con marca propia, aunque también existen otras que producen para que se comercialicen con otras marcas.

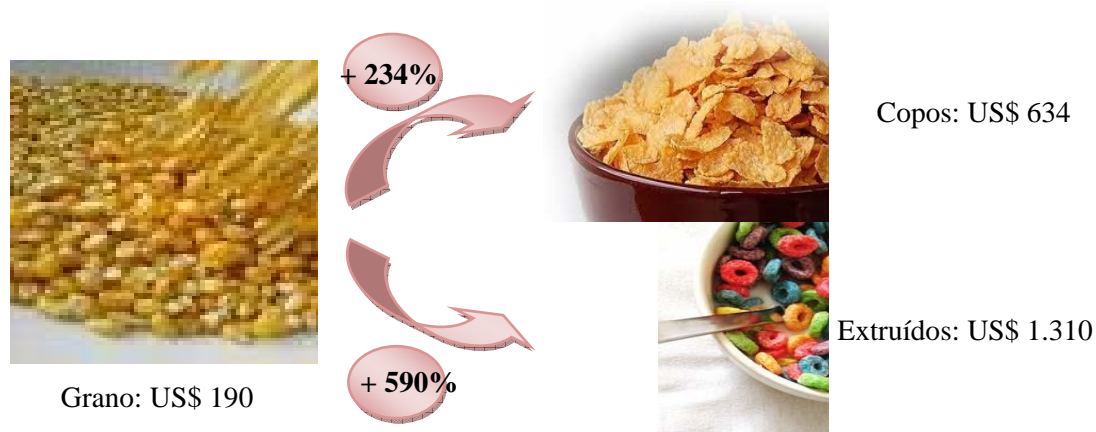
Si bien estos productos son elaborados en base a un conjunto de cereales (arroz, avena, maíz, trigo), se consideran aquellos derivados del maíz para realizar una estimación del incremento en el valor bruto de la producción cuando se transforma el grano en estos bienes. Para ello es conveniente desagregar los productos considerados en dos grupos, en base a diferencias en el rendimiento productivo, distinguiendo entre los copos de maíz (donde se considera un

³⁵ Suman 25 dado que dos empresas poseen dos plantas.

rendimiento del 30% en trozos³⁶) y los cereales para desayuno obtenidos por extrusión (donde al ser la materia prima del extrusor la harina, el rendimiento es de 62%).

Cereales para desayuno: incremento del valor de una tonelada de maíz

Precios FOB 2007⁷ por tonelada equivalente



Se consideran precios del año 2007 por ser el último dato disponible para cereales para desayuno.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a FAO.

Se observa que en la primera transformación el valor del producto se multiplica 3,3 veces respecto al valor del grano, mientras que en la segunda lo hace en casi 7 veces.

Otros dos importantes incentivos a transformar los granos en cereales para desayuno y barras de cereales son:

- 1) la creciente valoración de los consumidores por estos productos, que queda reflejada en la tendencia que muestran los precios de intercambio en el comercio internacional;
- 2) la menor volatilidad (relativa) de los precios de los derivados (menor riesgo de mercado).

En relación al punto 1), los precios de los productos derivados no sólo son superiores a los de los cereales, sino que además se observa que la brecha entre estos precios se ha ido ampliando con el transcurso de los años. Así, como fuera mencionado, la brecha entre el precio del grano y los cereales para desayuno, de más de 7 veces el valor de cereal, era sólo de 3 a 1 pocos años atrás.

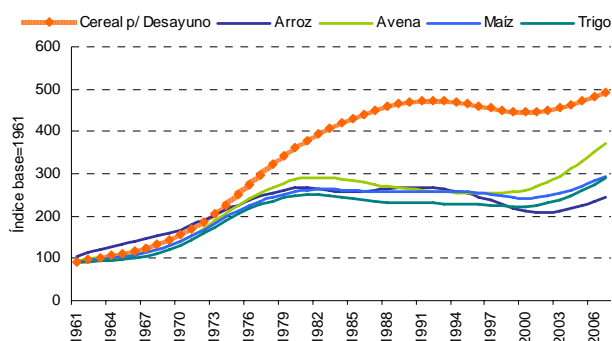
Para visualizar más claramente estos puntos se han descompuesto las series de precios mundiales de los cereales (maíz, trigo, arroz y avena) y de sus derivados (cereales para desayuno) en sus dos componentes: tendencia y ciclo³⁷, para el período 1980–2007. Con el componente tendencial se puede constatar el efecto antes mencionado de un precio relativo

³⁶ Es importante mencionar que la elaboración de copos de maíz a partir de grits constituye el método de producción tradicional, pero también es posible producirlos mediante el proceso de extrusión, que tiene un rendimiento superior.

³⁷ La descomposición de la serie se realizó utilizando el filtro de Hodrik-Prescott.

creciente; con el componente cíclico una nueva justificación al agregado de valor, la menor volatilidad de los derivados (punto 2).

Componente tendencial de los precios

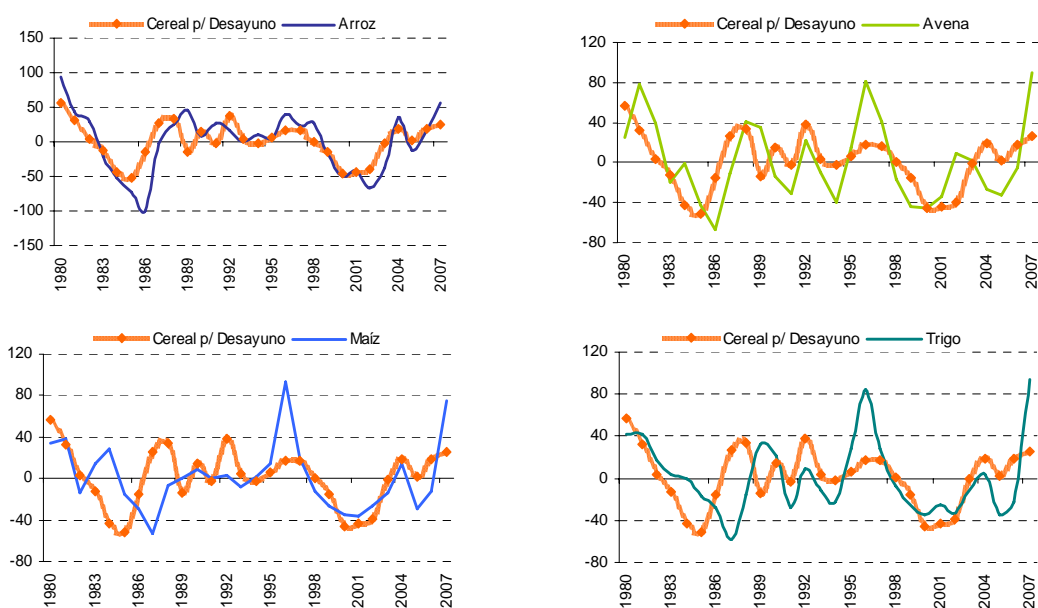


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre datos de FAO.

El gráfico anterior muestra claramente el aumento continuo en la tendencia de los precios de cereales para desayuno, por encima de la que presentan los cereales en grano. Esto tiene su justificación en que el mundo está cada vez más dispuesto a premiar con un mayor precio a los alimentos de mayor valor agregado, no sólo en términos de un mayor procesamiento sino también en términos de incorporación de un mayor gasto en publicidad, de un mejor diseño y material de packaging, de inversión en posicionamiento de la marca y en servicios adicionales (tales como la incorporación de juguetes o las vinculaciones con personajes de películas o dibujos animados).

En relación al punto 2), se exponen los gráficos que siguen a continuación, los cuales contienen sólo el componente cíclico de los precios, comparando cada cereal con el producto industrializado.

Componente cíclico de los precios



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre datos de FAO.

Para los cuatro cereales considerados se comprueba que los ciclos son menos marcados cuando se agrega valor a la producción, lo cual se refuerza calculando la desviación estándar de cada serie de precios, siendo la del arroz un 50% mayor a la del cereal industrializado, la de la avena y el trigo un 40% mayor, y la del maíz un 20% mayor.

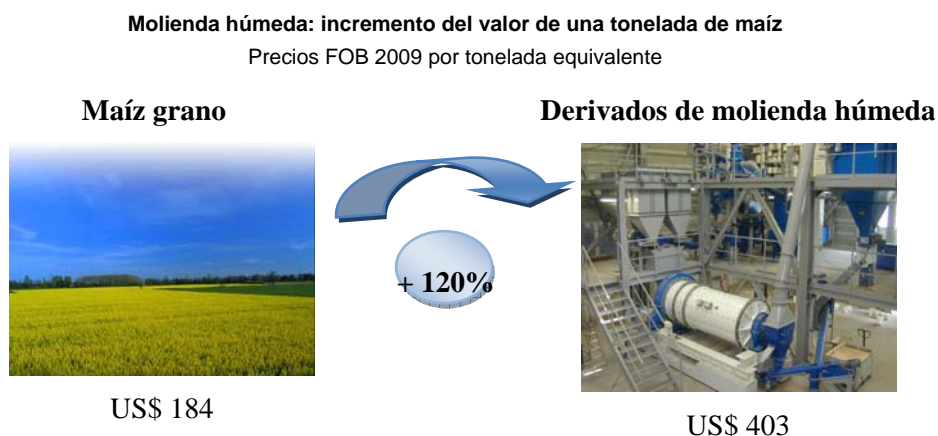
Este análisis se centró en los cereales para desayuno, al disponerse de series de precios. Para el caso de las barras de cereales no se ha podido contar con esta información. De todos modos, como las barras de cereales requieren mayores procesos en su producción, es de esperar que los dos fenómenos antes destacados, precio relativo creciente y menor volatilidad, se manifiesten también con estos productos y probablemente en forma más marcada.

Molienda húmeda

El proceso productivo de la molienda húmeda, consistente en la separación de las partes del grano (germen, fibra, gluten y almidón) mediante procesos físicos y químicos, posee una complejidad técnica superior al de la molienda seca. Los productos derivados son utilizados como bienes intermedios en numerosas industrias, como la farmacéutica, la textil, la de alimentos y bebidas, del plástico, entre otras.

La actividad se encuentra concentrada en seis plantas que pertenecen a cuatro empresas, las que producen dextrosa, glucosa, almidón, fructosa y derivados. Poseen una capacidad instalada que les permite lograr en conjunto una producción de más de 3.000 toneladas diarias (cifra que será superada en el corto plazo ya que algunas de ellas han anunciado ampliaciones).

Considerando una planta que transforma una tonelada de maíz en 0,035 toneladas de aceite, 0,20 toneladas de almidón común, 0,06 de almidón modificado y 0,40 toneladas de azúcares (quedando aún otros coproductos derivados del proceso que generan ingresos adicionales), se pueden obtener US\$ 403 (precios de 2010), valor que comparado con los US\$ 184 de la tonelada de maíz grano, implica un 120% de incremento del valor bruto de la producción, multiplicándose el ingreso por 2,2 veces.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Mirando al 2020

Se propone como año de referencia el 2020, considerando que determina un plazo razonable como para que los resultados de los cambios instrumentados puedan llegar a plasmarse en la realidad.

El escenario más probable para la molienda seca es aquel en el que pierde participación relativa entre los derivados del maíz. Aún así se puede esperar un crecimiento en la actividad. Referentes del sector consideran que el consumo interno de estos productos se acercaría al crecimiento poblacional, dado que el principal producto, la polenta, es un alimento que tiende a perder participación relativa en el gasto del consumidor cuando su ingreso aumenta. En base a ello, se supone entonces que el consumo interno crece a la misma tasa que lo hace la población³⁸.

Respecto al mercado internacional, las posibilidades de apertura de nuevos mercados o de fortalecer los actuales existen, pero requieren un sector público activo, fundamentalmente en la adecuación (baja) de los derechos de exportación (estos productos son gravados a una alícuota del 15%). Considerando que se logra una acción conjunta entre sector público y privado, se supone que la exportación del rubro crece un 5% anual, con lo cual el saldo exportable se incrementaría en 50.000 toneladas en diez años, generando en el 2020 alrededor de 38 millones de dólares (hoy se encuentra cerca de los 20 millones de dólares). Si Argentina tuviera hoy este volumen de exportaciones, el *market share* de la molienda seca en las exportaciones mundiales sería del 3%, valor que se compara con el 1,7% que tenía en el 2008³⁹.

Esta mayor producción demandaría 947 empleos más y 110 mil toneladas de maíz adicionales, las que, como grano, habrían generado un ingreso de 20 millones de dólares, mientras que vendidas como derivados de la molienda seca el valor ascendería a los 36 millones de dólares⁴⁰.

En el caso de los cereales para desayuno y las barras de cereales se suponen tres vías de incremento de la producción:

- Sustitución de importaciones: en el año 2009 se importaron 4.551 toneladas, por lo que para llegar a sustituirlas en 2020, se debería incrementar la producción en 455 toneladas por año. Esto permitiría un importante ahorro de divisas, el cual ascendería a los 8,7 millones de dólares en el año 2020.

³⁸ Se toma el crecimiento poblacional estimado por INDEC hasta el año 2015 y para los restantes 5 años se mantiene la última tasa de crecimiento estimada por el organismo.

³⁹ Como referencia el sector chileno tenía un *market share* de 0,1% en el año 2008, a la vez que el de EEUU era del 20,6%.

⁴⁰ Se simplifica suponiendo precios constantes, por lo que se toma el precio del maíz del año 2009 (US\$ 184) y el precio promedio ponderado de los productos de la molienda seca del mismo año (US\$ 323).

- Aumento de exportaciones: las exportaciones argentinas de estos productos han crecido a una tasa promedio anual del 18% en el período comprendido entre los años 1998 y 2008, mientras que el mundo lo ha hecho al 12%. Considerando un escenario conservador, se supone que las exportaciones seguirán el crecimiento que ha tenido el mundo en los próximos diez años. Así, las mismas pasarían de 12 mil toneladas a 38 mil toneladas, generando 66,5 millones de dólares, multiplicando en más de tres veces los 21,4 millones de dólares obtenidos en la actualidad.
- Incremento del consumo interno: ocasionado por el crecimiento poblacional y por la mayor difusión del consumo entre estratos sociales más bajos.⁴¹ Esto implica que el consumo per cápita pasaría de 1,4 kilos a 1,65 kilos.

Es decir, que las importaciones se reducirían en 4,5 mil toneladas, las exportaciones aumentarían en 25,6 mil toneladas y el consumo interno subiría en 17,4 mil toneladas, por lo que se requeriría un aumento de la producción de 47,5 mil toneladas, es decir, un 80% adicional a la producción del año 2009. En conjunto, las tres vías demandarían 335 puestos de trabajo adicionales, ocupando en total en el año 2020 a 650 personas.

Finalmente, respecto a la molienda húmeda se plantea un escenario en el que la producción aumenta en 2,2 millones de toneladas en diez años, es decir, un 110%. De las mismas, alrededor de 586 mil toneladas se destinarían al mercado externo en el año 2020, considerando un crecimiento gradual en la relación Exportaciones/Producción, con lo cual se generaría un adicional de 173 millones de dólares en el año 2020⁴² y se crearían 2.375 empleos. Este escenario requiere de una política de Estado activa que favorezca las inversiones para que ingresen al mercado nuevas plantas, así como para fortalecer los vínculos con otros países, ya que el posicionamiento de Argentina en las exportaciones mundiales se encuentra estancado, ubicándose en el año 2008 en el mismo nivel que diez años antes (1,2%). En este mismo período EEUU ha reducido su *market share* (del 35,7% al 23,9%), mientras que Francia, por ejemplo, lo ha incrementado significativamente (del 0,6% al 12,2%). Si Argentina hubiera exportado en 2008 las 586.000 toneladas proyectadas para 2020, su *market share* habría sido del 7,3%.

⁴¹ Justificando la tercera fuente de incremento se mencionan la existencia de algunos planes sociales de gobiernos provinciales que incorporan bolsitas económicas de cereales para desayuno.

⁴² Se calcula con el mismo método explicado en la nota al pie Nro 5, utilizado para la molienda seca, siendo el precio promedio ponderado para el sector de la molienda húmeda de US\$ 403.

Evolución estimada de variables principales de la Molienda

Variable:	Molienda seca*		Molienda húmeda	
	2010	2020	2010	2020
Consumo de maíz (ton)	386.000	496.000	1.070.000	3.323.000
Producción (ton)	231.000	298.000	1.048.000	3.257.000
Saldo exportable (ton)	69.000	119.000	157.300	586.000
Generación de divisas (miles de US\$)	20.000	38.000	63.400	236.200
Empleo directo	3.360	4.307	1.725	4.100

* Se considera la primera industrialización. Si se desea un número más global se debe incluir también la segunda industrialización, la que abarca, entre otros, a los cereales para desayuno y las barras de cereales.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se estima que para lograr el incremento de la producción mencionado se requerirían 2,36 millones de toneladas de maíz adicionales y el empleo de 3.322 personas adicionales.

Principales barreras al desarrollo y recomendaciones de política

El rol del sector público es crucial en la apertura de mercados y apoyo para la inserción internacional para las empresas. Este apoyo puede ir desde ayuda y promoción para la participación en ferias internacionales, vinculación con potenciales compradores a través de las oficinas de las embajadas en los mercados de destino, o apoyo para el cumplimiento de las regulaciones y estándares de los organismos de control en los mercados internacionales. Este último punto es fundamental, y el sector público puede jugar un rol determinante trabajando en pos de acuerdos de armonización de la normativa nacional con la internacional.

El apoyo público para acceder a los mercados puede aplicarse también a partir de la generación de cuestiones básicas, como la identificación y facilitación al sector privado de información relacionada con las barreras (arancelarias y técnicas) para ingresar a los distintos mercados, la identificación de los mercados más dinámicos, la generación de directorios de empresas y productos exportables.

Una de las principales dificultades que enfrentan los productos de la molienda del maíz, tanto seca como húmeda, es la pérdida de competitividad que suponen las retenciones que impone Argentina para salir del país (a pesar del derecho diferencial con el maíz)⁴³ y los aranceles que establecen los países importadores para ingresar en otro⁴⁴. En cuanto a los derechos de

⁴³ En un trabajo de IERAL (Garzón, Rossetti, Agosto 2010) se muestra que el esquema de derechos de exportación diferenciales termina castigando a distintos derivados de la molienda seca, caso de los cereales para desayuno y barras.

⁴⁴ Para la harina de maíz y la glucosa y jarabe de glucosa existen reintegros del 4,05 y 3,4% respectivamente, pero se sabe en base a consultas realizadas que, al menos los correspondientes a las harinas, se pagan con demoras importantes e incluso en algunos casos no se terminan pagando.

exportación, la molienda seca es la más gravada por este impuesto, seguida por la molienda húmeda y por último por los cereales para desayuno y barras de cereales.

Derechos de exportación para Cereales y a Derivados de Cereales. Año 2009

Posición arancelaria	Producto	DE	Reintegro
1001.10	Trigo	23%	0%
1005.90	Maíz	20%	0%
1004.00	Avena	20%	0%
1006.10	Arroz	10%	0%
1101.00	Harina de Trigo	13%	0%
1102.20	Harina de maíz	15%	4,05%
1515.29	Aceite de maíz	15%	0%
1702.30	Glucosa y jarabe de glucosa	5%	3,4%
1901.1030	Preparaciones para la alimentación infantil acondicionadas para la venta al por menor a base de harina, sémola o almidón	5%	0%
1904.10	Productos a base de cereales obtenidos por inflado o tostado	5%	0%
1904.20	Preparaciones alimenticias obtenidas con copos de cereales sin tostar o con mezclas de copos de cereales sin tostar y copos de cereales tostados o cereales inflados	5%	0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre datos de Sistema María (AFIP).

Respecto a los aranceles que tributan los productos argentinos al ingresar en otros países, se puede afirmar que los mismos son muy variados, dependiendo de la existencia o no de acuerdos de preferencia comercial o del grado de la política proteccionista del país de destino.

Se muestran a continuación los aranceles vigentes en los principales países importadores (posibles destinos) y también aquellos que rigen para los principales exportadores (competidores de Argentina). Por ejemplo, para el caso de la harina de maíz, si Argentina vende a México debe abonar un arancel del 12%, mientras que Brasil ingresa al 0%⁴⁵. En el caso de la glucosa y el jarabe de glucosa, la Unión Europea es quien mayores barreras impone a la importación, estableciendo aranceles que, según sea el producto específico, se encuentran entre el 40,19% y el 101,87%.⁴⁶ Finalmente, los cereales inflados, tostados o en copos ingresan a EEUU sin aranceles y a Canadá con un arancel del 5,9%. La Unión Europea es un importante mercado también, pero de difícil acceso, al menos en lo que a barreras arancelarias respecta, ya que se debe tributar un 16,04%.

⁴⁵ EEUU también ingresa sin aranceles, pero a diferencia de Brasil, no llama la atención ya que ambos países pertenecen al NAFTA.

⁴⁶ Excepto para la glucosa sólida o en polvo sin colorantes ni aromatizantes, y un contenido de fructosa entre el 20 y 50%, cuyo arancel es del 2,71%. El arancel mostrado en la tabla consiste en el promedio de los productos incluidos dentro de la posición arancelaria 170230.

Aranceles a Derivados de los Cereales en principales importadores mundiales

Año 2009

Harina de maíz (110220)

Países	Competidores				
Compradores	Argentina	EEUU	El Salvador	México	Brasil
Unión Europea	23,4%	23,4%	23,4%	23,4%	23,4%
EEUU	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%
Guatemala	10,0%	6,0%	0,0%	2,5%	10,0%
Canadá	5,0%	0,0%	5,0%	0,0%	5,0%
México	12,0%	0,0%	15,0%	-	0,0%
Nicaragua	5,0%	3,3%	0,0%	0,0%	5,0%

Glucosa y jarabe de glucosa, sin fructosa o con un contenido de fructosa inferior al 20% (170230)

Países	Competidores				
Compradores	Argentina	EEUU	China	Holanda	Italia
Unión Europea	58,0%	58,0%	58,0%	0,0%	0,0%
México	12,0%	0,0%	15,0%	15,0%	15,0%
EEUU	12,4%	-	13,1%	13,1%	13,1%
Canadá	1,8%	0,0%	1,8%	1,8%	1,8%
Nigeria	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%

Cereales insuflados, tostados y en copos (190410)

Países	Competidores				
Compradores	Argentina	Alemania	Reino Unido	Francia	EEUU
Unión Europea	16,04%	0,0%	0,0%	-	19,6%
EEUU	0,0%	1,1%	1,1%	1,1%	-
Canadá	5,9%	6,7%	6,7%	6,7%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre datos de WITS.

La cadena de la carne bovina

Nicolás Torre – IERAL Córdoba

A través de sistemas productivos alternativos (al disponerse de distintas opciones organizativas y tecnológicas), donde participan con diferente intensidad los factores productivos tradicionales (tierra, capital y trabajo) y algunos insumos claves, tales como los preparados en base a granos que se utilizan en la alimentación de los animales, un número muy importante de establecimientos ganaderos distribuidos a lo largo y ancho del país producen la hacienda que luego se transformará en carne.

Quienes transformarán el animal en pie en carne vacuna, integrando el segundo gran eslabón productivo, son las empresas industriales, ya sea establecimientos faenadores o frigoríficos. Los faenadores (mataderos), que sólo realizan el proceso de faena del animal, obtendrán carne fresca en medias reses con destino al consumo interno. Por su parte, los frigoríficos (en especial los exportadores), que efectúan a su vez el “desposte” del animal (troceado de la carne), generarán cortes (de carne fresca refrigerada o congelada) listos para exportar y/o comerciar en góndola. La cadena se continuará con otros establecimientos que cuentan con procesos más complejos y que transforman la carne fresca en chacinados, embutidos o no embutidos, y salazones (procesos asociados a la industria alimenticia). El proceso de faena generará, además de carne, algunos subproductos bovinos (piel, menudencias, grasa/sebo, sangre) que originan sus propios encadenamientos hacia delante, algunos muy importantes. El caso más trascendente es el de la piel, la que originará la cadena de la industria de la curtiembre y de todos los productos derivados del cuero (calzados, manufacturas de cuero).

La producción del animal en pie

La empresa ganadera tiene como objetivo final la producción de animales en pie para faena. Se encuentra operando en una actividad atada al ciclo biológico de los animales, cuyos tiempos de evolución y crecimiento están en gran medida predeterminados. Si tras ser servida la vaca queda preñada en el primer servicio, habrá que esperar nueve meses hasta el nacimiento del ternero/a. Así, las hembras reproductoras podrían tener -suponiendo un desempeño ideal- una cría por año.⁴⁷ El proceso productivo se realiza haciendo uso de un factor escaso, la tierra, por lo cual

⁴⁷ Si la industria mide la eficiencia en el uso del capital instalado a través del índice de capacidad ociosa, la ganadería de cría mide la eficiencia del uso del capital “vaca-vientre” a través de la tasa de preñez y/o parición. La primera mide la eficiencia del servicio de preñez, mientras que la segunda incorpora la merma por mortandad preparto.

existe una competencia con otras actividades productivas y/o especulativas; habitualmente compite por este recurso con la agricultura extensiva, y en algunos casos lo hace con el tambo. Cambios en las rentabilidades comparadas de las distintas actividades agropecuarias genera presiones para la entrada o salida de la actividad. A lo anterior se suma que parte de la hacienda adulta –vacas/toros- son a la vez bienes de capital y bienes de cambio. Según varíen las percepciones sobre la rentabilidad futura de la actividad, las hembras pueden ser utilizadas como “acumulación de capital” para producción futura (vía servicio-gestación), o pueden pasar a ser “producto final” para la venta al frigorífico.

El productor puede estar especializado en alguna etapa particular del ciclo (cría, recria o terminación) o realizarlo de manera completa (“ciclo completo”). Habitualmente la etapa de cría se realiza a campo, en campos de capacidad agrícola marginal, y no requiere de instalaciones especiales; en contraposición, las etapas de recria y terminación disponen de mayores opciones tecnológicas: se pueden realizar “a campo sin suplementación” (pastoreo), “a campo con suplementación” (pastoreo más alguna dosificación de alimento seco por el productor) o en “corrales de engorde” (feed-lot) (una dieta totalmente dosificada por el productor). Este último tipo de manejo productivo implica un mayor capital involucrado por requerir de instalaciones y maquinaria específica para su realización.

Superficie ganadera y distribución del Ganado Bovino a nivel nacional. Año 2009

Región	Superficie total (Has)	Superficie ganadera (Has)	Cabezas de ganado bovino*	Establecimientos con ganado bovino
NOA	55.986.400	11.857.185	3.130.919	18.341
NEA	28.969.900	16.569.713	9.851.351	43.713
CUYO	31.522.600	10.862.304	2.389.858	9.046
Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos	37.710.900	18.577.685	16.701.668	73.563
Buenos Aires y La Pampa	45.101.100	26.613.024	21.179.150	61.593
Patagonia	78.729.100	53.303.179	1.179.178	7.346
Argentina	278.020.000	137.783.089	54.432.124	213.602

* Información Primer Trimestre 2009.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, en base a CNA'02 (INDEC), SENASA (2009).

De acuerdo al último Censo Agropecuario del que se dispone información (CNA2002), se contaba con 213,6 mil establecimientos con rodeo bovino en el 2002, los que se concentraban mayoritariamente en la región central del país (provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires y La Pampa). También el NEA (Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa) disponía de un número importante de establecimientos (43,7 mil, el 20% del total). Según la fuente censal, la superficie ganadera era de 137,7 millones de hectáreas. Con respecto a las existencias, SENASA hacía referencia a 54,4 millones de cabezas a comienzos de 2009, siguiendo una

distribución geográfica bastante similar a la de los establecimientos (70% de la hacienda concentrada en las provincias del Centro, 18% en el NEA y el 12% en el resto del país).

El tamaño medio de los establecimientos ganaderos era de 645 hectáreas a nivel nacional. En promedio cada establecimiento contaba con 255 cabezas. En las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, el tamaño promedio bajaba a 253 hectáreas y 227 cabezas; en Buenos Aires y La Pampa a 432 hectáreas y 344 cabezas (mayor que el nacional); en el NEA el promedio era de 379 hectáreas y 225 cabezas. La densidad bovina medida en términos de la superficie ganadera era considerablemente mayor en las provincias de la región central (0,9 cabezas por hectárea en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos y 0,8 en Buenos Aires y La Pampa), que en resto del país (0,6 NEA, 0,3 NOA, 0,2 Cuyo y 0,02 Patagonia).

Densidad bovina y tamaño de los establecimientos. Año 2009

Región	Densidad bovina sobre superficie total (Cabezas/Hectáreas)	Densidad Bovina sobre superficie ganadera (Cabezas / Hectáreas)	Tamaño medio de los establecimientos (en hectáreas)	Tamaño medio de los establecimientos (en cabezas)
NOA	0,06	0,26	646	171
NEA	0,34	0,59	379	225
CUYO	0,08	0,22	1201	264
Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos	0,44	0,90	253	227
Buenos Aires y La Pampa	0,47	0,80	432	344
Patagonia	0,01	0,02	7256	161
Argentina	0,20	0,40	645	255

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de CNA'02 (INDEC), SENASA (2009).

En materia de empleo, sobre la base de la cantidad de establecimientos registrados en el Censo 2002 y definiendo determinados requerimientos de puestos de trabajo según los distintos tamaños de explotaciones, se estima que el primer eslabón de la cadena de la carne bovina genera aproximadamente 92,8 mil puestos de trabajo.

El eslabón industrial

De acuerdo a estadísticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (MAGPyA), en el 2007 estuvieron activos 500 establecimientos industriales que faenaron 14,7 millones de cabezas de ganado bovino.

Los establecimientos que integran la industria de la carne bovina pueden dividirse en grupos según diferentes criterios. Por un lado, los establecimientos se clasifican en tres categorías de acuerdo al proceso productivo que realicen: a) Ciclo Completo (matanza y preparación de carne); b) Ciclo 1 (solamente matanza); c) Ciclo 2 (solamente preparación de carne faenada por otros frigoríficos). Por otro lado, y en lo que respecta al destino de la producción, de acuerdo a la Ley Federal de Carnes, se encuentran los establecimientos “Clase A”, con inspección

sanitaria de SENASA y tránsito federal, los establecimientos “Clase B”, con inspección sanitaria por organismos provinciales y tránsito provincial (su producción solo puede circular en la provincia donde está radicado) y los establecimientos “Clase C” o “Rural”, con inspección sanitaria municipal, cuya producción se destina exclusivamente al municipio donde está radicado.

De acuerdo al total de animales faenados, el número de establecimientos y suponiendo 240 días hábiles de trabajo⁴⁸, surge que en promedio cada establecimiento faenó en Argentina 122,8 animales diarios en el 2007. Este promedio no resulta un dato muy preciso en función de la gran heterogeneidad que existe en la industria frigorífica argentina, donde se cuenta con establecimientos chicos, medianos y grandes. Por tal motivo, es conveniente caracterizar y dividir a los establecimientos faenadores a partir de la cantidad de cabezas faenadas.

Establecimientos faenadores de carne bovina en Argentina – Segmentación por nivel de faena (2007)

Grupo	Entre 1-1000 animales	Entre 1001 y 20000 animales	Entre 20001 y 50000 animales	Entre 50001 y 100000 animales	Entre 100001 y 200000 animales	Más de 200000 animales	Total
Cantidad de Establecimientos	138	200	63	51	41	7	500
Animales Faenados	41.975	1.176.476	2.044.352	3.766.038	6.041.713	1.671.070	14.741.624
Faena promedio diaria*	1,3	24,5	135,2	307,7	614,0	994,7	122,8

* Se consideran 240 días trabajados al año.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, con datos provenientes de los registros de ONCCA y SIIA.

Haciendo seis grupos de establecimientos según la cantidad de animales faenados, se encuentra que los grupos que cuentan con mayor número de establecimientos son los que reúnen a los establecimientos de menor faena diaria promedio. En efecto, en el grupo de hasta 1000 animales faenados, se cuenta con 138 establecimientos (27,6%), los que tuvieron una faena diaria promedio de 1,3 animales; en el grupo de entre 1001 y 20.000 animales faenados, se cuenta con 200 establecimientos (40%), los que tuvieron una faena diaria promedio de 24,5 animales. Puede deducirse que las dos terceras partes de los establecimientos faenadores de carne bovina de argentina faenaron en promedio menos de 25 animales diarios.

Los dos grupos que contienen establecimientos más grandes cuentan con 41 integrantes (establecimientos de entre 100.001 y 200.000 animales año) y 7 integrantes (establecimientos de más de 200.000 animales año). En estos casos el promedio diario de faena ascendió a 614 y 994,7 animales respectivamente. Nótese que en términos de la cantidad total de animales faenados en Argentina, estos dos grupos participan con el 41% y el 11,3% respectivamente. Por

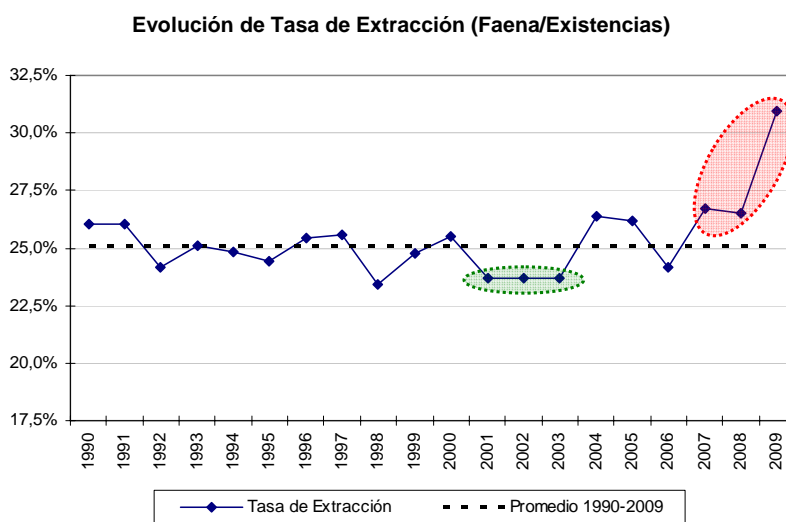
⁴⁸ Se consideran 240 días hábiles y se supone que “todos” los días hábiles del año se faena. Puede no ser así si el frigorífico decide concentrar la faena sólo en algunos días de la semana. Al ser un promedio también esconde las posibles diferencias en distintos momentos del año (cuestiones estacionales).

último es posible advertir que el 32,4% de los establecimientos frigoríficos (los de mayor tamaño, 162 de los 500) generó el 92% de la producción de carne bovina.⁴⁹

En materia de empleo, se estima sobre la base de la cantidad de establecimientos existentes y considerando diferentes requerimientos de mano de obra por animal faenado, que la industria frigorífica y de la carne bovina genera aproximadamente unos 46,5 mil puestos de trabajo. Por su parte, de acuerdo a estimaciones Censales del 2003, la industria del cuero y de las manufacturas de cuero (incluyendo calzado) generaba 34,5 mil puestos de trabajo directos. En ese año se faenaron 12,5 millones de cabezas, cifra inferior a la del 2009 (16 millones) pero probablemente ligeramente superior a la del 2010 (se estiman 11,9 millones). De lo anterior podría deducirse que el empleo actual en esta industria probablemente no se haya modificado mucho respecto de los niveles del año censal (dada la similar provisión del insumo crítico).

Indicadores del desempeño reciente de la cadena

De acuerdo con las estadísticas del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), las existencias ganaderas rondaron los 52 millones de cabezas en 2009 (promedio año), un stock similar al que se tenía a comienzos de los años '90. Esto contrasta con el significativo crecimiento del stock bovino brasilero en los últimos 15 años, que se expandió en 37 millones de cabezas (+23%). En Uruguay también creció el stock un 10% durante el mismo lapso de tiempo (1,25 millones de cabezas más).



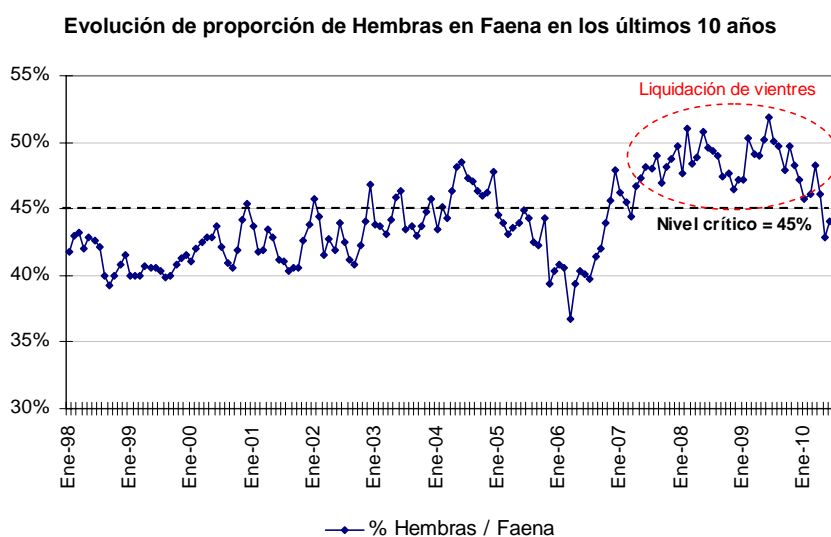
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de datos del IPCVA, SENASA y la ONCCA.

Las existencias bovinas argentinas tuvieron un importante crecimiento tras la crisis de 2001, aumentando un 12% entre 2001 y 2006. No obstante, a partir de 2007 la faena se incrementa vía un marcado ciclo de liquidación de vientres que se extiende hasta finales de 2009. La tasa de

⁴⁹ Un supuesto necesario para realizar este cálculo es que el peso promedio del animal faenado es el mismo en todos los frigoríficos del país, independientemente de su escala.

extracción observada entre el 2007 y el 2009 (faena en relación al stock) es considerablemente superior a la de años previos y excede significativamente el nivel de tasa de extracción que se considera de equilibrio (próxima al 25%). Nótese que, en contraposición, el crecimiento del stock observado entre 2001 y 2006 coincide con bajas tasas de extracción en años previos (2001-2003).

Las hembras en condiciones de reproducción (vientres) son el bien de capital que permite que se disponga en el mercado de animales en pie, tras un determinado tiempo, de bovinos en condiciones de faena. La retención de vientres por encima de un determinado nivel potenciará el crecimiento de las existencias de bovinos, y por consiguiente, de la disponibilidad de bovinos en condiciones de faena en los mercados. Por el contrario, la liquidación de vientres generará el proceso inverso. Según distintos referentes en el tema, el “nivel crítico” de participación de las hembras en la faena total está en torno al 45%; valores superiores disminuyen en el mediano plazo las existencias de bovinos. El período de elevada tasa de extracción coincide con elevada participación de hembras en la faena total, que fluctúa en torno al 48%-50% durante todo 2008 y 2009. La fuerte reducción del stock bovino entre 2007 y 2010 será entonces la consecuencia de la elevada extracción con alta participación de hembras.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de datos del IPCVA, SENASA y la ONCCA.

La elevada extracción permitió niveles de producción de carne bovina y de consumo interno récord durante los años 2007, 2008 y 2009. La producción de carne creció de 3 millones de toneladas res con hueso en 2004 hasta 3,37 millones en 2009, un aumento del 12%, haciendo la salvedad de que el stock ganadero en este último año era igual o algo inferior al de 2004.

Tras la crisis de 2001, el consumo per cápita de carne bovina se mantuvo en torno a los 60kg por habitante hasta 2005. El escenario comienza a cambiar sustantivamente cuando en el transcurso del año 2006 la política pública intensifica un proceso de fuerte intervención sobre el

mercado de exportación de la carne, que incluye cierre de exportaciones, incremento de derechos de exportación y la creación de registros no automáticos de exportación (los denominados ROE). A partir de entonces, se reguló el flujo exportado de manera de garantizar mayor disponibilidad de carne en el mercado interno. Esto trajo como consecuencia una caída del precio de la carne pagado por los consumidores, pero también una baja en el precio del animal vivo comercializado en el mercado interno, lo que redujo la rentabilidad de la actividad ganadera en su conjunto. La continuidad de este fenómeno disparó la fuerte liquidación de vientres antes comentada, generando un elevado nivel de actividad en la industria frigorífica que el tiempo mostraría que no sería sostenible. La corrección de precios internos de la carne bovina y del animal en pie hacia fines del 2009 y comienzos del 2010 detiene el ciclo de liquidación de vientres y los altos niveles de faena, incentivando a los productores a invertir nuevamente en la producción bovina (aunque todavía no está claro con qué intensidad).

Un escenario posible para el 2020

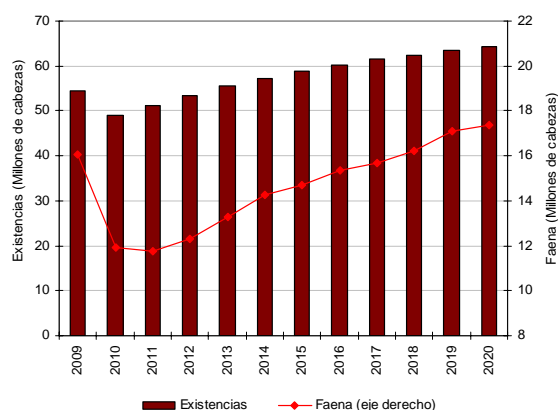
El comercio mundial brindará oportunidades a la cadena de carne bovina en los próximos 10 años. Para que el país pueda aprovechar un contexto que se avizora favorable surgen como condiciones necesarias (no suficientes) la recuperación de la estabilidad macroeconómica (en materia de precios en particular), de la previsibilidad en las reglas de juego y de la libertad de mercado y comercio. También deberán mejorarse otros aspectos que hacen al entorno de negocios en el que se desenvuelve la cadena (financiamiento, infraestructura, controles sanitarios y fiscales, etc.) y al propio funcionamiento de la misma y al comportamiento de sus actores, que deberán inexorablemente mirar hacia los mercados de exportación si se desea defender el valor de la producción en un proceso de crecimiento.

Aún logrando todo lo anterior, se requerirán varios años de inversión para recién poder recuperar niveles de actividad y producción (sustentables) como los que mostró la cadena en los años recientes (no sustentables). Durante 2007, 2008 y 2009, el consumo per cápita de carne ascendió a casi 68 kilos, un nivel imposible de sostener dado el tamaño y la eficiencia del stock ganadero. Para sostener este consumo la tasa de extracción (faena en relación a existencias) tuvo que ir más allá de lo posible y el costo llegó expresado en una fuerte caída en el stock bovino.

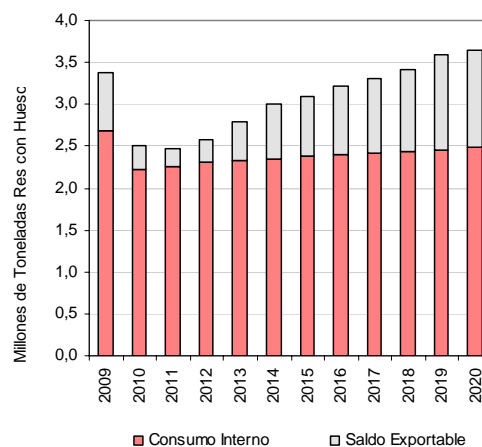
De acuerdo a estimaciones propias, la Argentina podrá recuperar el nivel de faena observado en 2009 (16 millones de cabezas) si en los próximos años (dos o tres) baja de forma importante la tasa de extracción, de manera de recomponer las existencias de ganado bovino. Para disponer de más animales para faena hacia mediados de la segunda década de este siglo inevitablemente se deberá disponer de menos animales durante los primeros años de la segunda década. Se estima que recién en el 2014 podrán superarse los 14 millones de cabezas faenadas.

Si se supone una tasa de extracción del 23% en 2011 y 2012, luego creciente hasta llegar al 27% en el 2020, el stock de ganado bovino podría incrementarse desde 48,9 millones de cabezas (2010) a 64,3 millones de cabezas (2020). El flujo de animales enviados a faena podría pasar de 11,9 millones en 2010 a 17,3 millones en 2020. Si se considera un peso medio de faena como el de años previos, constante para todo el período proyectado, la producción de carne anual se mantendría en torno a los 2,5 millones de toneladas res con hueso hasta 2012, y recién a partir de 2014 podría superar los 3 millones de toneladas. En el 2020, la producción podría llegar 3,6 millones de toneladas.

Un escenario posible de evolución de las existencias ganaderas y flujos de faena (2009-2020)



La distribución de la producción de carne entre el mercado interno y el externo



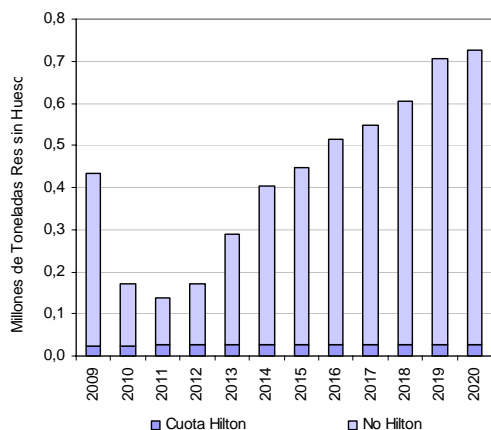
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de datos de SENASA, IPCVA y MINAGRI.

En cuanto al consumo de carne bovina en el mercado interno, se supone que se mantendrá en torno al nivel actual de 56 kilos por habitante (promedio). Este consumo es bajo en relación a los valores históricos, pero debe advertirse que la carne bovina deberá valorizarse en el mercado interno a los efectos de generar los incentivos para la inversión ganadera y las condiciones que hagan posible el aumento de la producción antes referido. También existe una marcada tendencia a una sustitución entre carnes, a favor de la carne aviar y en detrimento de la carne bovina por parte de los argentinos, incentivado por un abaratamiento de la primera con el transcurso de los años. Adicionalmente, un escenario probable es el crecimiento de la producción y el consumo de carne porcina en Argentina, fenómeno que se producirá con mayor o menor anticipación (pero antes del 2020) cuando la carne porcina, hoy cara, se abarate respecto de las otras dos carnes.

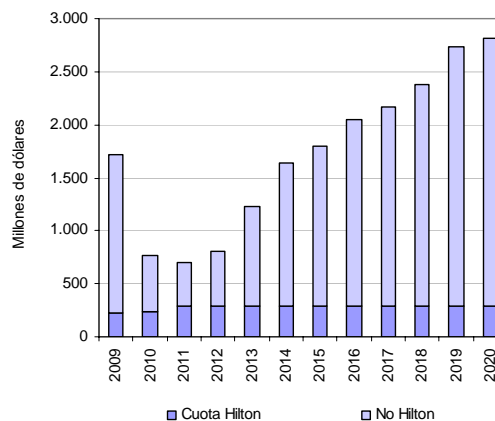
La mayor producción acompañada de un consumo interno que crece sólo a la tasa del crecimiento poblacional irá incrementando el saldo exportable con el transcurrir de los años, alcanzando 1,2 millones de toneladas res con hueso para 2020 (726 mil toneladas res sin hueso),

lo que representaría alcanzar un *market share* del 12% aproximadamente en el comercio mundial de carne bovina.⁵⁰

Un escenario posible de evolución de las exportaciones – Volúmenes (2009-2020)



Un escenario posible de evolución de las exportaciones – Valor (2009-2020)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, sobre la base de datos de SENASA, IPCVA y MINAGRI.

Con respecto al valor de las exportaciones, se han proyectado precios en los niveles promedio del período 2007/2009. Se trata de precios superiores a los históricos pero inferiores a los valores máximos observados hacia fines de 2007 y comienzos de 2008. En el caso de los cortes Hilton, se prevé un valor estable de US\$ 10.500 la tonelada, mientras que en el caso del resto de carnes (enfriadas y congeladas) un valor medio de US\$ 3.600 la tonelada. Nótese que la OECD/FAO proyecta un valor FOB de US\$ 3.245 por la carne bovina de exportación de Brasil para el período 2010/2019, levemente por debajo del valor definido para Argentina en la simulación (lo que es razonable dada la mayor calidad, real o percibida, de la carne argentina en el mundo). Con estos precios y los volúmenes antes definidos, se estima que la generación de divisas por exportaciones de carne bovina se recuperará a partir de 2013, en 2015 superará el valor de 2009 y llegará a los US\$ 2.810 millones en el 2020.

El empleo generado por la cadena en 2010 se ha reducido en relación a los dos años previos, por la fuerte caída en la disponibilidad de animales para faenar. No obstante, con la recuperación de las existencias bovinas y el crecimiento de la faena en los próximos años, la cadena (incluyendo carne y cueros) iría incorporando trabajadores y al cabo de 10 años estaría empleando aproximadamente 39.847 trabajadores adicionales (19% adicionales respecto del nivel del 2009/2010, creciendo al 1,8% promedio anual). En el sector industrial (matanza y procesado) se espera que el aumento de las exportaciones genere nuevos puestos de trabajo vía ampliación en la capacidad de desposte y procesado de carnes para exportación, dos actividades bien

⁵⁰ Sobre la base de proyecciones de OECD/FAO, el volumen de comercio mundial podría alcanzar a las 10,3 millones de toneladas res con hueso en el 2020. Nótese que Brasil tiene el 30% del mercado en la actualidad.

intensivas mano de obra. También se incluyen en esta expansión los empleos que generaría las industrias de la curtiembre y de la manufactura del cuero, al disponer de un volumen de materia prima (pieles) superior.

El empleo generado por la cadena de carne bovina – Un escenario posible al 2020

	2009/2010 (e)	2020 (proyectado)	Crecimiento esperado
Puestos de trabajo en establecimientos ganaderos de cría y engorde	92.800	107.698	+14.898
Empleos en Industria Frigorífica y de la Carne Bovina	46.500	53.965	+7.465
Empleos en Industria de la Curtiembre y manufacturas derivadas del cuero	32.500	43.342	+10.842
Transporte y distribución más empleos indirectos*	34.360	41.001	+6.641
Total Cadena Carne Bovina	206.160	246.007	+39.847

* Empleos generados en empresas que prestan servicios a los dos primeros eslabones de la cadena (financieros, seguridad, limpieza, contables, informáticos, etc. y en empresas que proveen otros insumos relevantes, ej.: material de papel y plástico para envasado).

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Oportunidades para potenciar el valor de las exportaciones de carne bovina

Las oportunidades para potenciar el valor de las exportaciones de carne bovina están vinculadas principalmente a los cortes de alto valor internacional. Entre los cortes más exportados, los de mayor valor son el lomo, el bife angosto, el corazón de cuadril y el bife ancho. Dichos cortes representaron el 51% del volumen exportado como carne enfriada en 2009 y constituyeron el 6% del volumen de carne congelada. Por su parte, los cortes más exportados de menor valor son el cuarto trasero incompleto, el cuarto delantero incompleto, cortes en juego del cuarto delantero y el “trimming”. Estos cortes constituyeron el 43% del volumen de carne congelada en 2009, y representaron el 1% del volumen exportado como carne enfriada.

Diferencial de precio según método de conservación. Cortes Seleccionados. Año 2009.

Corte	Carne enfriada	Carne congelada	Dif. %
Rump & Loin	\$ 10.082	-	-
Lomo	\$ 9.907	\$ 5.982	66%
Bife angosto	\$ 9.669	\$ 4.752	103%
Corazón de cuadril	\$ 9.572	\$ 4.538	111%
Tapa de cuadril	\$ 7.423	\$ 6.686	11%
Bife ancho	\$ 6.895	\$ 4.394	57%
Bola de lomo	\$ 3.742	\$ 3.394	10%
Nalga de adentro	\$ 3.860	\$ 4.554	-15%
Trimming	\$ 3.500	\$ 1.729	102%
Cortes en juego del cuarto delantero	\$ 2.780	\$ 2.617	6%
Cuarto delantero incompleto	\$ 2.515	\$ 2.164	16%
Cuarto trasero incompleto	\$ 2.452	\$ 2.188	12%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, en base a datos de IPCVA.

Tomando valores de exportación promedio de 2009 para los 12 cortes más enviados se observa que, salvo un caso, se paga mejor la tonelada del corte enfriado que la tonelada del corte congelado, diferencial que es más importante a mayor valor del corte.

En la actualidad, los mayores importadores netos de carne bovina son Rusia, Japón, la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, México, Hong Kong (China), Egipto, Taiwán y Filipinas. De acuerdo con estimaciones del FAPRI para 2020, México, Sudáfrica e Indonesia crecerán fuertemente en importaciones netas de carne bovina, mientras que Rusia, y Japón crecerían lo suficiente como para seguir siendo los principales importadores. La Unión Europea y Corea del Sur también continuarán siendo importantes demandantes netos de carne bovina.

Los mercados de Rusia, Japón y México demandarían 2,38 millones de toneladas de carne bovina en 2020. Argentina actualmente no está colocando carnes enfriadas ni congeladas en Japón, México y Corea del Sur, y los volúmenes enviados a Egipto o Sudáfrica son aun poco significativos. En algunos casos, esto responde a restricciones sanitarias del importador, en otros por desventajas arancelarias por existencia de acuerdos comerciales entre los importadores y otros exportadores de carne bovina. Argentina deberá trabajar en ambos frentes para ampliar el horizonte de mercados donde colocar los saldos exportables de carne bovina de alto valor.

Los principales importadores del mundo compran poco a la Argentina (2009)

	Exportaciones Totales Arg.		Japón		Corea del Sur		Sudáfrica		Egipto	
	Mill. US\$	Ton.	Mill. US\$	Ton.	Mill. US\$	Ton.	Mill. US\$	Ton.	Mill. US\$	Ton.
Carne Congelada	\$ 839,2	280.762					\$ 4,1	2.325	\$ 17,7	7.133
Carne Fresca o Enfriada	\$ 745,2	111.477					\$ 0,0	0		
Carne y/o Menud. Bov. Procesadas	\$ 151,3	53.077	\$ 0,1	9					\$ 0,3	109
Menudencias Bov. Frescas o Cong.	\$ 145,7	108.857			\$ 0,0	47	\$ 2,5	1.290	\$ 0,1	81
Total	\$ 1.881,3	554.172	\$ 0,1	9	\$ 0,0	47	\$ 6,6	3.616	\$ 18,1	7.322

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, en base a datos de IPCVA.

La cadena de las Legumbres

Félix Piacentini – IERAL NOA

Los cultivos que se incluyen en la cadena de las legumbres secas corresponden a los del poroto, arvejas y garbanzo. Los dos primeros por ser de mayor peso en cuanto a volumen de producción en Argentina y el tercero debido al comportamiento dinámico que ha tenido en los últimos años.

El primer actor de la cadena de las legumbres es el productor agrícola, que produce el grano (eslabón primario). La misma continúa con el eslabón industrial (secundario), en la que aparecen tres actores:

- a) La industria seleccionadora, que se encarga de separar los granos en función de su calidad, peso, color, etc.
- b) La industria enlatadora y/o fraccionadora, que produce el grano entero enlatado y/o envasado para consumo final.
- c) La industria molinera, que transforma los granos en harina.

Adicionalmente a estos eslabones comerciales, la cadena se completa con otros actores de apoyo como organismos públicos que definen el marco legal en el que operan los actores, organismos públicos y privados que proveen asistencia científica-tecnológica, proveedores de servicios y Cámaras empresariales que defienden los intereses del sector.

En la Argentina la producción de legumbres tiene un carácter regional. La legumbre más cultivada es el poroto con 279 mil hectáreas sembradas y una producción de 313 mil toneladas durante la última campaña. La zona productora por excelencia es el NOA, destacándose Salta que concentra el 72% de la superficie total. En cuanto a las variedades implantadas el 80% se reparte en partes iguales entre poroto alubia (blanco), del que Argentina es el primer exportador mundial, y poroto negro. El resto corresponde a porotos de color. La arveja es la segunda legumbre en importancia en cuanto a volumen de producción con 40 mil toneladas (2008) concentradas en partes iguales en las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. Con una escala al momento muy reducida pero un gran dinamismo aparece recientemente el garbanzo, que de no producirse en la Argentina hasta el año 2001 ocupa por lo menos 8 mil hectáreas en 2009, con una producción superior a las 8 mil toneladas de acuerdo a datos oficiales. Sin embargo se estima que estas cifras son en realidad del doble.

Debido a las particularidades de su proceso productivo las legumbres ocupan más mano de obra que otros cultivos, tanto en su etapa primara (producción agropecuaria) como en la secundaria

(industria seleccionadora). A diferencia de otros granos las legumbres se consumen en su mayoría sin transformaciones, por lo que la calidad, aspecto, color y tamaño son atributos valorados por el mercado y que necesariamente exigen al menos un proceso industrial de selección. En una proporción muy baja se las industrializa en la forma de harinas, fraccionadas en conservas. Se estima que la mano de obra generada por la cadena se encuentra en una cifra cercana a los 33.000 empleos directos (promedio seis meses) en todos sus eslabones. El requerimiento de trabajadores por hectárea sembrada es superior al de las cadenas del trigo, maíz, arroz, oleaginosas, bovina, porcina y láctea.

Nuestro país no es un gran consumidor de legumbres con un consumo per cápita que no llega al kilogramo anual. Es por ello que más del 90% de la producción de legumbres se destina hacia los mercados externos. El aporte de divisas de los productos primarios e industriales del sector fue de US\$ 293 millones en 2008, con un liderazgo indiscutible de los porotos comunes que aglutinan un 93% de las ventas externas (promedio de los últimos 10 años). Las arvejas contribuyen con un promedio del 4,2%, mientras que el garbanzo lo hace con un 1%. Las exportaciones de bienes con alguna transformación industrial adicional (harinas y conservas) sólo representan el 1% del total.

En el escenario mundial Argentina es el segundo exportador de porotos comunes con un 17% de *market share*, después de China que tiene el 40%. El líder mundial como exportador de arvejas es Canadá que se lleva la mitad del mercado, mientras que en los garbanzos Australia prevalece con un cuarto de los valores comerciados. En estos cultivos nuestro país participa solamente con el 1,2%. En comparación con otros granos el comercio mundial de legumbres presenta flujos más volátiles, debido a la mayor variabilidad de sus precios. En este sentido las legumbres no constituyen una commodity agrícola (suelen incluirse en la categoría de especialidades) ya que sus mercados son más reducidos, se comercializan a través de contratos y no se dispone de mercados a término.

Desde el punto de vista de nuestra potencialidad poseemos ventajas comparativas reveladas en casi todos los productos de la cadena, aunque la mayor oportunidad de agregar valor se nos presenta como proveedores mundiales de materia prima y no como abastecedores de productos industrializados. Debido a nuestra ubicación geográfica productos industriales como las conservas no logran llegar con un precio competitivo a los mercados más importantes, aunque sí podemos abastecer a nuestros países vecinos. También se presentan dificultades comerciales de acceso debido a que la distribución de este tipo de bienes se encuentra muy concentrada en los mercados de destino a través de grandes cadenas de supermercados.

La posibilidad de crecimiento de la cadena se halla por tanto en la estrategia de aumentar la producción primaria logrando una mayor inserción en los mercados que abastecemos y ganar nuevos. La diversificación no solo se aplica a los mercados sino también a los productos que ofrecemos, acomodando nuestra producción a los requerimientos cambiantes del consumidor.

Por ejemplo, al concentrar nuestra oferta en pocas variedades de poroto (alubia y negro) se pierden oportunidades en los mercados que demandan poroto de color (cranberry, dark y red light red kidney, entre otros). Lo mismo ocurre con el garbanzo, en donde nuestra oferta corresponde al tipo kabuli consumido por Occidente pero al desarrollar la variedad dese se podría ingresar al mayor mercado del mundo, la India. Pocas variedades concentradas en pocos mercados podrían describir la situación actual de nuestras ventas externas.

A pesar de que el consumo per cápita mundial de legumbres se encuentra en declinación se espera un crecimiento en valores absolutos del 10% para el 2020 y del 23% para el 2030. El Sudeste Asiático es la región donde se estima un mayor aumento por la creciente demanda de países como India, Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka. Argentina prácticamente no penetra en ninguno de ellos, ni tampoco en muchos otros que son importantes compradores de legumbres por su tamaño y/o dinamismo reciente. En este sentido nuestro país desatiende a un número de naciones que en conjunto representan el 40% de las importaciones mundiales de porotos comunes y el 80% de las de garbanzos y arvejas, y que constituyen un mercado de US\$ 2.200 millones anuales.

A la necesidad de una política comercial más activa, que necesariamente tiene que estar impulsada en primer término por el Estado se suman una serie de dificultades que conspiran contra el desarrollo del sector.

- Falta de información: la inexistencia de mercados internos que sirvan de guía al productor en la fijación de precios, sumado a poca información respecto del mercado y la demanda internacional. Esto limita entre otras cosas la decisión de qué variedad producir.
- Exceso de burocratización de los trámites de exportación: Las trabas, demoras y discrecionalidad para autorizar los Registros de Operación de Exportación (ROE verde) que hasta 2007 se habilitaban automáticamente, y el acortamiento del plazo impuesto a los exportadores para cerrar la operación (de una año a 45 días) han sido identificados como una de las principales dificultades. Los problemas para garantizar en tiempo y forma los envíos a los compradores provocan pérdidas de mercados a favor de proveedores más confiables.
- Retrasos en los reintegros: si bien las legumbres cuentan con un esquema de retenciones netas de reintegros del 1%, el retraso (de hasta seis meses) en la devolución de los mismos se traduce en un sobrecosto financiero de magnitud y disminuye la competitividad.
- Insuficiente presupuesto a la investigación: los recursos destinados a los organismos públicos dedicados a la investigación en genética, control de enfermedades y manejo del cultivo son prácticamente inexistentes.

**Mercados con muy baja o nula participación de Argentina
en sus importaciones de legumbres (2008)**

Poroto			Garbanzo			Arvejas		
País	Importaciones miles de US\$	Market Share de Argentina	País	Importaciones miles de US\$	Market Share de Argentina	País	Importaciones miles de US\$	Market Share de Argentina
Reino Unido	104.208	0%	India	115.849	0%	India	732.400	0%
México	91.643	0%	España	64.771	1%	China	76.550	0%
Turquía	55.574	3%	Emiratos Árabes	53.301	0%	Pakistán	51.632	0%
Costa Rica	54.421	0%	Argelia	47.298	1%	Bélgica	50.087	0%
EE.UU.	52.847	1%	Pakistán	46.807	0%	Reino Unido	37.340	0%
India	44.674	0%	Reino Unido	32.285	0%	EE.UU.	34.683	0%
Sudáfrica	39.807	0%	Italia	24.224	2%	Italia	30.119	0%
El Salvador	35.922	0%	EE.UU.	21.370	0%	Holanda	28.689	4%
Holanda	30.759	0%	Jordania	21.254	0%	Alemania	27.387	0%
Pakistán	29.816	0%	Sri Lanka	17.257	0%	Emiratos Árabes	26.309	1%
Bélgica	29.393	0%	Noruega	14.182	0%	Noruega	25.615	0%
Emiratos Árabes	24.607	0%	Egipto	13.871	0%	Dinamarca	23.170	0%
Total importaciones	593.671		Total importaciones	472.469		Total importaciones	1.143.981	
Mercados con baja penetración argentina	108.421		Mercados con baja penetración argentina	136.293		Mercados con baja penetración argentina	54.998	
Mercados con 0% de penetración argentina	1485.250		Mercados con 0% de penetración argentina	336.176		Mercados con 0% de penetración argentina	1.088.983	
Participación de estos países en las importaciones mundiales	39%		Participación de estos países en las importaciones mundiales	80%		Participación de estos países en las importaciones mundiales	78%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea, en base a WITS.

- Transporte e Infraestructura: altos costos provenientes de un sistema de transporte vial con poca presencia del ferroviario, además de infraestructura portuaria deficiente.
- Uso extendido de la “bolsa blanca”: la reutilización de semillas por parte del productor genera un desincentivo a la inversión en investigación del sector privado, además de afectar la calidad del grano.
- Informalidad: una parte importante del sector funciona en la informalidad, generando una competencia desleal que termina afectando al desarrollo del conjunto. Parte de este fenómeno proviene de la poca flexibilidad del régimen de trabajo temporario y de la mencionada burocratización de los trámites de exportación.
- Falta de cooperación entre los actores: no existe un ámbito que agrupe a todos los actores de la cadena sino entidades que representan a alguno de ellos en particular. Esto entorpece el flujo de información y retroalimentación entre los mismos.

Como puede deducirse la mayoría de las restricciones pueden ser solucionadas mediante políticas públicas apropiadas, lo que no implica que tanto sector público como privado trabajen en conjunto para superarlas. Países que en el pasado reciente eran irrelevantes en el mercado mundial de legumbres como Canadá y Australia se propusieron ser jugadores líderes y lo lograron. Parte de la estrategia de estos países partió de la necesidad de brindar alternativas al productor y evitar los riesgos que sobre la sanidad del suelo provoca la práctica del monocultivo. Argentina puede aprender de estas experiencias. Incluso la rotación efectuada con cultivos invernales como el garbanzo o la arveja incrementa el rinde de la soja o el maíz, por la capacidad de fijación de nitrógeno que poseen las legumbres.

Por el lado de las barreras arancelarias, tenemos acceso a la mayoría de los destinos en igualdad de condiciones que nuestros competidores.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de legumbres

Porotos comunes								
Países	Competidores							
Compradores	Argentina	China	Canadá	EEUU	Egipto	Nicaragua	Holanda	Bolivia
Unión Europea	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
India	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
Japón	170.2%	170.2%	171.2%	171.2%	170.2%	170.2%	171.2%	170.2%
Estados Unidos	0.0%	1.3%	0.0%	-	0.0%	0.0%	1.3%	0.0%
Malasia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Emiratos Arabes	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	0.0%	2.5%	2.5%	2.5%

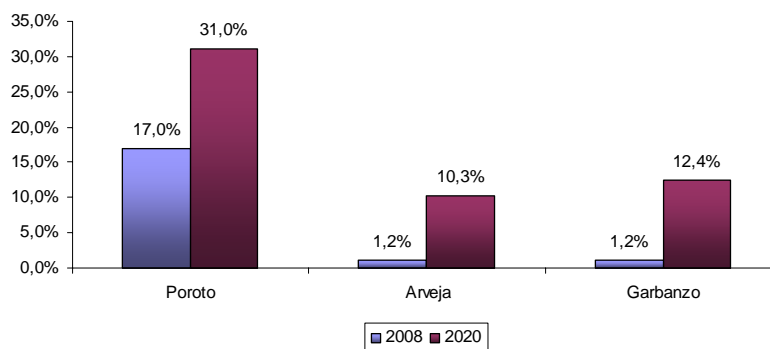
Garbanzo								
Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Australia	México	India	Turquía	Canadá	Etiopía	Emiratos Arabes
Unión Europea	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
India	10.0%	10.0%	10.0%	-	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
Japón	2.2%	4.3%	0.0%	2.2%	2.2%	4.3%	0.0%	4.3%
Estados Unidos	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.7%
Malasia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Emiratos Árabes	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	5.0%	-

Arvejas							
Países	Competidores						
Compradores	Argentina	Canadá	EEUU	Francia	Australia	Bélgica	Tanzania
Unión Europea	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bélgica	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-	0.0%
Reino Unido	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Italia	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Holanda	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
India	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
China	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
Pakistán	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
EEUU	0.0%	0.0%	-	1.1%	0.0%	1.1%	0.0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

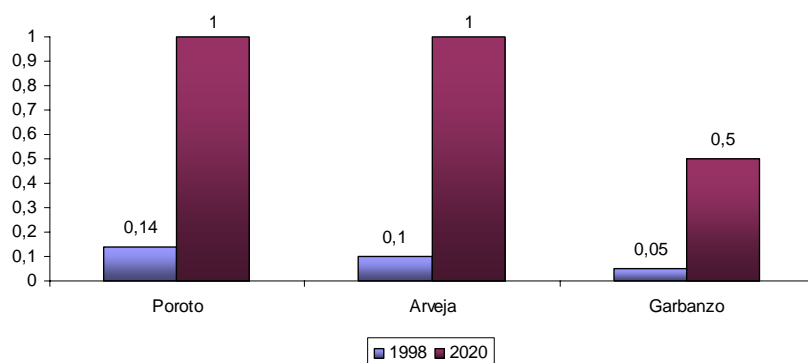
De cara al futuro, trabajando sobre la eliminación de estas limitaciones, promoviendo un mayor consumo interno que morigere los vaivenes del mercado internacional, logrando una mayor inserción y gestión comercial, ingresando en los mercados de mayor crecimiento y diversificando la oferta de variedades se puede establecer un objetivo para los próximos diez años que no resultaría imposible de conseguir.

Participación en el comercio mundial de legumbres y Target para el 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Consumo interno per cápita de legumbres en kg y Target para el 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La cadena de valor de las legumbres podría hacia el 2020 aumentar su valor bruto de producción hasta los US\$ 870 millones, generando un crecimiento del empleo del 60% y creando cerca de 22 mil nuevos puestos de trabajo. Este escenario implicaría aumentar la superficie destinada actualmente a los cultivos de poroto, arveja y garbanzo en un 70% llegando a las 560 mil hectáreas; un área marginal comparada con la dedicada a otros cultivos en la Argentina como la soja, maíz o trigo. Para tener una idea de la posibilidad real de alcanzar este potencial la proyección implicaría en el caso del poroto común (partida arancelaria 071333) obtener una participación en el comercio mundial del 31%, cuando en 1998 habíamos alcanzado el 35%.

Proyección alcanzable al 2020 de la producción de legumbres

Variable	Poroto	Garbanzo	Arvejas	Total	2020 vs. 2009
Consumo Interno (ton)	45.621	22.811	45.621	114.054	880%
Exportaciones (ton)	473.496	88.864	306.636	868.996	161%
Aporte de divisas (miles de US\$)	527.053	80.587	165.822	773.462	235%
Valor Bruto de Producción (miles de US\$)	577.835	101.274	190.493	869.602	264%
Empleo directo	43.562	7.614	8.006	59.182	59%
Superficie sembrada (hectáreas)	363.019	63.451	133.431	559.901	72%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

La cadena de fruticultura en la región Comahue

Anahí de Tappatá y Mariano Saritzu – IERAL Comahue

Introducción

Argentina tiene condiciones naturales y posición geográfica estratégica óptimas como abastecedor de estos productos hacia el mundo. Y los recursos humanos, la infraestructura y los conocimientos tecnológicos necesarios. Sin embargo el entorno institucional del país no ha permitido utilizarlos en forma óptima.

Particularmente en el caso de las peras y manzanas, esta agroindustria no ha mostrado el dinamismo necesario para sostener una posición de liderazgo internacional, a pesar de que el volumen de comercio mundial de estas frutas en el largo plazo no declina sino que aumenta.

Por caso, el gran desarrollo logrado por Chile que lo ubicó como un importante proveedor de frutas del mundo⁵¹ y nuestro principal competidor externo, significó para Argentina la pérdida de posiciones dominantes que mantuvo hasta finales de los años 70. Al mismo tiempo demostró que los mercados para estos productos están disponibles, crecen y que las posibilidades de desarrollarlos dependen de la estrategia de cada país.

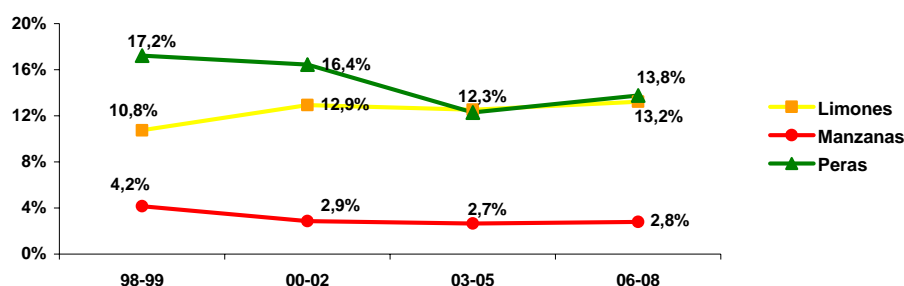
Con alto poder de generación de empleos directos e indirectos, con bajo grado de regulaciones que condicionen su desarrollo, con tensiones y falta de armonía entre las partes de la trama productiva y empresaria, con altas exigencias de eficacia de las intervenciones públicas obligatorias, la agenda que se impone es la de **potenciar la dinámica de estas cadenas**.

La performance de la inserción internacional

El indicador de competitividad revelada muestra por lo menos tendencia al estancamiento en los últimos 10 años. Crecimos o nos mantuvimos pero menos que el resto del mundo. Los grandes consumidores están en el Hemisferio Norte y la oferta de contraestación obviamente es la del Hemisferio Sur. Es decir que la comparación válida es dentro de este Hemisferio en donde también se verifica una pérdida de posiciones de Argentina.

⁵¹ Esencialmente desde los años 80.

Participación de Argentina en Exportaciones Mundiales de Frutas Seleccionadas
Promedios anuales



Fuente: IERAL en base a datos de Comtrade

De todos modos, dentro de la pobre estructura de la balanza comercial argentina, los dos grandes complejos de frutas (citrus y pomáceas) son muy significativos, ocupan el séptimo lugar con un total de 1.250 millones de dólares en el año 2009, representando el 2% de las exportaciones de Argentina y con un crecimiento del 44% en el último quinquenio.

Características generales de las cadenas de valor de estas frutas

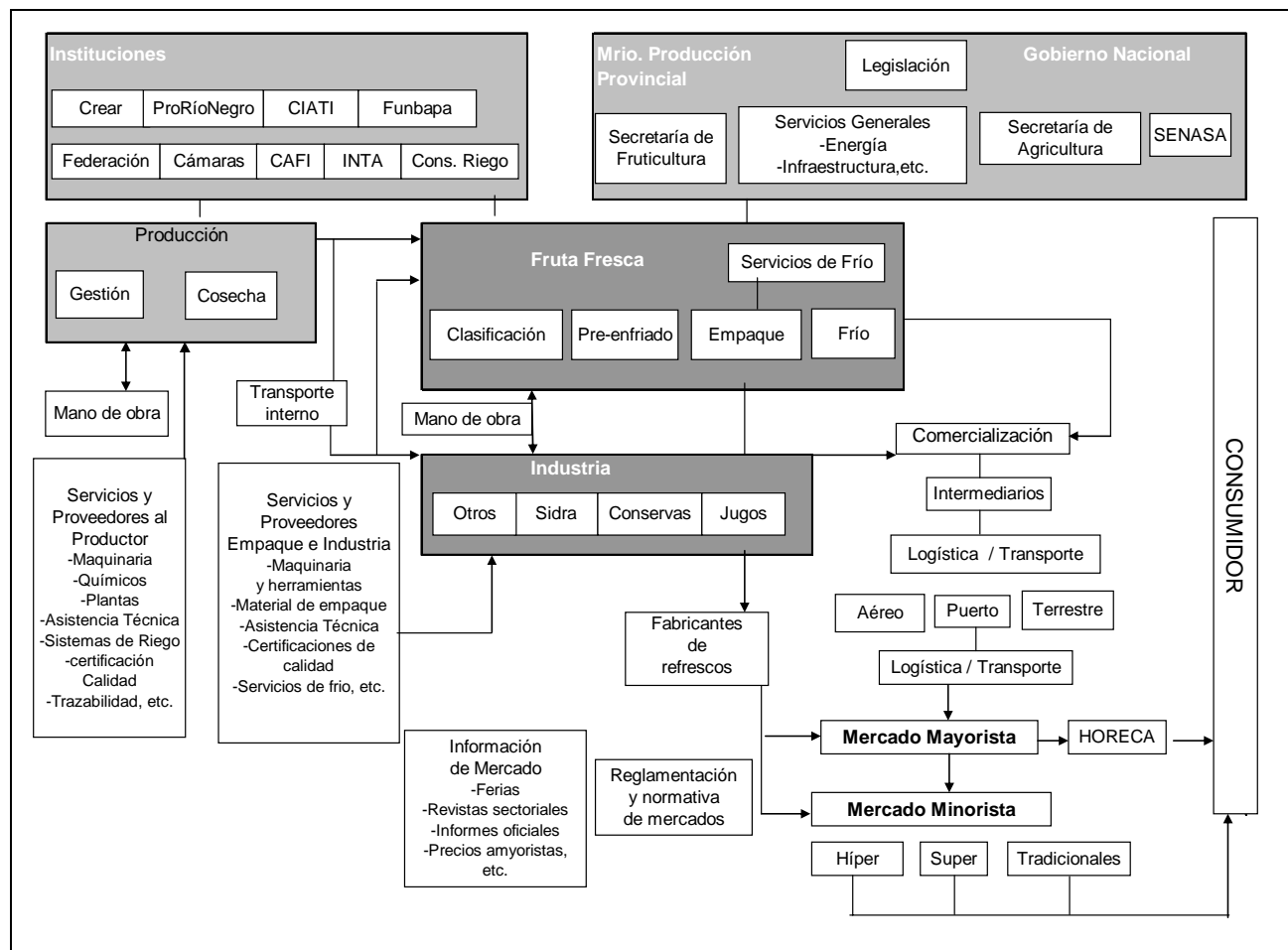
Se resumen los principales atributos que se vinculan con la fuerza de su impacto en los complejos productivos:

- Cultivo perenne que demanda alta inversión durante varios años sin ingresos.
- Cultivo intensivo: gran atención del monte frutal y alta participación de mano de obra especializada en su ciclo, incluida la cosecha manual.
- Productividades condicionadas por la densidad de las plantaciones, la modernidad de los sistemas de conducción, riego y defensa contra heladas.
- Rentabilidad del productor primario condicionada por la productividad y el porcentaje de descarte o de calidad de las frutas.
- Proceso con características industriales desde la cosecha en adelante.
- Acondicionamiento y conservación de las frutas: procesos industriales de alta inversión inicial y trabajo intensivo en el ciclo comercial. En limones la demanda de frigorización es menor.
- Logística de transporte: sofisticada y sin ruptura de la cadena de frío hasta el consumidor final. En transporte marítimo utilización de buques reefer o containers refrigerados. Esta exigencia no es así para limones con un transporte de menores exigencias.

Como resultado, una caja de exportación de estas frutas puede definirse como un bien agroindustrial aunque sea clasificado como bien primario⁵².

A modo de ejemplo se incluye el diagrama de la cadena de peras y manzanas.

Diagrama cadena de manzanas y peras



Las principales magnitudes de la cadena de valor bajo análisis

- Hectáreas implantadas con frutales: 48.500
- Productores agrícolas: 4.325
- Establecimientos de empaque de frutas: 260
- Frigoríficos de frutas: 220
- Firms exportadoras: 60

⁵² Cada unidad de exportación de frutas contiene: 18 kg. de frutas, 1 caja o envase, 4 bandejas de cartón separadoras, 1 bolsa contenedora, 1 Ecopack, 170 grs. de papel sulfito, PLU 20 unidades, Obleas identificatorias, accesorios de cerramiento.

- Empleos directos: 69.645 puestos
- Empleos indirectos: 20.894

¿Es posible que estas economías crezcan recuperando posiciones perdidas?

Si en el largo plazo se verifica que los mercados aumentaron la demanda de los bienes que sostienen estas cadenas y que otros países del mismo hemisferio crecieron con mayor velocidad, el problema de la pobre performance argentina se ubica fronteras adentro del país y por lo tanto es imaginable que existen alternativas para retomar el dinamismo interrumpido a finales de los años 70.

En nuestro caso hemos imaginado alternativas que corrijan malos indicadores de desempeño del sistema y que se ubican en la etapa primaria o de producción de frutas:

- Baja densidad de plantaciones
- Excesiva fruta de baja calidad

Estas dos condiciones “arrastran” otras que permiten un sistema mas moderno: aumento de productividad general del sistema, y un paquete tecnológico de mayor precisión (sistema de riego y defensa de heladas).

Pautas y supuestos para la propuesta

El punto de partida es la actual estructura productiva de la región, sus características y potencialidades. Sobre ello se propone una reconversión de la producción hacia técnicas, costumbres y modelos ya vigentes en las explotaciones más modernas del sistema.

Se busca que, luego de la próxima década no queden establecimientos con plantaciones superiores a 20 años, las que son caracterizadas por la comunidad técnica como de baja productividad.

La fruticultura mundial ha presentado en las últimas dos décadas una gran dinámica en cuanto a investigación, desarrollo de nuevas variedades y cambio tecnológico en los sistemas de producción. También en esto, nuestro país ha perdido posiciones de liderazgo que antes mostrara.

Reconvertir las viejas plantaciones con nuevas, con mayor productividad y variedades que respondan a las demandas actuales de los mercados es una prioridad en el sistema. Como el pasado reciente indica, no lograr esos objetivos conducirá a que inevitablemente la región continúe perdiendo posiciones en relación al mundo.

El modelo de reconversión estimado se basó a su vez en la obtención de una meta de crecimiento del empleo que resulte significativa, pero que cumpliera con la condición de

plausibilidad. Es decir, que sea factible de alcanzar por la economía del sector en términos de recursos naturales, humanos, técnicos, y financieros.

El ejercicio se ha realizado bajo supuestos que estiman un nivel potencial de producción, ingresos y empleo esperable para la región del Comahue en el año 2020.

Edades de las plantaciones y volumen de producción

Principales supuestos

- El área total implantada con frutales se mantiene constante. Este supuesto conservador evita el planteo de un aumento de la frontera productiva con su consecuente inversión en nueva infraestructura. De todos modos vale agregar que por la disposición de los recursos naturales de la región el potencial de crecimiento del sector es altísimo, tema sobre el que nos referiremos sobre el final.
- El área implantada con cada tipo de especie se mantiene constante. Los datos del año 2010 corresponden a la réplica de los volúmenes de producción comercializados en 2009 según datos oficiales.
- Las productividades potenciales de las plantaciones se ajustan a datos técnicos sugeridos por el INTA.
- La nueva producción se presume comercializable en su totalidad. Disminuyendo el desecho para industrializar hasta el 10% a partir del año 2020.
- El esquema de reconversión de plantaciones es distinto para las especies. Tomando como base la actual área implantada:
 - **Peras**, período 2011-13: 12% anual. Período 2013-2020: 5% anual.
 - **Manzanas**, período 2011-13: 15% anual. Período 2013-2020: 5,7% anual. Entre ambas especies, se reconvierte por año el 13,8% de la actual área implantada durante el trienio 2011/13. Desde entonces hasta 2020 el 5,4% anual.
- La reconversión se plantea con una densidad de 1.500 árboles por ha.

**Cadena de valor de peras y manzanas de la Región Comahue
Modelo de potencial productivo para el año 2020**

Año	2010	2011	2012	2013	2014		2020	Var. Potencial / actual	
Aplicación de superficie									
0 años, implantación	1,2	6,7	6,7	6,7	2,6		2,6	118%	
1er año	1,2	1,2	6,7	6,7	6,7		2,6	118%	
2do año	1,2	1,2	1,2	6,7	6,7		2,6	118%	
3er año	1,2	1,2	1,2	1,2	6,7		2,6	118%	
4to año	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2		2,6	118%	
5to año	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2		2,6	118%	
6 a 19 años	17,8	17,6	17,4	17,2	17,0		32,8	84%	
20 años y más	23,5	18,2	13,0	7,7	6,5		0	-100%	
Total Plantación	48,5	48,5	48,5	48,5	48,5		48,5	0%	
Producción esperada									
3º año	8	8	8	8	47		21	145%	
4º año	17	17	17	17	17		41	145%	
5º año	29	29	29	29	29		67	134%	
6 a 19 años	661	653	646	638	630		1630	146%	
20 años y más	724	562	399	237	200		1	-100%	
Total producción	1.439	1.269	1.099	929	923		1.759	22%	

Fuente: IERAL Comahue en base a datos de SENASA, INTA y Sec. de Fruticultura de Río Negro.

La reconversión observada en los años recientes es de 1,2 mil hectáreas/año, se proyecta aumentarla a 6,7 mil en 1011/13 y desde entonces hasta 2020 mantenerla en 2,6 mil hectáreas anuales.

Sobre una producción comercializable actual de 1.439 millones de toneladas, la producción al año 2020 alcanzaría a 1.759 millones de toneladas. Esto representa tan solo un crecimiento del 22% y de 322 mil toneladas.

Esa variación puede parecer muy modesta para un período de 10 años. Pero recordamos que el efecto en producción recién se produce desde el quinto año de la nueva plantación. El efecto más importante de esta simulación se relaciona con una mejora entre la calidad de la fruta actual y la potencialmente esperada. En la fruticultura de exportación esta define cada vez más los actores que permanecen en el mercado y sus ingresos, y como veremos luego también incide sobre el nivel de empleo.

Lograr las tasas de reconversión propuestas sería un enorme avance para proyectar y a partir de allí desarrollar todas sus posibilidades.

Efecto en los ingresos y aporte de divisas

Principales supuestos:

- Los ingresos estimados se calculan a valores actuales de mercado.

- La producción con destino a industria se reduce a un 10% luego de la reconversión de las plantaciones al 2020.

**Cadena de valor de peras y manzanas de la región Comahue
Ingreso estimado de la actividad**

Destino	Actual 2010	Potencial 2020	Diferencia	Var. Potencial / actual
	En miles de u\$s			
Exportación en fresco	389.285	743.285	354.000	91%
Mercado interno	200.309	282.333	82.024	41%
Industria (jugos concent.)	62.288	20.118	-42.170	-68%
Total comercializado	651.882	1.045.736	393.854	60%

Fuente: IERAL Comahue en base a datos de la Sec. de Fruticultura de Río Negro.

Las estimaciones del cuadro anterior se fundamentan en el crecimiento del volumen esperado de comercialización más el efecto de un cambio en la proporción de la fruta destinada a industria desde el 34% actual a un 10% potencial en 2020. Esto último se sustenta en la mejor calidad de frutos que brindan los montes nuevos y son los resultados que muestran los países de alta eficiencia productiva.

Como resultado de la comercialización de los volúmenes obtenidos en la simulación previa, los ingresos de la actividad aumentarían un 60% al pasar de 651 a 1.045 millones de u\$s, a valores actuales de mercado.

Los 393 millones de u\$s extra serían el resultado de 354 millones originados en mayores exportaciones de frutas frescas, 82 millones por nuevas ventas al mercado interno y de una merma de 42 millones en los ingresos provenientes de la industria. Estos últimos constituyen principalmente ventas de jugos concentrados al exterior, por lo que afectarían al componente de exportación y deben ser neteados de estas.

Efecto en el empleo

Principales supuestos:

- Las variaciones de empleos directos se consideran:
 - En **chacras** o etapa primaria directamente proporcional a la variación en la producción.
 - En el **empaque y frigorización** directamente proporcional a la variación en el destino como fruta fresca.
 - En la **industrialización**, directamente proporcional a la variación en el volumen de fruta con ese destino.
- Coeficiente de empleo indirecto: 30% de cada puesto directo.

**Cadena de valor peras y manzanas de la Región Comahue
Estimación de empleo potencial al 2020**

Sector de empleo	Puestos actuales año 2010	Puestos de trabajo potenciales en año 2020				
		Generados por peras	Generados por manzanas	Generados en total	Totales	Variación actuales / potenciales
En chacra por cosecha	35.000	3.010	4.988	7.998	42.998	23%
En chacra otros	25.000	2.150	3.563	5.713	30.713	23%
En empaque	7.800	1.677	4.624	6.301	14.101	81%
En frío	745	160	442	602	1.347	81%
En industria	1.100	-191	-546	-737	363	-67%
TOTAL empleo directo	69.645	6.806	13.069	19.875	89.520	29%
Empleo indirecto	20.894	2.042	3.921	5.963	26.856	29%
TOTAL EMPLEO	90.539	8.848	16.990	25.838	116.376	29%

Fuente: IERAL Comahue en base a Plan Frutícola Integral y resultados de cuadros anteriores.

De la proyección previa de producción y los supuestos explicitados resulta un incremento potencial en el empleo para el año 2020 de 25.838 puestos de trabajo totales. Casi 20.000 puestos directos y el resto indirectos. Ello representa un incremento del 29% medido punta a punta, 7 puntos superior al aumento del 22% estimado en la producción.

Gran parte del esa diferencia se explica por el mayor empleo que generaría el aumento de comercio de fruta en fresco frente a la industrialización en jugos. Especialmente las tareas de cosecha de frutas de calidad y empaque de las mismas son muy demandantes de mano de obra calificada y las que generan la mayoría de los puestos directos.

Es necesario indicar que una gran proporción de estos empleos son temporales, pero el nivel de salarios de esta actividad se encuentra muy por encima al de los obreros rurales del resto del país. Tal es así que históricamente la región ha recibido y lo sigue haciendo una gran cantidad de trabajadores de otras provincias en busca de esos empleos de temporada.

Resumen de las estimaciones

La tabla siguiente resume los resultados obtenidos en las proyecciones. Como antes expresamos, los incrementos estimados para esas variables han sido superados con creces en el pasado reciente por los nuevos desarrollos de los competidores directos de Argentina en el hemisferio sur y por el mundo en su conjunto.

Resultados estimados para el año 2020		
	Variación absoluta	Variación %
Producción (miles de tn.)	+320	+22%
Ingresos (en mill. de u\$s)	+393	+60%
Exportaciones (mill. de u\$s)	+311	+69%
Empleo (puestos de trab.)	+25.838	+29%

Las 320 mil toneladas adicionales de producción a comercializar son más que viables de ser generadas en la región y el crecimiento planteado en las exportaciones de +69% es una meta en línea con la evolución que viene mostrando el mercado mundial de frutas.

El mayor interés en el aumento potencial de producción de esta cadena, y que es la motivación de este estudio, radica en que el 33% de sus costos corresponden a salarios de empleo directo. Como ya mencionamos, si bien gran parte de estos son de temporada, corresponden a mano de obra calificada y brindan remuneraciones relativamente altas.

En los resultados estimados, el aumento de la producción y el mejor destino de la misma, implicaría un incremento de empleo total del 2,5% en términos interanuales. Quizás esta tasa pueda visualizarse como insuficiente dada la envergadura de la problemática en el mercado de trabajo que enfrenta el país. Sin embargo debe tenerse en cuenta que a pesar de la inexactitud de las estadísticas disponibles, esta supera largamente a la tasa de crecimiento vegetativo de la población de la región, por lo que sería en ese caso un aporte más a la solución del problema.

Acerca de la Plausibilidad

Finalmente, debemos considerar algunas magnitudes y limitantes con el objeto de dimensionar los esfuerzos requeridos dentro del esquema planteado.

Desde el punto de vista de los recursos naturales de la región, hemos considerado una reconversión de la producción sobre la base de utilizar la cantidad de hectáreas actualmente implantadas. Pero esto no tendría que realizarse en un 100% en esas mismas hectáreas, dado que continúan existiendo tierras irrigadas sin producción.

De proyectarse una ampliación de la frontera productiva con tierras actualmente no irrigadas el crecimiento posible sería altísimo. Como referencia, considérese que del volumen de agua disponible para riego en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, que provee con 980 m³/segundo al nacimiento del río Negro, se utiliza menos del 10%. Pero esta opción requeriría una inversión adicional en infraestructura de riego.

En cuanto a los recursos humanos, la región cuenta con un gran número de profesionales en el agro, en la administración y obreros especializados en la actividad. El know how empresarial también es un activo registrado. La disponibilidad de ellos no se manifiesta como una limitante de crecimiento.

Con relación a los recursos de capital, recuérdese que la alternativa de reconversión que antes se planteó implica replantar 6,7 mil hectáreas por año en el período 2001/13 y 2,6 mil hectáreas desde 2014 hasta 2020.

Basados en trabajos técnicos del INTA y otras consultas hemos considerando un costo de implantación por hectárea rondando los u\$s 25 mil distribuidos durante cinco años. El mayor

peso se da en el primero, en el que se planta, y en el tercero, en el que se introduce el sistema de riego para la defensa contra heladas.

La suma del flujo de fondos extra a la inversión autónoma que ya se viene registrando implicada en nuestra proyección para la década 2011-20 es de u\$s 600 millones. En los dos primeros años un promedio de u\$s 50 millones anuales, en los siguientes tres años de 95 millones y en los últimos cinco años de 42 millones.

Entonces, si los recursos naturales y humanos están disponibles, ¿las limitaciones son de orden financiero?

Para acercarnos a una respuesta nos parece primario considerar algunas de las cargas impositivas que tiene el sector. Entre el año 2002 y el 2008 la exportación de frutas frescas tributaba por retenciones una tasa nominal de 10% y la de jugos 5%. Esto representaba anualmente para esta economía del Comahue alrededor de 50 millones de u\$s. Desde 2009 estas magnitudes se redujeron a la mitad, por lo que de proyectarse en la próxima década rondarían los u\$s 250 millones.

Considerando estos cálculos que son solo orientativos, en principio el 42% de las necesidades de financiamiento extra serían pasibles de ser cubiertas con esos recursos que genera, remarcamos, la actividad.

Para el faltante también interesa analizar otros egresos *impuestos* al sector. En Río Negro la fruticultura estuvo exenta por décadas del pago por ingresos brutos hasta el año 2005, cabe preguntarse si es conveniente restar esos recursos a la producción. También la Nación eliminó en 2002 la desgravación del 50% que existía en el pago de las contribuciones patronales, fundamentadas en la intención de fomentar el trabajo en blanco. Si ello fue acertado en ese momento, convendría repensar si lo sigue siendo en la actualidad.

Con esto no queremos decir que simplemente redirigir parte de los impuestos que tributa la actividad debe ser necesariamente la solución. Pero sí observamos que una gran parte de los recursos necesarios para producir más y generar más empleo ya existen en el propio sistema. Seguramente otro capítulo central debiera ser también modificar la forma marginal en que el sistema financiero participa. Pero nuestro ejercicio de proyección no pretende definir una agenda cuantitativa de acción, sino poner el foco sobre las restricciones y posibilidades existentes.

En definitiva, más que lo financiero, creemos que de eso se trata el verdadero problema. De imaginar y ejecutar políticas que impulsen la inversión en una actividad en la que existen actores ávidos de tomar riesgo empresarial. De todos modos, el tipo, plazo, garantías, reaseguros, es decir el diseño de los créditos aptos y el rol técnico de las instituciones que acompañen son la clave. El Estado, las empresas y los trabajadores son principales en esa tarea y su elusión no es gratuita sino muy onerosa. Miles de empleos actuales y potenciales son los que están en juego.

La cadena Foresto-Industrial

Gerardo Alonso Schwarz – IERAL NEA

La industria de base forestal, si bien tiene mayor relevancia en las provincias del nordeste argentino, claramente tiene gran presencia y relevancia en el total país. Este hecho, sumado al enorme mercado mundial existente tanto para Madera y sus Manufacturas como para Pasta Celulósica y Papel, la convierten en uno de los complejos productivo de mayor potencial de crecimiento que actualmente existe en nuestro país.

El objetivo de este trabajo es mostrar el potencial de crecimiento que tiene el sector forestoindustrial en nuestro país tanto en lo que se refiera a forestaciones como a mano de obra empleada e ingreso de divisas por exportaciones de los productos derivados.

Para ello, en primer lugar se realiza una breve descripción del sector haciendo hincapié tanto en su relevancia a nivel nacional como en la generación de empleo actual del mismo. A partir de allí, se realiza un análisis del mercado internacional de los principales productos para luego analizar un par de escenarios alternativos de crecimiento a 2020 y de los puntos más relevantes a la hora de diseñar las políticas públicas necesarias para alcanzar dichas metas.

El crecimiento y desarrollo del sector implica generar las condiciones ideales para la radicación de industrias tanto de transformación mecánica como química de la masa boscosa cultivada por lo que al final del documento se hace referencia a las principales barreras existentes al desarrollo del sector.

El Sector en Argentina

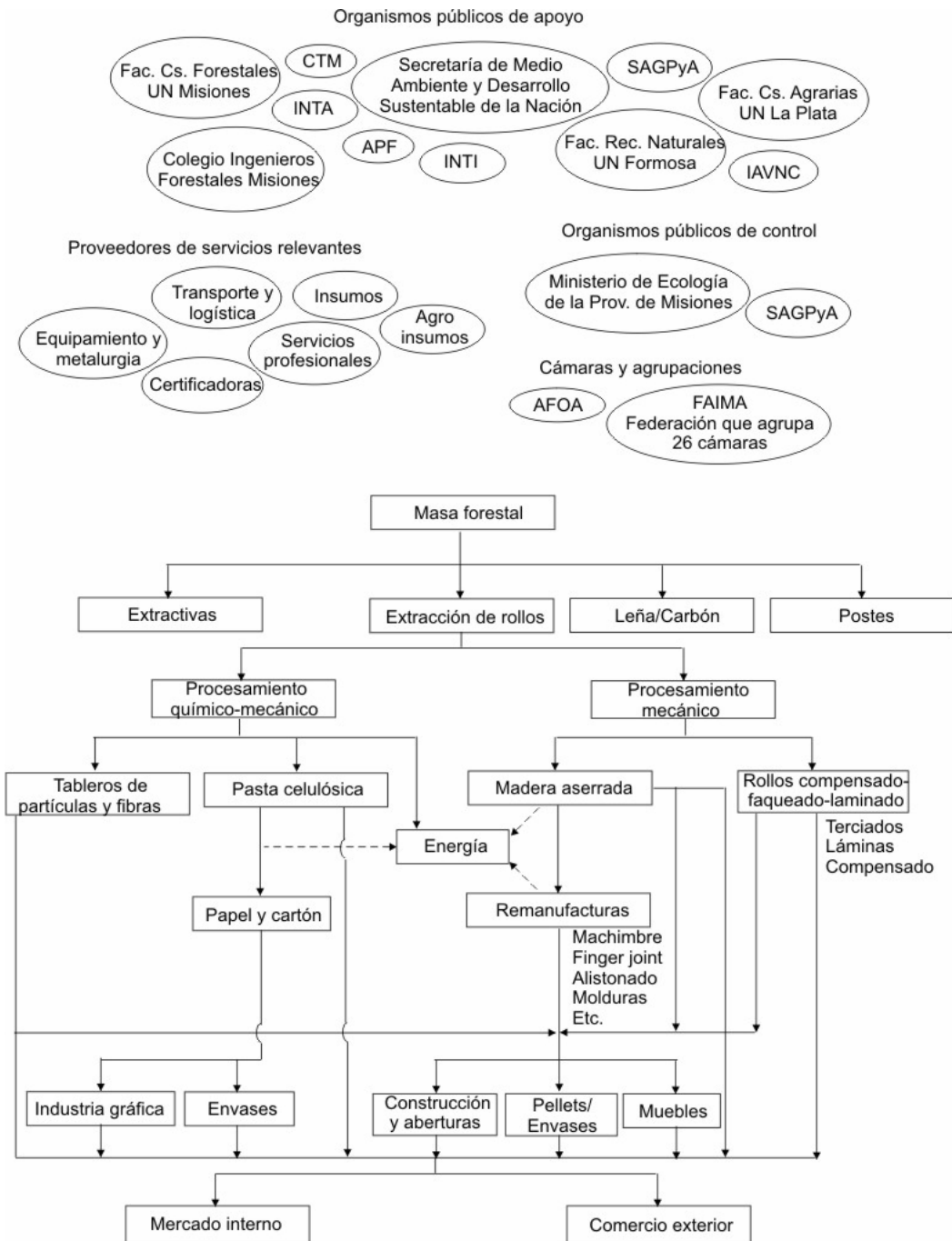
Si bien la base de toda la foresto industria son los bosques, estos pueden ser nativos (sin intervención humana) o implantados (donde el hombre selecciona la especie a implantar).

Según la Dirección de Forestación (SAGPyA) en 2005 había en el país 33 millones de hectáreas de bosques nativos y más de 1,2 millones de hectáreas forestadas de monte implantado (64 % de dicho total se encuentra en las provincias de Misiones y Corrientes), el cual se dividía en un 58,9 % en coníferas, un 24,9 % en eucaliptus, un 9,8 % en salicáceas y 6,4 % en otras especies.

Según estimaciones del IERAL la silvicultura en el país emplea de manera directa a 38.687 personas y a 622 en el transporte y comercialización.

Gran parte de los bosques cultivados han sido generados como consecuencia del sistema de promoción de forestaciones actualmente vigente (ley 25.080 y su continuación a través de la ley 26432), el cual busca incrementar la superficie forestada con un horizonte temporal en el 2019.

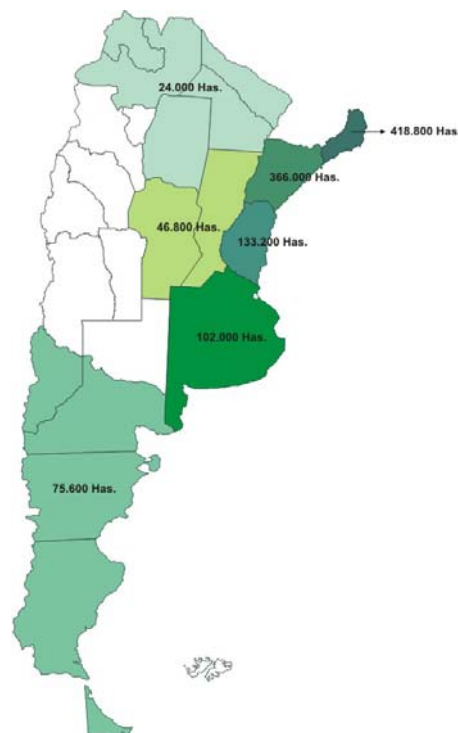
Más allá de esto, según la SAGPyA nuestro país cuenta con 20 millones de hectáreas aptas para forestación, a lo que hay que añadir que Argentina posee una ventaja competitiva en materia forestal basada en la mayor productividad de las especies pino y eucaliptus con respecto a países con una gran tradición forestal como ser Chile, EEUU, Suecia, Canadá.



La producción primaria comprende a la producción comercial de material de propagación (semillas, plantines, estacas y partes de plantas,), la producción forestal propiamente dicha (forestaciones) y las tareas de aprovechamiento del bosque implantado. Complementan las actividades del bloque primario un conjunto de servicios auxiliares (servicios forestales, control del fuego, servicios profesionales, entre otros).

La producción primaria de rollos tiene dos principales complementarios: la transformación mecánica (principalmente aserraderos) y la transformación química (pasta celulósica, papel y generación energética). Cabe aclarar que del total del rollo extraído del bosque, el 46% es utilizable por la industria mecánica y el resto por la química con lo cual, de no existir las inversiones necesarias para la transformación química, este porcentaje es considerado residuo.

Hectáreas Forestadas por Provincias. 2007



Fuente: IERAL en base a datos SAGPyA.

Transformación Mecánica de la Madera

La industria del aserrado proveniente de bosques implantados incluye a más de 2.230 aserraderos en todo el país, aunque lógicamente tiene su mayor desarrollo en el Nordeste argentino debido a la cercanía con la existencia de bosques nativos y cultivados.

En la provincia de Misiones encontramos 660 aserraderos (con el 29,1% del total del país), mientras que en Chaco existen 70 aserraderos, en Corrientes 40 y en Formosa 25.

La producción de madera aserrada en la Argentina al 2005 según SAGPyA fue de 1.100.000 toneladas; de esta producción más del 80% proviene del bosque implantado.

Otra forma de transformar los rollos de madera es la que tiene por objetivo elaborar tableros faqueados-laminados (obtención de láminas de madera de mínimos espesores) y compensados (uniendo dos o más láminas entre sí). La producción al 2007 de esta industria fue de 99.853 m³ de tableros.

Una vez obtenida la madera aserrada, ésta puede tener un segundo nivel de transformación denominado Remanufactura por medio del cual se obtienen diversos productos. En esta etapa

observamos que en el total país existen más de 2.350 plantas de remanufactura, distribuidas por todo el país (el 16% de este total se encuentra en las provincias del Nordeste argentino).

Algunos de los productos que se pueden obtener por medio de estos procesos de remanufactura de la madera aserrada son: Listones o Tableros Finger Joint, Maderas empalmadas longitudinalmente, Pallets, Herramientas y Mangos de Herramientas, Machimbres, Puertas, Ventanas y Marcos, etc.

En este caso, las estimaciones de Ieral indicarían que en Aserraderos existen actualmente 22.860 empleos directos y 3.406 empleos en transporte y comercialización, mientras que las plantas de remanufactura generan 34.494 empleos directos y más de 6.300 en transporte.

Transformación Química de la Madera

Por otra parte, como fue mencionado más arriba un gran porcentaje de los rollos de madera son utilizados también por la industria de Transformación Química de la Madera.

Dentro de este grupo encontramos a la fabricación de Pasta Celulósica. En nuestro país se encuentran 11 empresas que en el 2007 produjeron 940 mil Tn de celulosa y que además de generar un insumo para la industria del papel también se autoabastece de energía consumiendo sus propios desechos y de terceros.

Actualmente las plantas de pasta celulósica emplean 40.004 personas en forma directa y a 31.511 personas en las áreas de transporte y comercialización vinculadas con esta actividad.

Generalmente estas empresas se radican cerca de las forestaciones, por lo cual claramente las más importantes se encuentran en Misiones (basadas principalmente en madera de pino), aunque también existen otras más pequeñas en Santa Fe, Buenos Aires, Jujuy y Tucumán (en estos últimos casos también utilizan como insumo el bagazo de la caña de azúcar).

A diferencia de las fábricas de celulosa, las empresas de papel suelen estar cerca de los mercados consumidores debido a que obtienen ventajas principalmente del control y proximidad con el consumidor, y no tanto de la materia prima.

Esto es especialmente así para aquellos papeles altamente diferenciados o hechos por encargo y menos importante para aquellos papeles “commodities”, y los realizados a partir del reciclado. Los papeles sobre la base de fibras virgen provienen de plantas integradas de celulosa y papel de gran escala.

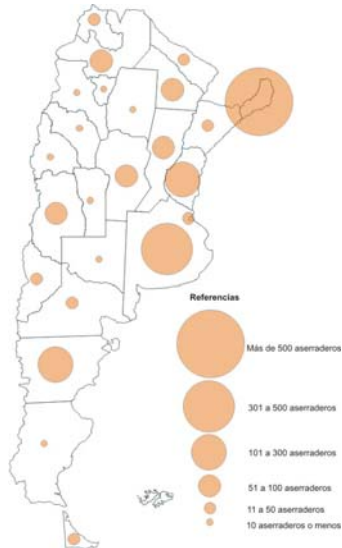
Las tecnologías óptimas, salvo para segmentos de papeles específicos, requieren escalas que superan el tamaño del mercado argentino, por lo tanto, las inversiones para ser competitivas deben orientarse al mercado mundial.

Se encuentran distribuidas en el país 64 fábricas de papel (de las cuales ocho están integradas con la fabricación de celulosa) que poseen una capacidad instalada de 1.600.000 toneladas anuales y al 2007 la producción fue de 1.400.000 Tn.

Las fábricas de papel emplean en el país a 58.357 personas en la actualidad y a más de 12.200 en el sector de transportes y comercialización vinculadas a esta actividad.

Distribución Geográfica de Industrias de Base Forestal

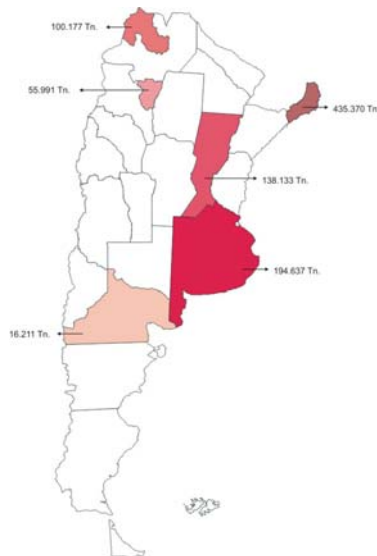
Aserraderos (Cant.)



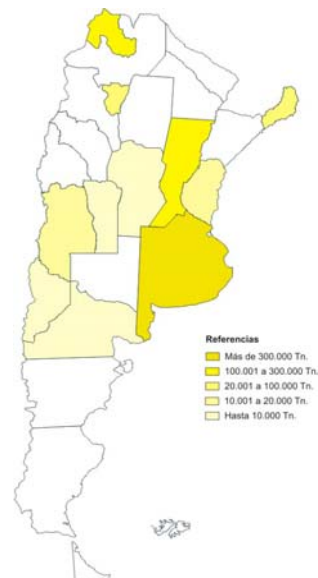
Tableros de Fibras y Part. (ton)



Pasta Celulósica (ton)



Papel (ton)



Fuente: leral en base a datos de SAGPyA.

Otro de los aprovechamientos de industria química de la madera, es la fabricación de Tableros de fibras y de partículas. Esta actividad utiliza como materia prima madera de baja calidad y desperdicios provenientes de aserraderos y plantas de remanufactura, valorizando con este

proceso el insumo. Se emplean como revestimientos, en la construcción y en la fabricación del mueble.

La producción de tableros de partículas ronda los 320 mil metros cúbicos anuales y la de tableros de fibra los 290 mil metros cúbicos anuales.

En lo que respecta a los tableros de fibra, la producción local comprende tanto los “hard-board” o de alta densidad, y los Tableros de Densidad Media o “MDF”.

Los primeros son fabricados por una sola empresa, ubicada en la provincia de Buenos Aires, siendo sus principales mercados la industria automotriz, la de muebles y la de la construcción.

En cuanto a los tableros de media densidad, son producidos por empresas localizadas en Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe y Misiones. Esta industria utiliza 500 mil metros cúbicos de rollizos y 72 mil toneladas de residuos de aserraderos y astillas.

La generación de energía es un paso adicional en el avance; se enfoca hacia completar el aprovechamiento integral de la madera, usando para energía los aserrines, astillas, cortezas, etc.

También en esta aplicación se aporta tecnología ya que se desarrollaron (o importaron) procesos para la fabricación de “pellets”, es decir gránulos pequeños de madera triturada y prensada de acuerdo a estándares internacionales, que permiten su exportación.

Finalmente en este punto cabe mencionarse que al relacionar la actual disponibilidad de bosques con la capacidad industrial de procesarlos hacen que estimaciones realizadas desde distintos agrupaciones del sector señalen que existe la materia prima suficiente para la instalación de dos fábricas más de pasta celulósica de fibra larga, una fábrica más de celulosa o papel de fibra corta, ampliar las plantas de celulosa y papel ya existentes, doce usinas termoeléctricas de biomasa (para utilizar los residuos de otras industrias), dos fábricas más de paneles, quince aserraderos más de escala competitiva y decenas de empresas de remanufactura.

De esta manera, en Argentina todo el sector forestoindustrial (excluyendo el sector muebles) estarían empleando a 194.405 personas en forma directa, 54.067 personas en transporte y comercialización y 113.728 personas en actividades que indirectamente se relacionan con el sector (entre las cuales encontramos a Servicios Profesionales, Maquinaria Industrial, Industria Química, Educación, Seguros, Instituciones Financieras, Sector Público, etc). De esta manera, se estima que todo el sector (excluyendo el sector muebles) emplea en forma directa e indirecta a 362 mil personas.

Inserción Internacional y Mercados Internacionales

El aporte de divisas del sector foresto industrial a nuestro país entre 1998 al 2008 tuvo un crecimiento anual promedio de 10,6%, ascendiendo en 2008 a 862,8 millones de dólares (lo cual muestra un crecimiento total en dicho período del 120,9%).

Dentro de este marco observamos actualmente que Madera y sus Manufacturas explican el 36% de las exportaciones del sector (307,7 millones de dólares), la Pasta Celulósica explica el 15% del sector (129,7 millones de dólares) y Papel el 49% restante (425,3 millones de dólares).

Al analizar la evolución de cada producto observamos que Madera y sus Manufacturas ha registrado un incremento del 184% en el período mencionado, mientras que las divisas explicadas por Pasta Celulósica han crecido el 31% y las correspondientes a Papel se han incrementado el 133%.

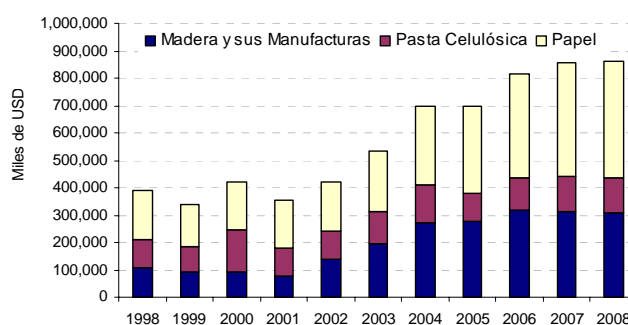
En el caso del capítulo 44 o “Madera y sus Manufacturas” es interesante señalar la elevada

importancia que tienen actualmente las ventas de Madera Aserrada en las exportaciones totales (esta situación es particularmente relevante en la provincia de Misiones donde explican el 49% del total de este capítulo del Sistema Armonizado).

Relacionado con este tema se encuentra la enorme brecha existente entre los precios FOB de los distintos productos (por ejemplo el valor de la tonelada exportada de las ventanas y marcos de madera es más de 19 veces el precio pagado por las exportaciones de madera en bruto).

Durante el año 2008 el comercio mundial de los productos foresto-industriales ascendió a 328 mil millones de dólares, registrando un incremento del 93,7% en los últimos diez años.

Aporte de Divisas de la Cadena ForestoIndustria



Fuente: IERAL NEA en base a datos del WITS.

Valor FOB de las Exportaciones de Madera y sus Manufacturas. 2009

	Valor FOB U\$S/Ton
Madera en Bruto	120
Tableros de fibra madera (> 0,8)	260
Madera aserrada de coníferas	320
Tableros de partículas de madera	400
Las demás manufacturas de madera	860
Herramientas y mangos de madera	870
Madera contrachapada	910
Machimbres de coníferas	980
Hojas para chapado coníferas	1.130
Puertas y marcos de madera	1.570
Piezas carpintería (las demás)	2.170
Ventanas y marcos de madera	2.330

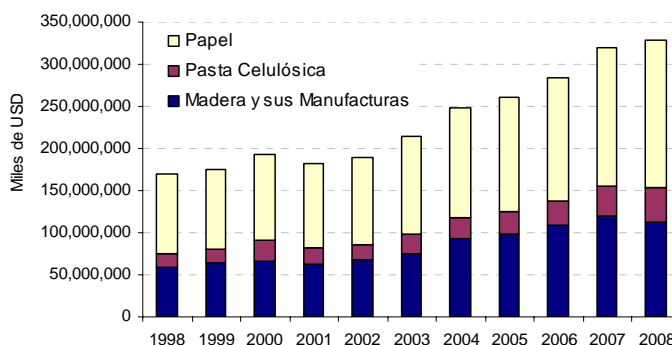
Fuente: IERAL NEA en base a datos de la SUCEI.

Dentro de este marco, el comercio mundial de Madera y sus Manufacturas ascendió a 112,4 mil millones de dólares (34,3% del total), con un crecimiento anual promedio del 7% durante el período analizado.

Las ventas internacionales totales de Pasta Celulósica ascendieron a 40,7 mil millones de dólares (explicando el 12,4% del total del sector) y con un crecimiento anual promedio de 11 puntos porcentuales, mientras que las ventas de Papel ascendieron a 174,9 mil millones de dólares (explicando el 53,3% restante del sector) y con un crecimiento anual promedio de 6,5% registrado durante los últimos diez años.

Estos datos implican que las exportaciones de nuestro país correspondientes a esta cadena explican apenas el 0,27% del total

Comercio Mundial de la Cadena Forestal/Industria



Fuente: IERAL NEA en base a datos del WITS.

mundial en el caso de Madera y sus Manufacturas, el 0,32% en e caso de la Pasta Celulósica y el 0,24% en el caso del Papel, lo cual muestra el enorme potencial de crecimiento que existe en estos mercados.

Mirando al 2020

Dentro del marco de las leyes de promoción de forestaciones (25.080 y su continuación a través de la ley 26432) vigente hasta el año 2019, los análisis oficiales del Ministerio de Agricultura de la Nación estiman que manteniendo el actual ritmo de forestación anual (aproximadamente 40 mil hectáreas al año) para ese año se forestarían en el país 600.000 has. adicionales, llevando el total de superficie forestada en el país a 1,8 millones de hectáreas.

Como fue mencionado más arriba, actualmente ya existe un déficit de inversiones industriales que permitan añadir valor a la masa boscosa generada, por lo cual en cualquier escenario de crecimiento a futuro deberemos contemplar la necesidad de radicación de inversiones no sólo para transformar la producción futura de madera cultivada.

Como consecuencia de esta tendencia, en el año 2020 (y suponiendo que se mantenga exactamente igual matriz productiva actual) el sector estaría empleando adicionalmente a 183 mil personas.

Cabe aclarar que esta proyección es por demás conservadora debido a que supone que habrá el mismo porcentaje de desperdicios industriales que no será aprovechado para la producción de pasta celulósica o para la generación de energía y a que no considera la posibilidad de agregar

más valor a la madera mediante la producción de mayor cantidad de remanufacturas (como ser mediante una mayor producción de puertas, ventanas y marcos de madera que tienen valores de exportación que superan 19 veces los valores de la madera en bruto).

En cuanto a las ventas al exterior potenciales del año 2020, teniendo como referencia la matriz productiva de Chile (lo cual supone que se materialice el proceso inversor industrial anteriormente mencionado), nuestro país exportaría 2.816 millones de dólares (1.081 millones de dólares de Madera y sus Manufacturas y 1.735 millones de Pasta Celulósica y Papel) bajo las previsiones de forestación a 2020 de la SAGPyA.

Esto implicaría que el *market share* de nuestras exportaciones en el mercado mundial pasaría de 0,27% a 0,96% para el caso de la Madera y sus Manufacturas y de 0,26% a 0,80% en el caso de la Pasta Celulósica y Papel.

Más allá de esta proyección en base a la tendencia actual de forestaciones, también resulta interesante que nuestro país cuenta con un potencial de 20 millones de hectáreas aptas para forestación, por lo cual es posible pensar en un escenario aún mucho más optimista que el anterior donde, siguiendo la experiencia de Brasil en las décadas del 60 y 70 y de Uruguay en los 90, podamos en los próximos diez años forestar un cuarto del potencial sin competir con ninguna otra actividad actual, llevaríamos la superficie total forestada a 5 millones de hectáreas.

En ese caso, al forestar 5 millones de hectáreas, se podrían generar 141,8 mil empleos adicionales en silvicultura mientras que el sector manufacturero generaría empleo a 570,9 mil personas más de manera directa al tiempo que se podrían exportar 7.823 millones de dólares (3.003 millones de dólares de Madera y sus Manufacturas y 4.820 millones de dólares de Pasta Celulósica y Papel).

Claramente a primera vista estos últimos números podrían parecer muy grandes pero el mercado de productos forestoindustriales a nivel mundial es tan importante que en este escenario más optimista apenas alcanzaríamos el 2,7% del mercado de Maderas y sus Manufacturas y el 2,2% en el caso de Pasta Celulósica y Papel, lo cual ni siquiera nos posicionaría entre los primeros diez exportadores mundiales de ninguno de estos productos.

Principales Barreras al Crecimiento y Recomendaciones de Políticas Públicas

Teniendo en cuenta que las inversiones en forestoindustria siempre tienen un horizonte superior a los 15 años uno de los puntos más relevantes a la hora de incentivar el desarrollo del sector siempre será el ambiente de negocios y la consecuente mayor o menor previsibilidad otorgada a los empresarios e inversores potenciales.

Dentro de este marco la prórroga de los incentivos a la forestación y al cuidado de los bosques cultivados es una iniciativa que asegura la producción de la materia prima necesaria para la industria.

No obstante, como mencionamos anteriormente ya existe una necesidad muy clara de inversiones industriales para transformar dicha materia prima, carencia que sin duda se incrementará teniendo en cuenta la tendencia de crecimiento de forestaciones y las estimaciones de la misma ya existentes.

Esto implica generar los entornos que favorezcan tanto la industrialización de la Madera Pulpable (para fabricar Pasta Celulósica, Papel o Tableros de Fibras de Madera), como la generación de energía con biomasa, aserraderos y plantas de remanufacturas, más aún cuando en países vecinos (como Uruguay y Brasil) existen claras regímenes de promoción a la radicación de este tipo de industrias.

Más allá de la necesidad de estabilidad macro y microeconómica, también es posible identificar otros cuellos de botella muy claros: la disponibilidad de operarios calificados para las industrias, la disponibilidad de energía eléctrica y la calidad de la infraestructura de transporte existente en la zona de mayor concentración de bosques cultivados.

La decisión de inversión de cualquier proyecto está vinculada a estos tres puntos. En el caso de la escasez existente de mano de obra calificada, esto es especialmente relevante para las plantas de aserrado y remanufactura.

Pero tal vez otro problema relevante en el mediano plazo será la alta congestión de las rutas ya que con las proyecciones existentes podemos prever que aún cuando se realicen importantes inversiones en infraestructura vial, la solución al problema del transporte pasará por implementar un sistema de transporte multimodal que incluya necesariamente al transporte fluvial y al ferroviario.

El caso de la generación de energía por biomasa tiene además un problema adicional, los marcos regulatorios que condicionan los precios a los cuales se comercializaría en el mercado mayorista la energía producida.

La cadena de las infusiones (yerba mate y té)

Gerardo Alonso Schwarz – IERAL NEA

El sector de Infusiones es una de las actividades más tradicionales de las provincias de Misiones y Corrientes, especialmente el cultivo de la Yerba Mate, y su protagonismo en la economía regional se ha mantenido gracias tanto a la tradición de su consumo como a la gran cantidad de productores que existen.

El objetivo de este trabajo es mostrar el potencial de crecimiento que tiene el sector infusiones en nuestro país tanto en lo que se refiere a mano de obra empleada como de ingreso de divisas por exportaciones de los productos derivados.

Dentro de este marco, la producción de Yerba Mate se ha caracterizado por tener un mercado nacional relativamente estable y un mercado internacional muy pequeño (de aproximadamente 80 millones de dólares). A partir de allí surge el gran potencial de la actividad tealera, cuyas importaciones mundiales superan los 5.500 millones de dólares.

Consecuentemente el desafío más relevante está constituido por incrementar las hectáreas cultivadas en el caso del Té, mejorar la productividad de las actuales plantaciones (a través de mayor densidad y mejor calidad genética en el caso de la Yerba y del uso de fertilizantes, calidad genética y prácticas culturales en el caso del Té), certificar ambientalmente la producción y desarrollar mercados internacionales donde actualmente la presencia de nuestros productos no es tan importante.

Por ello, al analizar algunos escenarios alternativos a 2020, se analiza la posibilidad de reconvertir parte de la superficie cultivada de Yerba Mate hacia Teales, con el consecuente posible impacto en empleo, producción y generación de divisas por exportaciones.

El cultivo e industria de la Yerba Mate

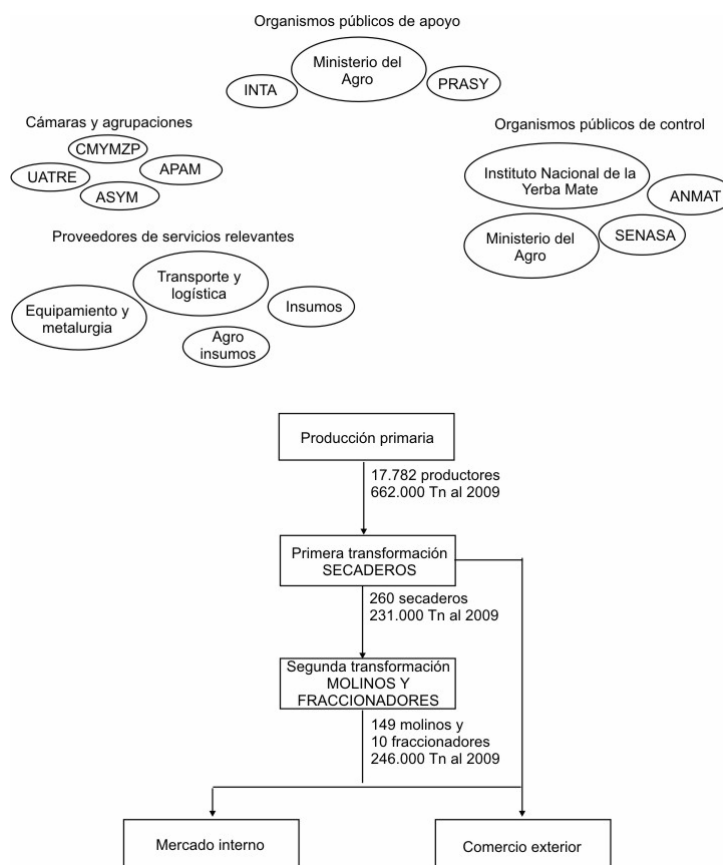
La producción de Yerba Mate se realiza en la provincia de Misiones y noreste de la provincia de Corrientes. Según el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) en 2008, el 90,1% de la superficie cultivada se encontraba en Misiones y un 9,9% en Corrientes, siendo la superficie total de 204.200 has. cultivadas.

Según el último dato disponible, existen 17.782 productores de Hoja Verde de Yerba Mate en ambas provincias.

La producción de hoja verde ha disminuido de 2005 al 2008 un 12% (las causas pueden estar en que los secaderos o molinos tenían todavía stock sin vender, por fenómenos climáticos que perjudicaron a los cultivos o pequeñas distorsiones de las estadísticas generadas por los controles de precio actualmente vigentes).

La producción al 2008 llegó a 695.300 Tn a un precio de 630 pesos la tonelada.

En la zona productora podemos agrupar las plantaciones en tres tipos de perfiles tecnológicos, los cuales son perfil bajo, que se caracteriza por tener una densidad menor a 1.200 plantas por hectáreas y un rendimiento menor a 3.000 Kg, luego tenemos perfil medio con una densidad por hectárea entre 1.200 a 1.500 plantas y un rendimiento entre 4.000 y 7.000 kilos y por último se encuentra el perfil intensivo que se caracteriza por tener una densidad superior a las 1.500 plantas y con un rendimiento mayor a 7.000 kilos.



Al analizar los niveles de rendimientos de estratos según la superficie cultivada se observa que un 31,2% de la producción es explicada por el 37,5% de la superficie implantada que tienen un rendimiento promedio a 4.300 kilos por hectárea, luego el siguiente 37% de la producción es explicada por el 37,2% de la superficie implantada que muestra un rendimiento promedio de 5.351 kilos por hectárea y por último el 31,8% de la producción restante es explicado por el 25,3% de la superficie implantada que en promedio muestra un rendimiento de 6.039 kilos por hectárea.

Según estimaciones de UATRE (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores) en la zona productora la actividad primaria yerbatera emplea aproximadamente 13.000 personas⁵³.

⁵³ La cosecha de yerba mate se realiza desde Abril hasta Septiembre caracterizándose por ser mano de obra intensiva.

Según los últimos datos oficiales, en la actualidad existen 260 secaderos, los cuales se concentran en la zona productora.

Gran mayoría de los secaderos presentan una integración hacia abajo. Según datos del INYM, los secaderos procesan un 25% de producción propia, 60% de hoja verde comprada y un 15% por medio de la realización de servicios a terceros. A su vez, de los 260 secaderos, el 15% corresponde a cooperativas, el 27% de los

establecimientos presentan cierta integración hacia arriba y alrededor de 150 secaderos no están integrados hacia arriba.

Por otro lado, existen 149 molinos, de los cuales 116 se encuentran en la provincia de Misiones, siete en la provincia de Corrientes, diez en la provincia de Córdoba, cuatro en la provincia de Santa Fe, nueve en la provincia de Buenos Aires, uno en la provincia de Chaco y dos en Entre Ríos.

Como es posible observar en el cuadro, la yerba mate producida por los molinos o “salida de molino” creció un 0,8% en promedio por año, más allá de los altibajos que hubo entre el 2005 y el 2009.

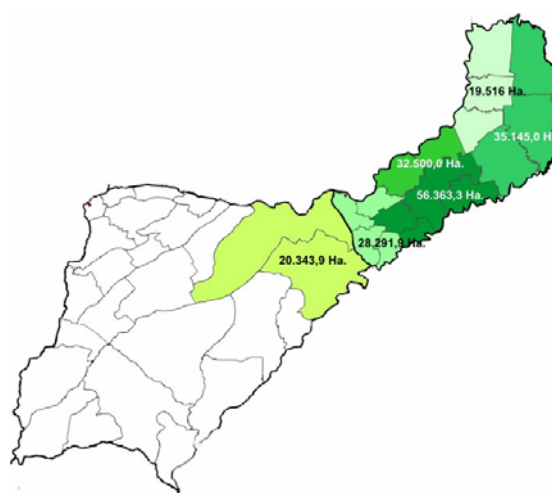
El desagregado del consumo interno en el 2008, nos muestra que se consumieron 233.000 Tn de yerba mate más 4.200 Tn de saquitos de yerba mate.

La presentación más vendida de yerba mate es la correspondiente a medio kilogramo, que en el 2008, según el INYM representó el 57,4% de las ventas totales, seguido por el paquete de un kilo con una participación de 37,4%, el paquete de dos kilos participó con un 3,8% y los paquetes de un cuarto con 1,4%.

Cabe mencionar que en 2002 fue creado el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) que está facultado entre otras cosas para acordar semestralmente el precio de la hoja verde y de la canchada, además tiene por función aplicar y

hacer cumplir las leyes, decretos reglamentarios y disposiciones existentes y las que pudieran dictarse relacionadas con el objetivo de la ley que lo crea. Dentro de este marco, y con el

Hectáreas cultivadas con Yerba Mate. 2010



Fuente: IERAL en base a datos del INYM.

Ingreso de Hoja Verde a Secaderos y YM Salida de Molinos
En miles de toneladas

	2005	2006	2007	2008	2009
Ingreso de Hoja Verde	741,6	703,9	701,8	695,3	662
Yerba Mate Salida de Molino	240	229,3	235,7	233	246,1

Fuente: IERAL NEA en base a datos del INYM

impulso del sector público, se encuentra en etapa de creación un Mercado Consignatario, que dará financiamiento a los secaderos en épocas de cosecha para la compra de materia prima, aunque el objetivo último buscado sería mejorar el precio percibido por el productor primario.

Próximamente el INYM va a poner en funcionamiento el Mercado Consignatario, que básicamente tiene por objetivo financiar a los secaderos en épocas de cosecha y ayudar a una mejor fiscalización de los precios mínimos fijados por el INYM.

El sector manufacturero de la Yerba Mate emplea a 13.674 personas según UATRE y estimaciones de IERAL, a lo que habría que sumar el empleo indirecto generado por esta actividad que actualmente asciende a 37.379 empleos.

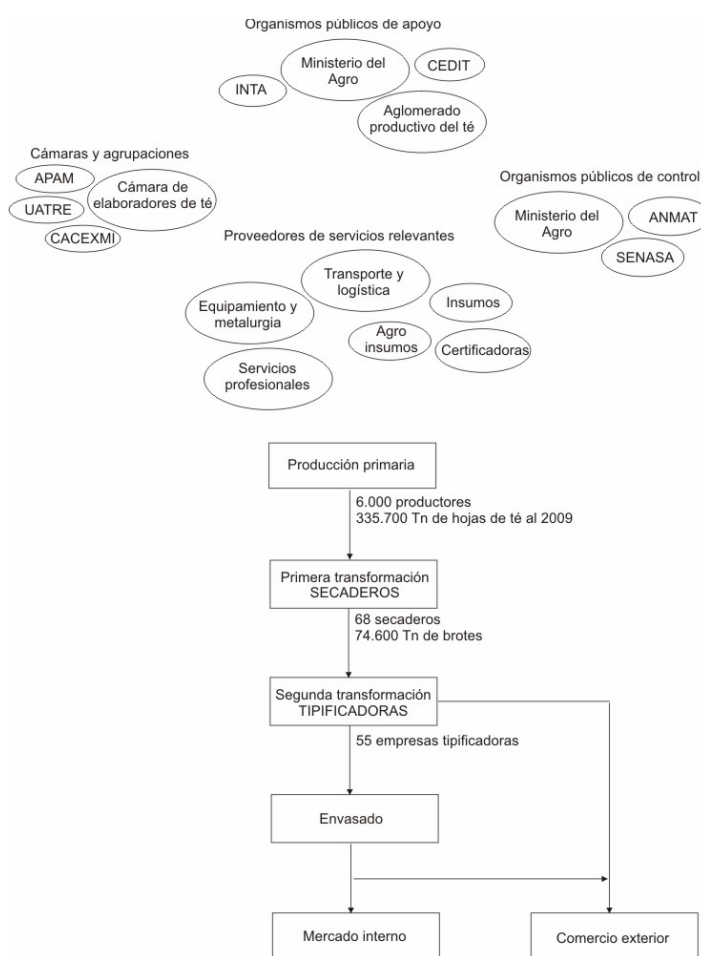
El cultivo e industria del Té

Las plantaciones de Té en nuestro país, se encuentran localizadas en las provincias de Misiones y en el Noreste de la provincia de Corrientes.

La superficie total afectada a este cultivo según estimaciones del Instituto Provincial de Estadística y Censo (IPEC) de Misiones y la Dirección de Estadística de Corrientes al 2008 es de 46.566,4 has., siendo la provincia de Misiones la que mayor superficie de Té posee con un 96,2%, y en menor participación se encuentra la provincia de Corrientes con 3,8%.

Cabe mencionar que, según estimaciones del INTA, han sido eliminadas o abandonadas 7.010,8 has. del total de superficie implantada por bajos rindes, baja densidad, inadecuada plantación o declinamiento natural.

La producción de hoja verde de té, mostró un fuerte crecimiento desde el 2005 al 2009, presentando una variación positiva promedio por año del 1,2% y a su vez siendo la producción del año 2008 la mayor de la historia a esa fecha que fue de 369.323 Tn



Según estimaciones del Programa de Mejoramiento de la Competitividad del aglomerado productivo del Sector Tealero a diciembre del 2008, la producción primaria posee 6.000 productores, los cuales generan empleo, según UATRE, para 5.500 personas, lo que nos da un coeficiente de 0,12 puestos de trabajo por hectárea trabajada y de 0,92 puestos de trabajo por productor de hoja verde de té.

En la zona productora existen 68 secaderos, que por lo general son empresas medianas y grandes con elevados niveles tecnológicos, si bien también existen pymes que presentan cierto retraso tecnológico.

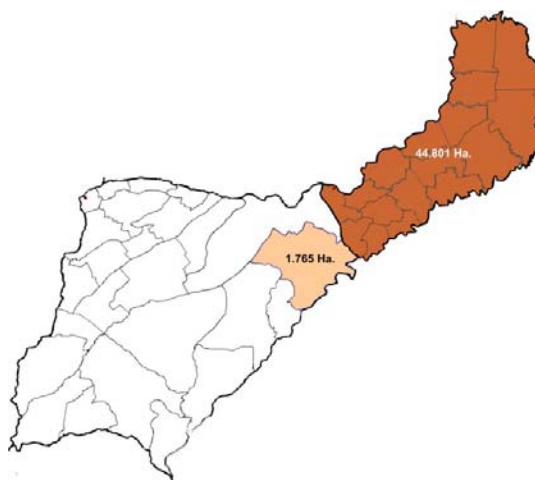
Según estimaciones del INTA al 2008, en la zona productora se encuentran 14 empresas elaboradores tipificadores, 38 empresas elaboradores tipificadores exportadores, tres empresas tipificadores y nueve empresas en el rubro “otras”, las cuales se encuentran en su mayoría en el Departamento de Oberá y Caiguás.

La producción de brotes de té en Argentina desde el 2005 a fines del 2008, según podemos observar en el cuadro creció en promedio, al igual que producción de brotes de hoja verde de té, un 1,2%.

En lo que respecta a los usos que se le da a esta infusión, se lo consume frío, caliente, en bolsitas (saquitos) o en hebras.

Estas empresas tealeras generan, más allá de las personas empleadas en la cosecha, 3.254 empleos directos y 5.742 empleos indirectos, según estimaciones IERAL.

Hectáreas cultivadas con Té. 2008



Fuente: IERAL en base a datos del INDEC, IPEC y DPEyC.

Evolución de la producción de Hojas Verde, Brotes de Té y Exportaciones

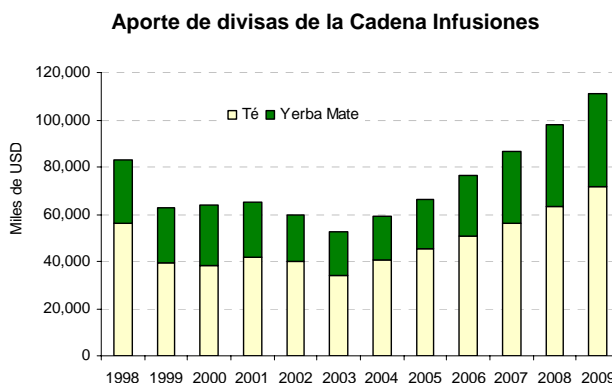
	2005	2006	2007	2008	2009
Prod. de Hojas Verdes de Té (ton)	322.568	342.333	362.088	369.323	335.700
Producción de Brotes de Té (ton)	71.682	76.074	80.464	82.072	74.600
Expo (ton)	67.624	71.768	75.909	77.426	68.600

Fuente: IERAL en base a datos SAGPyA.

Inserción Internacional y Mercados Internacionales

El aporte de divisas del sector infusiones durante el año 2009 ascendió a 111 millones de dólares, mostrando un crecimiento de 33,9% con respecto a los valores exportados en 1998.

Dentro de este marco observamos actualmente que el Té explica el 64% de las exportaciones del sector (71,4 millones de dólares) y la Yerba Mate el 36% restante (39,6 millones de dólares).



Fuente: IERAL en base a datos del WITS.

Cabe mencionarse que el crecimiento en la venta al exterior de ambos productos se ha concentrado a partir del año 2004, de manera tal que si analizamos sólo la evolución desde dicho período y hasta el año 2009 en el caso del Té el crecimiento registrado ha sido del 109% y en el caso de la Yerba Mate fue del 114%.

En este punto resulta interesante señalar la diferencia de precios existente entre los principales productos de la cadena. De esa manera, observamos que una hectárea puede producir 2 toneladas de Té Negro ó 3,5 toneladas de Yerba Mate Canchada / Molida, lo cual implica que si la producción de dicha hectárea está orientada al mercado

Precio FOB de Exportación, Producción de YM y Té por ha Año 2009

	Té Negro	Té Verde	Te Negro Envasado
U\$S/Ton	1,030	1,230	7,500
Ton / Ha	2	2	2
Valor U\$S / Ha	2,060	2,460	15,000
	Yerba Mate Canchada		Yerba Mate Molida
U\$S/Ton	620		980
Ton / Ha	3,5		3,48
Valor U\$S / Ha	2,170		3,410

Fuente: IERAL en base a datos del INTA y SUCEI.

internacional en caso de producir Té valdrá 2.060 dólares (té negro en paquetes de más de 3 kilos) y en caso de producir Yerba Mate Molida valdrá 3.410 dólares.

No obstante, más allá del precio promedio internacional, resulta interesante a la hora de definir políticas conocer las principales tendencias del mercado mundial.

A nivel mundial, según datos del WITS, las divisas generadas por las importaciones de Té (partida 0902) representan el 98,4% (5.369,7 millones de dólares) del comercio mundial del sector mientras que las divisas generadas por las importaciones de Yerba Mate (partida 0903) representan el 1,6% del total (86,8 millones de dólares).

Dentro de este marco observamos que el comercio mundial de Té mostró un crecimiento promedio por año del 10,1% entre 1998 al 2008, pasando de un monto de 2.300 millones de dólares a 5.369,7 millones de dólares.

La Argentina tiene un acuerdo preferencial de arancel cero a todos

sus principales compradores de té verde y a su vez no paga arancel para exportar té negro a sus principales clientes, ya que tanto la UE como Estados Unidos y Rusia tienen una política de arancel cero con todos los exportadores.

Por otro lado, el comercio mundial de la Yerba Mate entre 1998 al 2008 mostró un crecimiento promedio por año del 3,8% pasando de un monto de 64,9 a 86,8 millones de dólares.

El 55,5% de las compras mundiales de Yerba Mate son explicadas por las importaciones de Uruguay (que además registró un crecimiento anual

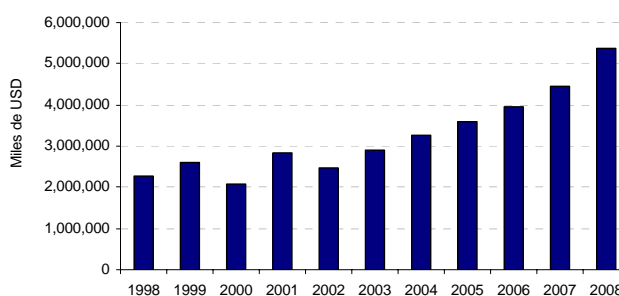
promedio del 6,0% durante los últimos diez años), aunque llamativamente no es un comprador importante para nuestro país (sólo el 8,3% de nuestras exportaciones tienen este destino).

Tanto la Argentina como Brasil no enfrentan aranceles a la importación de yerba en sus principales clientes, aunque deben pagar 3,8% y 6% en sus ventas a Rusia y Japón respectivamente.

Mirando al 2020

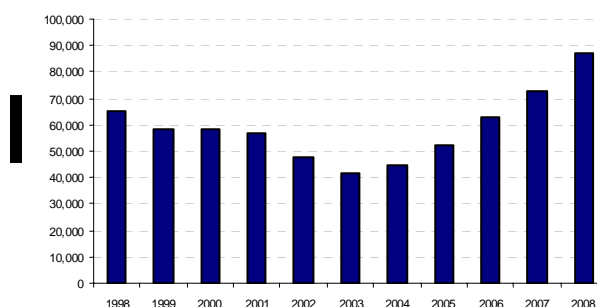
Teniendo en cuenta que una de las características de la producción de Yerba Mate es la gran diferencia en productividad de las plantaciones, el escenario planteado para el 2020 en este caso está centrado en un cambio en la asignación de tierras a la plantación de estos dos cultivos y en un incremento de la productividad de las plantaciones. Si bien este ejercicio puede generar un escenario con grandes complejidades a la hora de instrumentarlo las políticas públicas correspondientes, deja en claro la gran potencialidad que tendrían medidas encaminadas en este sentido.

Evolución del comercio mundial de Té



Fuente: IERAL NEA en base a datos del WITS.

Evolución del comercio mundial de Yerba Mate



Fuente: IERAL NEA en base a datos del WITS.

De esta manera, sería posible incrementar la productividad de los yerbales para mantener el actual rendimiento teórico, pero mediante el incremento de la densidad de los mismos (transformándolos en yerbales de alta densidad) o mediante el uso de plantas de mayor calidad genética (variedades clonales) y la consecuente mayor eficiencia de los mismos. Al hacerlo se podría producir en 108,2 mil hectáreas (que representan un 53% del área actual) un total de 1.082 miles de toneladas de hoja verde de yerba mate (un 63% más de la producción 2009). Esto permitiría incrementar el área cultivada con Té hasta alcanzar 140,6 mil hectáreas (215% más que en la actualidad), con capacidad de producir 1.265 miles de toneladas de hoja verde de Té (un 253 % más que la producción 2009).

Como consecuencia de esta reasignación y de la mejora de productividad mencionada, el sector primario e industrial yerbatero generaría 16.900 empleos directos adicionales y la actividad tealera podría producir 22.190 empleos adicionales a los ya existentes.

El impacto de estas modificaciones en el empleo implicaría 39.114 empleos directos adicionales (un crecimiento del 110% con respecto a los valores actuales) y de 38.271 empleos indirectos (lo cual implica un crecimiento del 89% con respecto a los valores del 2009) en el sector infusiones.

A lo que respecta a las exportaciones, en el caso del té se pasaría de 71 millones de dólares a 299 millones de dólares (para lo cual deberán principalmente deberá pensarse en desarrollar mercados que actualmente no constituyen socios importantes para nuestro país). Esto implicaría que la participación argentina en el mercado mundial pasaría del 1,2% actual al 5,6% del total.

El caso de la Yerba Mate es diferente debido a la importancia del consumo interno existente.

Teniendo en cuenta que el consumo interno de Yerba Mate sería levemente superior a las 271,7 mil toneladas en 2020⁵⁴, esto significaría que en el escenario propuesto quedarían disponibles para la exportación aproximadamente 88,7 mil toneladas, lo cual implicaría exportaciones de aproximadamente 93 millones de dólares.

Sin duda la mayor producción deberá ser canalizada a través de la comercialización tanto en los mercados internacionales buscando penetrar aquellos que se han perdido (particularmente Uruguay), desarrollando mercados nuevos (sentido en el que se ya está trabajando), exportando productos derivados (como por ejemplo extractos, esencias y bebidas a base de YM) y en el mercado interno a través de Yerba Mate en saquitos.

⁵⁴ La estimación del consumo de Yerba Mate a 2020 fue realizada por simple proyección en base a la tendencia de crecimiento poblacional y con el supuesto de que se mantenga el actual consumo promedio por habitante.

Principales Barreras al Crecimiento y Recomendaciones de Políticas Públicas

Como fue mencionado más arriba, el escenario potencial a 2020 planteado implica una solución a la actual diferencial de productividad existente en el mercado yerbatero, mediante el incremento de productividad de parte de los yerbales existentes y la reconversión paulatina de dichas plantaciones a teales.

No obstante, este proceso por los costos de oportunidad que generaría supone un fuerte apoyo del estado tanto durante el período de la reconversión primaria como en la facilitación y/o promoción de la radicación de nuevas industrias tealeras.

Entre las principales trabas existentes al crecimiento de estas actividades, tanto desde el sector público como privado entrevistado se ha mencionado a la exportación existentes, las restricciones energéticas existentes (hoy gran parte de los secaderos utilizan leña como combustible lo cual plantea la necesidad de inversiones para adaptarlos al uso de chips y pellets de madera u otro tipo de combustible), la falta de financiamiento a la inversión y a las exportaciones.

Finalmente, como se ha señalado en el escenario 2020 analizado, para que el sector crezca deberá profundizarse su inserción internacional. Esto implica la necesidad de mayor apoyo a misiones de negocios, generar sistemas de inteligencia comercial y en muchos casos también adaptarse a los requisitos de los mercados más maduros (como por ejemplo certificación de calidad de producto, ambiental y social).

La cadena minera metalífera

Jorge A. Day – IERAL Cuyo

La minería en Argentina es una actividad que genera mucha controversia. Son altos sus beneficios (inversiones, exportaciones, empleo, recaudación de fondos, llegada de empresas proveedora de servicios), y también pueden ser altos los daños ambientales en caso de haber algún accidente en los yacimientos. ¿Qué hacer? ¿Conviene promover esta actividad o no?

Habiendo varias partes interesadas, tanto a favor como en contra, en este informe se pretende ofrecer un panorama del sector minero para contar con más elementos para su respuesta. Primero se planteará el tema de los beneficios y luego se pasará al tema de los riesgos de la minería.

Minería y sus etapas

Previamente, debe aclararse que este informe se basa primordialmente en lo que se denomina “la gran minería”, asociada a la extracción de minerales metalíferos (oro, plata, cobre), aunque hay otros minerales como las sales de potasio. No se incluirá la otra minería, una menor, que incluye la no metalífera y las rocas de aplicación. En esta actividad operan varias pymes, de alto empleo, pero de bajo aporte a la producción.

La minería metalífera se caracteriza por su alto riesgo de exploración (no es baja la posibilidad de explorar y no hallar las suficientes reservas de minerales que hagan rentable su extracción) y por su alto costo de explotación (exige fuertes inversiones). Por ello, es usual que la explotación minera sea ejecutada por grandes empresas mineras (generalmente de origen extranjero)⁵⁵. Las pymes nacionales tienden a participar como proveedoras de bienes y servicios de aquellas mineras.

La minería presenta varias etapas. Tomando como referencia el oro, principal producto minero extraído en San Juan, de esas etapas se puede destacar los siguientes puntos:

- La promesa: está referida a la **prospección** y la **exploración**, en la que se dan a conocer las reservas de minerales que se pueden extraer. La potencialidad minera de Mendoza señala que todavía se mantiene en esa etapa.

⁵⁵ Usualmente, la exploración está a cargo de empresas mineras juniors (que son financiadas por las más grandes), y éstas últimas se encargan de su explotación.

- Una vez decidida su ejecución, viene la etapa de la **construcción**, muy relevante a la hora de contratación de personal.
- **Obtención de materia prima:** referida a la explotación y extracción de minerales.
- **Industrialización:** Hay tres sub-etapas en el caso del oro. En la primera se lleva a cabo el proceso de concentración, a través del cual se obtienen los bullones de metal doré (aleación de oro y plata). En la segunda, viene el proceso de refinación, en el cual, del bullón de mineral "sucio" se consigue separar el oro, la plata y las impurezas, para obtener lingotes certificados. El oro extraído de San Juan es concentrado en la provincia, mientras que la refinación es realizada en el exterior, principalmente en Suiza. Posteriormente, con el oro refinado se obtienen las distintas manufacturas (joyas, lingotes para bancos centrales y otros).
- **Cierre de mina:** Es relevante tenerla en cuenta puesto que quedan residuos que pueden contaminar. Debe ser previstas las acciones a realizar, puesto que en esa etapa se deja de producir y sólo hay costos para resolver el tema de los residuos (o sea, están los incentivos para abandonar la mina, sin concluir las tareas ambientales).

Impacto socioeconómico del sector

Para esta sección se tomará como base el caso de la provincia de San Juan, al cual se le agregarán datos de otros lugares. Observando números, donde más se nota la revolución minera en aquella jurisdicción es en los montos exportados. Las **exportaciones** sanjuaninas pasaron de casi u\$s 150 millones en el año 2003 a más de u\$s 1.100 millones seis años después, y de esta última cifra, dos tercios corresponden a la minería. En Catamarca ese porcentaje es superior al 80%, mientras que en Santa Cruz abarca casi la mitad de sus exportaciones.

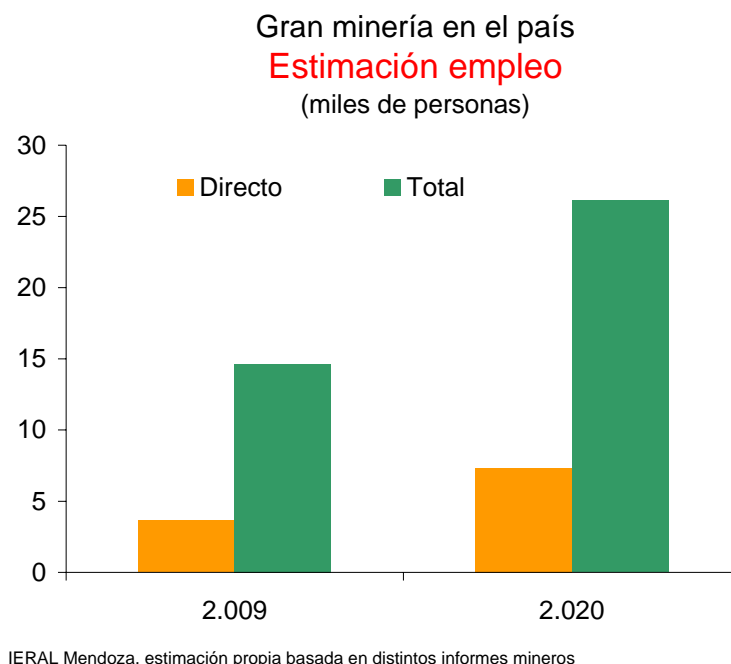
Con ese empuje, llamativamente el aporte (**valor agregado**) de la minería parece pequeño en el PBG de San Juan. En cambio, en Chile el cobre aporta más del 13% de su PBI. Revisando los datos, posiblemente el problema en San Juan es que a la hora de deflactar se toman precios del año 1993 (el del oro debe haber sido muy bajo en ese periodo). Si se utilizan datos nominales, la minería en San Juan aporta casi el 10% de su PBG (suena más razonable).

También es muy relevante la **inversión**. Por ejemplo, la mina Pascua Lama implica una inversión de casi el 70% del PBG de San Juan.

En San Juan, la minería metalífera actualmente emplea unas 1.500 personas en forma directa, menos del 1% del total del **empleo** en esa provincia (una cifra baja). Usualmente, no se trata de una actividad intensiva en mano de obra (un porcentaje similar se da en Chile). Su impacto laboral se hace más notorio en dos aspectos. Uno es el empleo indirecto, que acorde a estimaciones privadas, es el cuádruple del empleo directo. Esto es compatible con el **número de**

empresas proveedoras de bienes y servicios para las firmas mineras⁵⁶. También es importante la contratación de personas durante la **construcción** de la mina (en términos gruesos, en esa etapa se requiere el triple de trabajadores que luego están durante la operación de la mina).

Incluyendo a las otras provincias mineras (siempre refiriéndonos a la gran minería), en el año 2009, el empleo directo superaba las 3.500 personas, e incluyendo también el indirecto, se puede considerar que el empleo total está cercano a las 15.000 trabajadores, sin incluir los que estarían trabajando durante la construcción.



Para dentro de diez años, una estimación preliminar considera que habrá el doble de trabajadores en las tareas de operación de distintas minas (de las que ejecutarían las grandes empresas mineras), es decir, un empleo directo de 7,3 mil personas y un empleo total superior a las 25 mil⁵⁷.⁵⁸ Estas cifras son conservadoras, puesto que hay anuncios de yacimientos que podrían explorarse, y que todavía no se cuentan con datos más o menos precisos para incluirlos en nuestras estimaciones.

Acorde a números ofrecidos por empresas mineras, es alto el porcentaje de su facturación que se destinan a **compras de insumos y servicios nacionales**. Algunos números mencionan que

⁵⁶ Existe una Cámara que agrupa a estas empresas (CASEMI), que actualmente cuenta con 160 asociados.

⁵⁷ Las estimaciones nacionales hablan de un empleo directo de 87.250 personas y de empleo indirecto de 316.000, pero debe aclararse que estos datos se refieren a toda la minería, y no sólo a la gran minería, que es objeto de este estudio.

⁵⁸ En estos cálculos, se han dejado de lado importantes yacimientos actualmente en vigencia y que ya no estarían operando en el año 2020, como es Bajo Alumbrera, en Catamarca y Cerro Vanguardia, en Santa Cruz.

superan el 30% de dicha facturación. Esto contribuye a la instalación de empresas proveedoras en las provincias mineras.

Un punto relevante es la **recaudación de impuestos y regalías**. Circula una opinión que es bajo el monto percibido por las provincias, mientras que hay otras opiniones que hablan de un alto aporte por parte de las empresas mineras. Acorde a datos provistos por algunas mineras y a estimaciones propias, ambas opiniones son razonables. Las provincias tienden a percibir un poco más del 3% de los montos facturados por las empresas mineras (corresponde a regalías y a impuestos nacionales coparticipados)⁵⁹, mientras que estas empresas pagan en concepto de impuestos y regalías aproximadamente un 40% de su facturación. O sea, gran parte se lo lleva la Nación.

Riesgo minero

Como en otras actividades, la minería tiene sus riesgos, pero son más acentuados. Hay riesgos de accidentes laborales (como el padecido recientemente en Chile). También están los ambientales, que son los más generan debate en los temas mineros. Por ejemplo, existe un temor a la contaminación de aguas, especialmente en zonas semi-áridas como la región cuyana. Hay poco agua para los cultivos agrícolas, y ahora enfrentan esa amenaza.

Para analizar las acciones a desarrollar, conviene separar por un lado el potencial daño (relevante conocer cómo se mide) y por otro lado, la probabilidad de que se produzca tal daño. Con estos conceptos en claro, considere las posibles medidas. Una apunta a **reducir el potencial daño al mínimo**, y es el caso de suspensión del uso de sustancias consideradas peligrosas (como el cianuro)⁶⁰. El problema de esta normativa es que reduce fuertemente las posibilidades de desarrollo de grandes proyectos mineros.

Otra opción es **reducir al mínimo la probabilidad de que ocurra un accidente ambiental**, lo cual entra en discusión sobre las formas de control. Hay varias: el comunitario (compuesto por los posibles perjudicados, por lo cual será hipersensible), el gubernamental (que a menudo puede generar desconfianza, puesto que generalmente tienen poco personal capacitado y no cuentan con el instrumental necesario para un adecuado monitoreo) y el internacional (por ejemplo, los inversores que aportan fondos a empresas mineras; en caso de un accidente ambiental, esas empresas dejarían de recibir aportes).

Da la impresión que, en algunos casos, difícilmente se llegue a un acuerdo de cuánto debe reducirse el potencial daño o la probabilidad de su ocurrencia. Aun así, llama la atención que en

⁵⁹ Acorde a informe de empresa minera, el aporte a la provincia es mayor porque también se pagan a municipios y a otros organismos de gobiernos locales.

⁶⁰ En Mendoza se dictó la ley 7722 que prohíbe este uso para proyectos mineros metalíferos.

otros países como Chile, conviven la actividad minera y la agrícola, y ambas son importantes. El quid de la cuestión es conocer cómo lo hacen.

Conclusiones

Hay actividades económicas en las que se gana mucho, aunque alto es el riesgo de perder. ¿Es así la minería metálica? Una gran oportunidad para varias provincias argentinas, para recibir inversiones, generar empleo y recaudar fondos. Entonces, ¿cómo hacer para reducir sus riesgos, entre los cuales está el ambiental? Interrogante nada sencillo. En este sentido, las experiencias chilenas y de otros lugares del mundo, con sus acciones políticas y avatares padecidos, pueden contribuir a hallar buenas soluciones al respecto.

La cadena vitivinícola

Jorge A. Day – IERAL Cuyo

A diferencia de otros sectores agrícolas, se puede considerar que la vitivinicultura argentina ha alcanzado un alto grado de industrialización, puesto que, en vez de uva, jugos de uva (mostos a granel) y vinos a granel, lo que más exporta este sector en el país son cajas de vino embotellado. Esto parece compatibilizarse con el ideal político de lograr una mayor industrialización, y así mayor valor agregado.

Atendiendo a esta realidad, el objetivo de este trabajo es presentar la vitivinicultura, resaltando su impacto económico y sus tendencias. Para tal tarea se desarrollarán varios temas. En primer lugar, se presentará la cadena vitivinícola, a través de varios indicadores. Posteriormente, se cuantificará su impacto socio-económico, manifestado a través de las exportaciones, valor agregado y empleo. Atendiendo a su alta industrialización, en tercer término se analizará la evolución de la rentabilidad de dos de sus productos (vinos varietales y genéricos), para comprender su desempeño en los últimos años. Como último punto, para visualizar el panorama del sector dentro de diez años, se determinarán las principales tendencias. El objetivo de esta sección es detectar los desafíos que puede enfrentar el sector en los próximos años.

Grado de industrialización en el sector

Previamente es preciso presentar los posibles destinos de la uva:

- Uva en fresco: Debe aclararse que esta uva no se destina a vinificación, sino para su consumo.
- Pasas de uvas
- Vino: en este caso, hay dos etapas. La primera es elaborar el líquido y posteriormente viene el fraccionado (se lo puede embotellar o colocar el vino en otro tipo de recipientes como el tetrabrick o la damajuana). Otra clasificación es por el tipo de vinos. Los dos principales grupos son: el vino varietal, considerado de alta gama (vinculados a los vinos varietales: Malbec, Torrontés, Cabernet Sauvignon, etc.), y el vino genérico (que incluye el vino de mesa), catalogado de menor calidad. Esta diferenciación resultará importante a la hora de conocer las tendencias del sector.

- Mostos o jugo de uva: En Argentina no se lo utiliza como producto final, sino que primordialmente es vendido al exterior como insumo para elaborar otros jugos (se lo combina por ejemplo con el de naranjas). Es sustituto del jugo de manzanas.

Para medir el grado de industrialización del sector vitivinícola se recurre a varios indicadores, resumidos en el siguiente cuadro. Previamente, se aclara que se utilizan datos del año 2008, debido a que en 2009 la cosecha fue atípica, muy baja, lo cual modificó los porcentajes a considerar.

Exportaciones: Más de la mitad de estas ventas vitivinícolas correspondieron a vino fraccionado (embotellado o en tetrabrick). Casi un cuarto se destinó a mosto (que se vende a granel), un 10% fue ventas de vinos a granel, y el resto correspondió a uvas (9% en fresco y 4% en pasas). Durante el año 2009, la menor cosecha afectó fuertemente a las exportaciones de mostos y vinos a granel.

Materia prima	Productos		Expo 2008	Uva utilizada	Demanda vino
Uva	Uva en fresco	→	9%	} 4%	
	Pasas de uva	→	4%		
	Vino (a granel)	→	10%	} 67%	14%
	Vino fraccionado Tetrabrick, botella	→	54%		86%
	Mosto	→	22%	29%	

Uva utilizada: Acorde a nuestras estimaciones, dos tercios de la uva cosechada en 2008 fueron destinados a su vinificación. Muy poco a uvas para consumo (en fresco o pasas), y el resto a mosto. Este último concepto experimentó fuerte caída al año siguiente.

Demanda de vinos: Este último concepto permite visualizar que sólo un 14% de las ventas de vinos fueron a granel, y ese porcentaje disminuyó en 2009. El resto fue fraccionado.

Todos estos datos son señales del alto grado de industrialización del sector vitivinícola. Gran parte del vino es fraccionado en el país. Es lógico puesto que una gran parte del mismo se vende en el mercado interno. Sí es relevante que gran parte del vino exportado sea fraccionado.

Impacto socioeconómico del sector

Intuitivamente, la vitivinicultura tiene un fuerte impacto económico sobre algunas provincias (principalmente Mendoza y San Juan), con un importante efecto derrame, contribuyendo a movilizar otras actividades como las industriales y de servicios. A continuación, se cuantifica parte de este impacto.

Exportaciones: En el año 2009 las exportaciones vitivinícolas ascendieron a u\$s 824 millones. Considerando sólo las de Mendoza, representaron un 40% de su total de ventas externas. Más relevante es considerar su dinámica. Considerando sólo el vino embotellado, sus exportaciones se cuadruplicaron (o más) en el término de siete años.

Valor agregado: Tomando en cuenta a Mendoza, llamativamente parece bajo el aporte del sector vitivinícola al PBG provincial (un 8%). Una posible explicación es que, a la hora de calcular el PBG, se esté considerando precios inferiores (por ejemplo, se tomen los precios de vino de traslado, que es la venta de vino a granel de una bodega a otra que lo fracciona).

Empleo: Aunque no se cuentan con datos exactos, al menos existen estudios y estimaciones desde el propio sector. Un primer estudio⁶¹ muestra que en el año 2003 el sector generaba empleo directo de casi 115.000 personas, y unas 17.000 como empleo indirecto, sumando 132.000 en total.

Cuadro sobre Empleo en la vitivinicultura argentina – Año 2003

	Directo	Indirecto	Total
Primario	76.397	3.482	79.879
Secundario	6.997	10.541	17.538
Terciario	31.451	3.287	34.738
Total	114.845	17.310	132.155

Fuente: Llach y otros (2004)

Posteriormente, un estudio más reciente señala que el sector bodeguero generaba 37 mil empleos directos (comparable con los datos anteriores en las etapas secundaria y terciaria)⁶², habiendo más de 700 bodegas operando. Sabiendo que Mendoza representa dos tercios de este sector, se puede decir que este sector genera un 13 % del empleo total en esa provincia.

Incentivos para industrializar

¿Por qué se tiende a industrializar la uva? Porque no queda otra. Muy poca uva se destina a las verdulerías con un mínimo de preparación. Exportar uva en fresco requiere varias tareas, tanto en la etapa agrícola (en Mendoza poca uva se destina a su consumo en fresco, debido a los daños causados por el granizo) como en la industrial y de traslado a los centros de consumo. O sea, no deben ser bajos sus costos, por lo que explica la preferencia por elaborar otros productos (vinos).

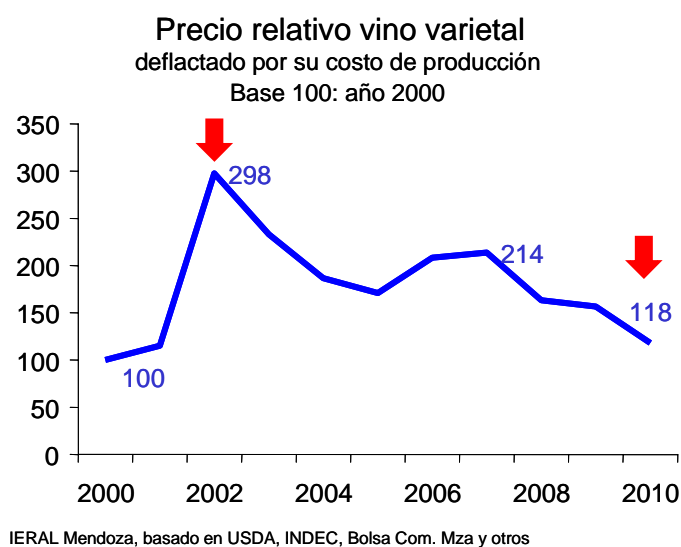
⁶¹ Llach, Juan J., Harriague, M. Marcela y O'Connor, Ernesto (2004), "La Generación de Empleo en las Cadenas Agroindustriales", realizado para Fundación Producir Conservando.

⁶² Bocco, Adriana; Dubbini, Daniela; Rotondo, Sebastián y Yoguel, Gabriel (2007), "Reconversión y empleo en la industria del vino. Estructura productiva y dinámica del empleo en el complejo vitivinícola: un análisis del sector bodeguero nacional", presentado en V Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

En cuanto a vinos, se exporta más embotellado que a granel, y eso que el primero incorpora costos adicionales (botella, cajas, etiquetas, corchos, etc.). Las mayores ventas externas de vino fraccionado brinda la señal que (i) los precios a granel son muy bajos⁶³, y/o (ii) el costo de fraccionamiento es bajo relativamente.

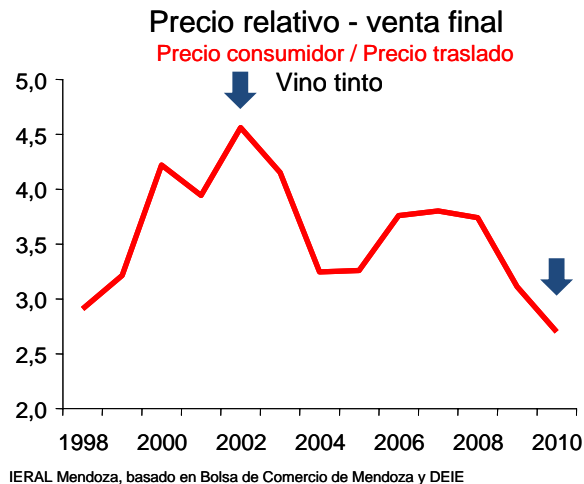
Dada esta situación, es relevante conocer cómo ha ido evolucionando la rentabilidad de estos productos industriales, y se considerarán los dos grupos de vinos mencionados anteriormente.

En el caso del vino varietal (el de alta gama), un alto porcentaje de los mismos se destina a mercados externos. Como no hay un precio único (hay infinitudes de estos vinos), se toma como referencia el precio promedio pagado por EEUU por botella de vino tinto argentino, y se lo compara con su costo de elaboración. Tomando como base el año 2001, ese indicador de rentabilidad se triplicó dos años después. Impresionante, gracias a la devaluación del 2002. Pasado el tiempo, actualmente este indicador sigue por encima del año 2001, aunque no muy lejos. Esta menor rentabilidad se explica en parte por la pérdida del poder adquisitivo del dólar, y en parte por el aumento de los costos (en este año, la materia prima, la uva, ha aumentado notoriamente). Sin embargo, se mantiene la estrategia de seguir vendiendo fraccionado.



Por otro lado, está el vino genérico (que incluye el vino de mesa), destinado principalmente al mercado interno. En este sector, generalmente hay bodegas denominadas “trasladistas” que elaboran el vino a granel, y se lo venden a otras que lo fraccionan. Entonces, un indicador de rentabilidad de este vino se obtiene comparando el precio pagado por el consumidor y el precio del vino de traslado. La caída en los últimos años permite comprender que algunos vinos hayan salido del mercado.

⁶³ El vino en botella brindaría una sensación de garantía de que dicho vino mantiene su calidad en dicho recipiente.



Un escenario posible para el 2020

Para tal tarea, se puede recurrir a las tendencias observadas, tanto en la vitivinicultura argentina como mundial. En términos generales, se puede comentar que se trata de un sector que usualmente padece sobreproducción (aunque ha habido un intervalo en los últimos dos años), y eso es usual en los principales productores mundiales. Entonces, ¿es una locura pensar en invertir en la vitivinicultura argentina? No, y para responder se vuelve a los dos grupos de vinos recién mencionados (varietales y genéricos). Cada grupo vive una realidad diferente, aunque estén relacionados.

Vinos varietales: en términos generales, este grupo se ha visto beneficiado por la fuerza de las exportaciones. Hay una creciente demanda extranjera por vinos de mejor calidad (signo del buen vivir). Las compras mundiales de vinos fraccionados venían aumentando a un ritmo de 11%, y las ventas argentinas lo han hecho a un ritmo superior en la última década. Esto se explica porque una parte del sector pudo reconvertirse previamente, y luego se vio favorecido por la posterior recuperación del valor del dólar en el año 2002.

Pensando en perspectiva, lo esperable es que continúen creciendo aquellas compras mundiales (aunque a una tasa menor), y que las ventas argentinas puedan seguir dicho ritmo (difícilmente mantengan tasas boom). Obviamente tendrá sus oscilaciones, debido a si hay alguna recesión mundial (las ventas caen a mayor ritmo por tratarse de un producto suntuario) o a la presencia de un dólar barato que no favorezca esta actividad exportadora. Por ello, aun en un contexto incierto en el país, todavía hay inversiones en viñedos y en bodegas.

Vinos genéricos: éstos presentan otra realidad, puesto que padecen el “karma” de consumo decreciente. Antes se consumía 90 litros per cápita, y ahora ronda los 25. Además, se observa que, cuando su precio es alto, cae fuerte el consumo, y no se recupera a pesar de que luego se abarate. Alternativas como la cerveza empujan hacia el abandono gradual de estos vinos. Su consumo interno representa casi dos tercios de la demanda total de vinos, y por ser tan alto,

siempre es motivo de constante preocupación política. Cuando es baja la cosecha de uvas (año 2009 por ejemplo), sobra poco vino, y por tanto, caen los volúmenes destinados a otras opciones (exportaciones de esos vinos y de mostos, y menores stocks). Pero cuando se vuelve a la normalidad, crecen los stocks (dificultad para vender) y se presiona por mayor elaboración de mostos.

Resumiendo, las tendencias son contrapuestas. Es decreciente en los vinos genéricos y creciente en los varietales. Así, ¿qué se puede esperar hacia el 2020 con respecto a las principales variables? En primer lugar, considere la demanda. Acorde a supuestos conservadores, podría esperarse que las exportaciones (tanto de varietales como genéricos) se dupliquen en once años, mientras que el consumo total registre una caída (incluyendo a ambos vinos). En cuanto a la cosecha de uvas, se puede suponer que vaya creciendo al 1% anual, un ritmo algo inferior a lo visto en los últimos años.

¿Qué se hará en ese caso? La solución de los últimos años es exigir la elaboración de mostos, y la cifra estimada para este destino es una cantidad similar a la producida en el periodo 2007-2009.

Con respecto al empleo, es esperable cierto aumento, posiblemente más en las etapas secundarias y terciarias, más vinculadas a la mayor demanda (gracias a las exportaciones). Podría esperarse una expansión de otras actividades (turismo, servicios, etc.).

Tendencias vitivinícolas argentinas Estimación demanda de vinos y empleo vitivinícola

		Total				Var % 2020 vs. Prom.
		1997	2003	Prom. 07-09	2020	
Demanda	mill. hl.	14,4	14,2	13,8	16,4	19%
Interna		13,3	12,3	10,3	9,7	-6%
Expo		1,2	1,8	3,5	6,7	93%
Elab. líquidos	mill. hl.	19,7	17,6	19,9	22,2	12%
Excedentes	mill. hl.			6,1	5,9	-4%
Mostos	mill. hl.			6,1	5,9	-4%
Cupo				31%	26%	
Empleo	miles	140	132	137	157	14%
(directo e indirecto)						
<i>Primario</i>		86	80	86	96	12%
<i>Secundario</i>		17	18	18	21	19%
<i>Terciario</i>		37	35	34	40	19%

Metodología: Supuestos

Expo: varietal (8% anual) y genérico (4% anual)

Demanda interna: Varietal (2,5% anual) y genérico (-1,5% anual)

Elaboración y superficie, crecen al 1% anual

IERAL Mendoza, estimaciones basadas en datos de INV, LLach y otros

Principales barreras y recomendaciones de política económica

Siguiendo con la línea de este informe, se desagregará en dos partes, una para vinos varietales y otra para los genéricos. En cuanto a los primeros, como es esperable que continúen creciendo

sus exportaciones, el interrogante es qué debería hacerse para fortalecer dicha tendencia expansiva. Podría pensarse en algunas líneas de acción:

- Hallar la manera de abaratar la entrada en los mercados internacionales (aranceles y barreras para-arancelarias). Por ejemplo, considere las diferencias de aranceles que paga Argentina y sus competidores para ingresar en los principales mercados (resumidas en el siguiente cuadro) Comparando con Chile, nuestro país paga un mayor arancel para ingresar a la Unión Europea (4,4% vs el 1,8% chileno). Además, para ingresar en el mercado brasilero, no paga arancel, pero a los vinos argentinos le han fijado un precio mínimo al que debe entrar las cajas, lo cual permite el ingreso de vinos baratos procedentes de Chile, no así de Argentina.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de vino embotellado

Países Compradores	Competidores								
	Argentina	Chile	Australia	Sudáfrica	EEUU	España	Francia	Italia	Alemania
Euro zona	4,4%	1,8%	4,4%	4,1%	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	1,1%	1,8%	1,8%	0,0%	-	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Suiza	35,6%	36,1%	36,1%	35,4%	36,1%	36,1%	36,1%	36,1%	36,1%
Rusia	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Japón	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%
México	14,0%	0,0%	20,0%	20,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	0,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map

- Internamente se debería revisar la manera de disminuir los costos y tiempos en los controles de calidad de los vinos. Ello puede implicar que se tardan unas semanas más que los vinos chilenos para ingresar a distintos mercados.

En cuanto a los vinos genéricos, sería conveniente hacer una revisión de las políticas vitivinícolas aplicadas en los últimos tiempos. En general las mismas tienden a auxiliar este sector, por lo cual se mantendría un nivel similar de producción, y ante una menor demanda, termina generando una pérdida de rentabilidad del sector, lo cual obliga a acentuar los beneficios.

Un caso típico es la regulación del mosto, que exige que los viñedos (con algunas excepciones) destinen un porcentaje de las uvas a la elaboración de mosto. Ese porcentaje no es bajo, y ha llegado a ser el 30%, lo cual implica un costo para quienes se dedican a producir uva de muy buena calidad. Además, con el tiempo no permite eliminar la sobreproducción vínica.

Lo relevante sería hallar la manera de ampliar la demanda de los genéricos (tarea muy difícil), y si no, cómo lograr reconvertir una parte del sector, lo cual implica tener en claro cómo pasar la transición.

ANEXO

Barreras de ingreso a mercados internacionales

Inés Butler y Guadalupe González – IERAL Buenos Aires

La exportación de productos debe cumplir con diversos requisitos, administrativos, técnicos e impositivos, para acceder a los diferentes mercados. Estos requisitos varían según la política que apliquen los países de destino, los acuerdos que haya con el país exportador y las reglas de la OMC pertinentes.

Las economías regionales no sólo deben producir de manera competitiva, sino que a su vez deben superar la barreras que enfrentan en los mercados de destino. Las barreras arancelarias son más fácilmente cuantificables, ya que se encuentran estipuladas por la estructura arancelaria de cada país. Más difícil es evaluar el impacto de todos los demás requisitos necesarios para ingresar a los diversos mercados, requisitos técnicos y sanitarios o administrativos, que puede erigirse como barreras no arancelarias.

En consecuencia, un claro panorama de las condiciones de acceso a los mercados internacionales cobra particular relevancia. En esta sección se realiza un relevamiento de las barreras que enfrentan los diferentes productos de exportación seleccionados como los más relevantes de las economías regionales. Y también se incluyen las barreras que enfrentan los países que compiten con Argentina en la producción de esos bienes. Se analizan las barreras en los principales mercados de destino, tanto los abastecidos por Argentina, como aquellos en los que Argentina no presenta una participación significativa, pero que podrían constituir un destino con potencial para el crecimiento de las exportaciones.

En primer lugar, se realiza un relevamiento de las barreras arancelarias. Para esto, se toma en consideración el arancel que imponen los diferentes mercados de destino. Argentina pertenece a la OMC (Organización Mundial de Comercio) por lo que el arancel que le corresponde es el de nación más favorecida (NMF) (ver anexo 2). Luego, es necesario considerar si existe algún beneficio particular para Argentina en los mercados de destino. Un potencial beneficio es el que ofrece el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), por el cual algunas economías avanzadas otorgan una desgravación arancelaria, parcial o total, para el ingreso de algunos productos de importación a economías en desarrollo. Argentina, por su nivel de PIB per cápita accede, en general, a desgravaciones parciales en los productos del listado (ver anexo 4 para más detalles). Finalmente, Argentina tiene acuerdos comerciales con algunos países en cuyos mercados los productos entran libres de arancel (países del Mercosur) o con un arancel preferencial (Chile).

La información sobre aranceles utiliza las bases estadísticas internacionales de las Naciones Unidas, COMTRADE para los datos de comercio y del Centro de Comercio Internacional (ITC, International Trade Center) Trade Map para los datos arancelarios. Los aranceles publicados en el trabajo son tarifas ad valorem equivalentes. El método para calcular los aranceles, cuando no son tasas arancelarias sino cargos específicos, es dividiendo la tarifa específica por unidad por el precio de cada unidad importada del bien. Se toma la información para los productos con una apertura a seis dígitos. En el caso de los bienes a seis dígitos, se hace un promedio simple de los productos incluidos en el grupo, y a 4 dígitos se hace un promedio ponderado por las importaciones. (Ver Anexo 1).

Las condiciones actuales de las negociaciones internacionales presentan una situación en la que las tasas arancelarias que enfrenta la Argentina, y el resto de los países, no son tan elevadas.

Aranceles que enfrenta Argentina

	Promedio simple	Promedio ponderado	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Total	5,14	3,41	15,12	0,00	3,000,00
Brasil	0,00	0,00	0,32	0,00	12,00
Chile	6,00	6,02	0,33	0,00	12,50
China	8,87	5,45	6,64	0,00	65,00
EEUU	2,28	2,29	14,08	0,00	350,00
Egipto	13,41	1,50	187,50	0,00	3,000,00
Emiratos Árabes	5,01	3,99	4,41	0,00	50,00
India	11,85	2,98	23,38	0,00	150,00
Japón	4,49	3,14	9,55	0,00	52,50
Malasia	5,13	1,09	11,59	0,00	50,00
México	7,20	5,59	8,24	0,00	125,00
Rusia	7,52	5,72	6,50	0,00	25,00
UE	7,03	6,08	15,08	0,00	129,94
Uruguay	0,02	0,27	0,50	0,00	35,00

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Trains.

El comercio internacional se ve crecientemente afectado por barreras no arancelarias (BNA) que imponen trabas para el ingreso de productos de índole no monetaria, pero que resultan más complejas de sortear. En general, estas regulaciones son más restrictivas en las economías más avanzadas con consumidores más exigentes que exigen productos con garantías de calidad.

Las regulaciones internacionales (OMC) vinculadas con este tipo de barreras aún no se encuentran muy avanzadas, a diferencia de las regulaciones vinculadas con las barreras al comercio (cuotas, aranceles, tasas específicas, etc.). Además, las regulaciones que se aplican son de índole muy diversa, por producto y país, resultando muy difícil controlar este tipo de situaciones a nivel regulatorio general y debe evaluarse mediante reglas específicas cada situación que se presenta. A esto se suma que en algunos casos, estas BNA surgen por regulaciones técnicas y sanitarias que tienen justificación dentro del marco regulatorio del país en cuestión, ya que su objetivo es

proteger a los consumidores y no erigirse como una barrera comercial. Así, estas barreras sólo son cuestionables cuando son arbitrarias o poco claras o actúan de manera discriminatoria para diferentes productores, nacionales o extranjeros de distintos orígenes. En consecuencia, la tarea de discernir cuando son justificadas o cuando son discriminatorias es muy difícil.

Sin intentar un relevamiento exhaustivo, se incluyen para todos los productos algunas de los requerimientos administrativos, sanitarios o técnicos que deben cumplir los productos para ingresar a los distintos mercados y que pueden actuar como barreras de ingreso para los productos argentinos. Esta información no se recopila de manera sistemática, sino que surge de trabajos sectoriales específicos, de entrevistas con exportadores o de fuentes periodísticas.

Entre las barreras más frecuentes se encuentran el certificado de origen, las condiciones sobre el etiquetado que por lo general debe estar en el idioma del país de destino, y el embalaje, que en caso de ser de madera se exigen certificaciones sobre el origen de la madera y el tipo de tratamiento para su desinfección. Además, en el caso de la exportación de alimentos, se imponen límites máximos de residuos de agroquímicos y contaminantes y se exige el uso de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). En este sentido, en el comercio con la UE se debe obtener la acreditación de EUREPGAP. Por otro lado, se requiere presentar certificados sanitarios, en el caso de EEUU por parte de la FDA (Food And Drug Administration) y certificados de calidad, como en el caso de India por el Bureau of Indian Standards o USDA en Estados Unidos. A su vez, en la mayoría de los casos se debe contar con la trazabilidad del producto, y el uso de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM). En el caso de EEUU, la Ley de Bioterrorismo es muy importante, ya que, dentro de otras cosas, exige el registro de todas las instalaciones productivas. Por último, se presentan trabas específicas para algunos productos, como en el caso de los vinos a la UE, que no pueden usar denominaciones que coincidan con zonas geográficas de la región.

Listado anexos:

Anexo 1 – Metodología. Market Access Map y Comtrade

Anexo 2 – Nación Más Favorecida (NMF)

Anexo 3 – Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)

Anexo 4 – Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

Listado boxes:

Box 1 – EUREPGAP

Box 2 – Ley contra el Bioterrorismo. Registro de instalaciones

Box 3 – Cuota de importación de carne en Rusia

Box 4 – Cuota Hilton

Box 5 – Cuotas de quesos en el mercado estadounidense

Comahue - Frutas

Manzanas frescas

La Argentina participa en 2,9% del comercio mundial de manzanas frescas. Esta participación es claramente superior al 0,46% promedio del total de las exportaciones argentinas, revelando una fuerte ventaja comparativa. El índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR) del sector alcanza 6,3 (ver anexo 3).

Del total exportado, un 35,2% se dirige hacia la Unión Europea, con importante participación de Holanda, mientras que 27,4% se vende a Rusia y 22,5% al vecino Brasil.

A nivel mundial, el 46,7% de las exportaciones de manzanas se dirige hacia la Unión Europea, mientras que Rusia participa en 10,8% de las compras totales. Otro actor relevante en la compra de manzanas es México, que en 2008 importó 3,5% del total mundial. Sin embargo, la Argentina sólo exporta un 0,1% de sus ventas de manzanas a México. Por otra parte, el 22,5% de las exportaciones locales se dirigen hacia Brasil que sólo participa en 0,8% de las importaciones mundiales. Esto se debe en parte a que México cobra un 20% de arancel a las manzanas argentinas mientras que el convenio con Brasil, en el marco del Mercosur, es de arancel cero.

Exportaciones de manzanas frescas a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países Compradores	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Italia	Francia	EEUU	China	Chile	Nueva Zelanda	
Euro zona	35,2%	80,2%	81,3%	5,9%	4,6%	24,1%	39,3%	46,7%
Francia	1,7%	1,8%	-		0,1%	1,2%	2,4%	2,4%
Reino Unido	1,2%	4,3%	24,2%	4,9%	0,5%	5,1%	16,5%	8,2%
Alemania	1,7%	39,8%	11,4%	0,1%		0,5%	4,9%	12,0%
Bélgica	3,4%	1,0%	5,4%			1,0%		1,7%
Holanda	13,4%	1,2%	10,4%	0,2%	2,0%	8,3%	12,9%	5,3%
Rusia	27,4%	4,3%	4,1%	2,2%	17,9%	5,1%	1,6%	10,8%
Estados Unidos	1,1%			-	0,0%	10,0%	12,7%	1,5%
México	0,1%			27,3%	0,0%	2,1%		3,5%
Brasil	22,5%	0,1%	0,1%	0,1%		1,0%		0,8%
Resto	13,8%	15,4%	14,5%	64,5%	77,5%	57,7%	46,4%	36,7%
Part. en el comercio mundial	2,9%	13,4%	12,7%	12,2%	11,4%	9,2%	3,9%	

Código Sistema Armonizado: 080810.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Considerando otros competidores, como Chile y Nueva Zelanda que participan en 9,2% y 3,9% en las exportaciones mundiales de manzanas, vemos que exportan una parte importante a Estados Unidos. Chile destina el 10% de sus manzanas a EEUU y Nueva Zelanda un 12,7%. Esto contrasta con la Argentina que sólo vende el 1,1% a aquel país, a cambio de venderle más a Rusia.

En el análisis de las exportaciones argentinas hacia los principales compradores de manzanas frescas a nivel mundial surge que la Argentina sólo enfrenta barreras arancelarias en las ventas hacia Rusia y México. Hacia México sólo se destina el 0,1% de las ventas, pero Rusia es uno de los principales destinos de las manzanas argentinas. En la comparación con países competidores vemos que la Argentina paga un arancel menor en el comercio con Rusia, beneficiado por el SGP (ver anexo 4). Así, la tarifa es de 22,2% contra 29,6% que pagan los países desarrollados. Además, Argentina se ve beneficiada por el acuerdo comercial que tiene con Brasil a través del Mercosur, enfrentando un arancel cero mientras sus principales competidores pagan un 10%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de manzanas

Países	Competidores						
	Argentina	Italia	Francia	EEUU	China	Chile	Nueva Zelanda
Compradores							
Euro zona	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Holanda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rusia	22,2%	29,6%	29,6%	29,6%	22,2%	22,2%	29,6%
Estados Unidos	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%
México	20,0%	20,0%	20,0%	0,0%	20,0%	0,0%	20,0%
Brasil	0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Peras frescas

La Argentina participa en 14,4% del comercio mundial de peras frescas, siendo el segundo exportador mundial, luego de Holanda. Este peso en el comercio mundial se encuentra asociado con un elevadísimo IVCR, que alcanza un valor de 31,3.

Del total exportado por la Argentina, un 34,1% se dirige hacia la Unión Europea, un 29,1% a Brasil y 22,5% a Rusia. Estados Unidos también es relevante, con una participación de 8,1%.

Por su parte, Chile participa en 4,6% del mercado mundial de peras, siendo la Unión Europea su principal destino de exportación con 37,9%. En la comparación con la Argentina, Chile enfrenta

menores aranceles en la exportación de sus peras ya que tiene un convenio con la UE de arancel cero mientras que la Argentina paga 1,2%.

A nivel mundial, la UE es el mercado de destino más relevante, con el 52,4% de las compras totales. Le sigue Rusia con una participación de 14,8% y Brasil con 5,2%.

Exportaciones de peras frescas a principales compradores
Como % del total exportado. Año 2008

Países Compradores	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Holanda	Bélgica	Italia	China	EEUU	Chile	
Euro zona	34,1%	76,7%	57,8%	89,8%	6,8%	4,9%	37,9%	52,4%
Francia	2,2%	8,0%	9,4%	18,1%	0,3%	0,0%	1,0%	6,6%
Reino Unido	0,9%	19,3%	12,1%	5,6%	0,7%	0,7%	0,1%	8,2%
Alemania	1,6%	20,0%	8,4%	44,6%	0,1%	1,1%	1,1%	11,3%
Bélgica	3,7%	3,0%	-	0,4%	0,1%		1,6%	2,0%
Holanda	8,4%	-	11,5%	0,9%	4,9%	1,8%	16,6%	6,1%
Rusia	22,5%	14,4%	38,5%	2,2%	8,2%	4,0%	3,0%	14,8%
Estados Unidos	8,1%				5,0%	-	12,2%	3,2%
México	2,0%				0,1%	40,4%	0,8%	3,4%
Brasil	29,1%					5,4%	1,0%	5,2%
Resto	4,2%	8,9%	3,8%	8,0%	79,9%	45,3%	45,1%	21,0%
Part. en el comercio mundial	14,4%	18,1%	13,8%	9,7%	9,1%	7,6%	4,6%	

Código Sistema Armonizado: 080820.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

La Argentina debe pagar un arancel de 1,2% para exportar peras a la Unión Europea, mientras se exige un arancel de 7,5% en las ventas hacia Rusia y de 8% en el comercio con México. Por su parte, Chile también paga 7,5% a Rusia, aunque tiene un convenio de arancel cero con México y con UE. Sin embargo, esta preferencia arancelaria no se refleja en una mayor orientación de la fruta chilena a este destino, sobre todo para el caso de México cuya participación en las exportaciones chilenas es inferior a la participación en las de Argentina. En cambio, Chile exporta gran parte de sus peras a países de la región como Venezuela (20,8%), Colombia (8,9%), Ecuador (4,4%) y Perú (4,4%). En el comercio bilateral con estos destinos, Chile tiene convenio de arancel cero.

Para ver las barreras no arancelarias se analizan los casos particulares de la Unión Europea y de Brasil por su relevancia en el comercio mundial de importación y sobre todo en las exportaciones de manzanas y peras de la Argentina. Ambos destinos tienen aranceles prácticamente nulos para estas frutas argentinas. Sin embargo, particularmente en el mercado de la UE, las principales barreras son no arancelarias ya que el ingreso de alimentos debe cumplir con diversos requisitos.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de peras

Países Compradores	Competidores						
	Argentina	Holanda	Bélgica	Italia	China	EEUU	Chile
Euro zona	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Francia	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Reino Unido	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Alemania	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Bélgica	1,2%	0,0%	-	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Holanda	1,2%	-	0,0%	0,0%	1,2%	4,1%	0,0%
Rusia	7,5%	10,0%	10,0%	10,0%	7,5%	10,0%	7,5%
Estados Unidos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-	0,0%
México	8,0%	5,0%	5,0%	5,0%	20,0%	10,0%	0,0%
Brasil	0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Entre las principales exigencias se encuentran aquellas referidas al producto en sí, como es el caso de los límites máximos de residuos de agroquímicos y contaminantes. Esta medida es obligatoria y a su vez es exigida en todos los destinos de exportación. Los límites a los residuos, por ejemplo en plaguicidas, se basan en las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y buscan lograr frutas sin efectos tóxicos para la salud humana. Por otro lado, las plagas también constituyen una traba a la exportación por las exigencias sanitarias, además de generar una dificultad en la producción. Una de las plagas más importantes es la carpocapsa o *Cydia pomonella* (gusano de la pera y la manzana). En Brasil se la considera una plaga cuarentenaria por su gran importancia económica mientras que en la UE no genera grandes problemas ya que no existen controles específicos para esta plaga. Otra plaga relevante en el sector es la *Ceratitis capitata* (mosca de los frutos), aunque Brasil y la UE no imponen trabas por tener ellos la plaga en sus mercados. En este sentido, el Manejo Integrado de Plagas (MIP) es un requisito voluntario, pero de gran relevancia para reducir el uso excesivo de plaguicidas.

Otro requisito para la exportación de manzanas y peras tiene que ver con las normas de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Una vez más, el objetivo es alcanzar un producto sano y sin efectos negativos en el consumo de las personas. En la UE se exigen las BPA en manzanas y peras y se requiere una acreditación por EUREPGAP, una asociación de minoristas que define estándares para las BPA (ver Box 1).

Box 1. EUREPGAP

EUREPGAP (conocido también como GLOBALGAP) es un programa privado de certificación creado por grandes cadenas de supermercados de Europa Occidental. El objetivo de EUREP es aumentar la confianza del consumidor en la sanidad de los alimentos, desarrollando “Buenas Prácticas Agrícolas” (GAP, por sus siglas en inglés Good Agricultural Practices) que deben adoptar los productores de frutas y vegetales frescos. Además de la sanidad, se pone énfasis en la trazabilidad del producto, en el uso de plaguicidas, la seguridad de los trabajadores y el cumplimiento de las leyes laborales nacionales.

Las agencias certificadoras privadas requieren de una aprobación de FoodPlus, de la Secretaría de EUREP. El costo de la certificación va a depender de la agencia y del tiempo que implique la inspección. Además el productor debe pagar una pequeña cuota anual a FoodPLUS para conservar su certificación.

En Argentina existe desde 2004 un Grupo Técnico de Trabajo Nacional (GTTN) que es reconocido por GLOBALGAP y tiene como objetivo fomentar el cumplimiento de las Buenas Prácticas Agrícolas, asesorar a los productores respecto de las normativas de Eurep, realizar cursos de capacitación. El GTTN argentino está integrado por SAGPyA, INTA, SENASA, Organismo Argentino de Acreditación, IRAM, SGS, OIA, Inspectorate, Argencert, Bayer Crop Science, Fundación ArgenINTA, Expofrut, Patagonian Fruits Trade, Fama, CAFI y AFINOA. En Argentina existen algunas agencias como Argencert u OIA (Organización Internacional Agropecuaria) que se encargan de otorgar la certificación de GLOBALGAP.

Por su parte, Chile cuenta con un programa propio para la certificación de Buenas Prácticas Agrícolas en su industria hortofrutícola de exportación conocido como ChileGAP. La certificación que emite ChileGAP es equivalente a la certificación GLOBALGAP por lo que puede ser presentada a todos los compradores que la exijan. Además, también sirve como certificación de BPA en la exportación a Estados Unidos. La certificación ChileGAP tiene validez por un año y la tarifa de la misma es fijada por el Organismo de Certificación independiente de acuerdo a sus costos. El principal requisito para obtener el certificado de ChileGAP es el registro del productor en la Fundación para el Desarrollo Frutícola (FDF). El segundo paso es el contrato con uno de los Organismos de Certificación autorizados para realizar las inspecciones. Por último, para recibir el certificado se debe cumplir con el 100% de los requisitos obligatorios mayores (relacionados con la inocuidad alimentaria), el 95% de los obligatorios menores y el 70% de los obligatorios. De todas formas, se puede emitir un informe de avance de cumplimiento cuando el productor cumpla con el 100% de los requisitos obligatorios mayores y el 70% de los otros requisitos obligatorios. De esta forma, ChileGAP es equivalente a la certificación GLOBALGAP y tiene la ventaja de ser reconocido por el nombre del país de origen de las frutas.

Además de ChileGAP los otros programas equivalentes aprobados son AMAGAP (Austria), ASSURED PRODUCE (Reino Unido), MPS-GAP (Países Bajos), NATURANE y NATURENSE (España), NEW ZEALAND GAP (Nueva Zelanda) y QS-GAP (Alemania).

Respecto del proceso de producción, los requisitos más importantes son la certificación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y el Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP). Las BPM se focalizan en la higiene y forma de manipulación de las frutas de forma de obtener un producto seguro para el consumo. Dentro de ellas se exige que la calidad de las materias primas no comprometa el desarrollo de las buenas prácticas, que los establecimientos se ubiquen en zonas adecuadas, que los equipos se mantengan en un buen estado higiénico, de conservación y de funcionamiento, etc. El cumplimiento de las BPM es indispensable para el

análisis de peligros HACCP. Esta metodología busca identificar los posibles peligros asociados a la producción de los alimentos y controlarlos.

Por último, la trazabilidad también es uno de los requisitos para la exportación de manzanas y peras. En la UE, el Reglamento 178/2002 exige asegurar un sistema de registro en todas las etapas de producción, transformación y distribución de los alimentos.

En resumen, las principales restricciones para manzanas y peras frescas son:

- Residuos de agroquímicos y contaminantes
- Plagas, MIP
- BPA
- BPM y HACCP
- Trazabilidad

Jugo de manzana concentrado

La Argentina participa en 2,8% del comercio mundial de jugo de manzana, presentando un índice de ventaja comparativa revelada de 6,1. Del total exportado, un 96,5% se dirige hacia Estados Unidos, uno de los principales importadores a nivel mundial con un market share de 26,7%. La Unión Europea también es relevante en este mercado ya que importa el 48,3% del total, aunque la Argentina sólo le vende 0,8% de sus exportaciones totales de jugo de manzana.

Exportaciones de jugo de manzana concentrado a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	China	Polonia	Austria	Alemania	Italia	Chile	
Compradores								
Euro zona	0,8%	15,7%	97,1%	78,0%	78,2%	98,8%	0,1%	48,3%
Francia		0,6%	0,9%	1,6%	4,6%	12,9%		2,4%
Reino Unido		0,9%	13,1%	4,1%	31,2%	20,0%		7,3%
Alemania		5,0%	63,0%	48,5%	-	43,5%	0,1%	20,6%
Bélgica		0,3%	1,0%	8,6%	3,5%	2,4%		1,7%
Holanda	0,4%	7,4%	6,3%	1,6%	14,5%	4,2%		6,4%
Rusia	1,5%	6,9%	0,5%		0,2%			4,5%
Estados Unidos	96,5%	48,8%	0,1%		1,2%		65,7%	26,7%
México	0,2%	0,4%					8,2%	0,4%
Brasil								0,0%
Resto	1,1%	28,3%	2,2%	22,0%	20,4%	1,1%	26,1%	20,1%
Part. en el comercio mundial	2,8%	43,0%	13,5%	9,4%	6,3%	3,5%	2,6%	

Código Sistema Armonizado: 200979.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales exportadores a nivel mundial se encuentran China, con una participación de 43%, Polonia (13,5%), Austria (9,4%). Por su parte, Chile tiene un market share similar al de Argentina, de 2,6%, pero enfrenta menores barreras arancelarias debido a sus acuerdos comerciales vigentes.

En la exportación de jugo de manzana hacia la UE, la Argentina enfrenta un arancel de 25,6%, de 14,1% en el comercio con Rusia y de 16% con México. Por su parte, Chile se beneficia con un menor arancel de la UE, de 15,8%, y arancel cero con México.

Sin embargo, en el comercio con Estados Unidos la Argentina no paga arancel, siendo de gran importancia ya que casi la totalidad de las exportaciones se dirigen hacia aquel mercado.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de jugo de manzana

Países	Competidores						
Compradores	Argentina	China	Polonia	Austria	Alemania	Italia	Chile
Euro zona	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Francia	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Reino Unido	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Alemania	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Bélgica	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Holanda	25,6%	25,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,8%
Rusia	14,1%	14,1%	14,1%	14,1%	14,1%	14,1%	14,1%
Estados Unidos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
México	16,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

De todas formas, la Argentina sí enfrenta algunas barreras no arancelarias en la venta de jugo de manzana a Estados Unidos. Dentro del Departamento de Agricultura de EEUU (USDA), la División de Productos Procesados es la agencia encargada de certificar la calidad de las frutas frescas o procesadas antes de realizarse la importación. Por otro lado, el etiquetado de los productos es regulado por la Administración de Drogas y Alimentos de EEUU (FDA) a través de la Ley de Etiquetado y Educación sobre Sustancias Nutritivas (NLEA). En general, se exige que la etiqueta incluya el nombre del producto, su contenido e ingredientes, nombre y lugar de operación del productor, valores nutritivos, etc. A su vez, la Ley de Bioterrorismo exige que se informe con anticipación la importación a la FDA, de forma que se confirme la operación antes

de que lleguen los alimentos al país. Además, esta ley requiere que se registren ante la FDA las instalaciones, tanto nacionales como extranjeras, que produzcan, procesen, envasen o almacenen alimentos para consumo humano en EEUU. En el caso de los establecimientos extranjeros, se debe designar un agente en EEUU que tenga domicilio comercial allí y que este autorizado para la registración (ver Box 2).

Por otro lado, la FDA exige que se mantengan registros actualizados de los alimentos para que se pueda realizar la trazabilidad de los mismos. Si la FDA cree que los productos presentan una amenaza para la salud humana, recurrirá a dichos registros.

Resumiendo, entre las principales barreras no arancelarias se encuentran:

- Inspección de USDA
- Etiquetado
- Ley de Bioterrorismo
- Notificación previa de embarque a FDA
- Trazabilidad

Box 2. Ley contra el Bioterrorismo. Registro de instalaciones

La Ley de Bioterrorismo, vigente desde 2002, es relevante para la Argentina en cuanto a los requisitos que impone sobre las exportaciones a Estados Unidos. El objetivo de esta ley es la protección contra atentados terroristas llevando un registro que permita determinar el origen y destino de las importaciones alimenticias. De esta forma, se requiere que la Food and Drug Administration (FDA) de EEUU reciba una notificación de las importaciones con algunas identificaciones.

Un importante requisito es el registro de las instalaciones nacionales e internacionales que manufacturen y/o procesen, empaquen o retengan alimentos para consumo en EEUU. Esto significa que cada exportador que desee vender un producto a EEUU debe registrarse antes en la FDA. Esto puede hacerse a través de internet sin ningún costo o enviando el formulario por correo. Sin embargo, en el caso de instalaciones internacionales, se debe designar a un agente en EEUU (por ejemplo el importador) que tenga domicilio comercial en EEUU. Es obligatorio tener este agente para que actúe como un vínculo entre FDA y el propietario de la instalación extranjera. El costo de tener este agente en EEUU es de aproximadamente US\$1.000 anuales. Sin embargo, la FDA ha dicho que, si la instalación extranjera completa sin la ayuda del agente el formulario de registro, el costo del agente en los Estados Unidos deberá ser menor. Quedan exentas del registro las siguientes instalaciones: residencias privadas de individuos, vehículos de transporte, explotaciones agrícolas, restaurantes, establecimientos de venta minorista de alimentos, establecimientos alimentarios sin fines de lucro, naves pesqueras, instalaciones reguladas exclusiva y totalmente por del Departamento de Agricultura de EEUU.

Limones

En el mercado de limones, Argentina se posiciona como el segundo exportador mundial con una participación de mercado de 18,6%. En este caso, el IVCR es muy elevado, en 40,4.

El ranking de exportaciones es liderado por España con 20,7%. Además, otros importantes exportadores de limones son México (11,6%), Turquía (9,7%), Holanda (8,4%) y EEUU (7,6%). Por su parte, Brasil aporta 2,3% al total.

El principal destino de exportación es la UE, que concentra el 57% del total de ventas. De hecho, la Argentina destina el 67,8% de sus exportaciones de limones hacia aquella región. Otro importante destino a nivel mundial es EEUU, con el 12,1% del mercado. México, por ejemplo, exporta el 95,9% del total de sus ventas a EEUU. En cambio, Argentina no registra comercio de limones con el país norteamericano. Por último, Rusia también es relevante a nivel mundial y particularmente para la Argentina que destina el 17,1% de sus exportaciones de limones al mercado ruso.

Exportaciones de limones a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	España	México	Turquía	Holanda	EEUU	Brasil	
Compradores								
Unión Europea	67,8%	91,7%	3,0%	24,3%	90,7%	2,3%	91,2%	57,0%
Alemania	0,9%	22,2%	0,3%	3,3%	33,0%		3,5%	11,0%
Holanda	17,5%	5,1%	1,4%	3,3%		1,5%	64,8%	7,8%
Francia	1,0%	21,7%	0,4%	0,1%	10,6%		0,5%	6,8%
Reino Unido	1,7%	9,6%	0,4%	1,5%	6,1%	0,8%	14,3%	4,5%
EEUU		0,2%	95,9%		0,0%			12,1%
Rusia	17,1%	4,2%			3,2%	0,3%		8,1%
Japón						42,6%		4,2%
Canadá	2,0%	0,0%	0,7%			38,0%	2,9%	3,5%
Resto	13,1%	3,9%	0,5%	75,7%	6,1%	16,9%	5,9%	15,1%
Part. en el comercio mundial	18,6%	20,7%	11,6%	9,7%	8,4%	7,6%	2,3%	

Código Sistema armonizado: 080550.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Respecto de los aranceles que enfrenta la exportación argentina de limones, sólo se obtiene un beneficio relativo en las ventas hacia Rusia ya que la tarifa es de 6,2% en lugar del 8,2% que pagan los países de la UE y EEUU. Esto se debe al SGP de Rusia, en el que la Argentina se beneficia como país en desarrollo.

Sin embargo, en la exportación hacia la UE, el arancel promedio que paga la Argentina es de 16% y las barreras no arancelarias son las mismas que para manzanas y peras. Por su parte, la tarifa que la UE le aplica a México es de 10,6% y a Turquía es de 9,2%. En las exportaciones de limones a Canadá, que representan un 2% de las ventas totales de Argentina, el arancel es cero.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de limones

Países	Competidores						
	Argentina	España	México	Turquía	Holanda	EEUU	Brasil
Compradores							
Unión Europea	16,0%	0,0%	10,6%	9,2%	0,0%	16,6%	16,0%
Alemania	16,0%	0,0%	10,6%	9,2%	0,0%	16,6%	16,0%
Holanda	16,0%	0,0%	10,6%	9,2%	-	16,6%	16,0%
Francia	16,0%	0,0%	10,6%	9,2%	0,0%	16,6%	16,0%
Reino Unido	16,0%	16,0%	10,6%	9,2%	6,0%	16,6%	16,0%
EEUU	1,0%	2,1%	0,0%	1,0%	2,1%	-	1,0%
Rusia	6,2%	8,2%	6,2%	6,2%	8,2%	8,2%	6,2%
Japón	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Canadá	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Cuyo - Vitivinicultura

Vino varietal embotellado

La Argentina participa en 2,5% de las exportaciones mundiales de vino varietal embotellado, que comparado con el 0,46% de las exportaciones argentinas totales lleva a un IVCR del sector que alcanza 5,4.

Entre los principales exportadores de este producto a nivel mundial se encuentran Francia, con una participación de 29,7%, e Italia, con 19,9%. Además, Australia exporta un 8,9% del total mundial y Chile un 5,7%.

Entre los principales importadores de vino varietal embotellado se destacan la Unión Europea con un market share de 51,7%, y Estados Unidos con el 16,9%. Asimismo, la Argentina destina más del 50% de sus vinos a estos dos destinos: un 29,8% hacia la UE y 28,8% a Estados Unidos. Además, un 7,4% se dirige a Brasil.

En la comparación con otros competidores del sector, vemos que por ejemplo Chile y Sudáfrica exportan a la UE que a EEUU. En Chile, 46,4% de las exportaciones de vino se dirigen a la UE y un 16,5% a EEUU. En Sudáfrica un 73,1% tiene como destino a la UE y un 6,2% a EEUU.

Exportaciones de vino varietal embotellado a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países Compradores	Competidores									Relevancia del mercado
	Argentina	Chile	Australia	Sudáfrica	EEUU	España	Francia	Italia	Alemania	
Euro zona	29,8%	46,4%	43,6%	73,1%	46,2%	58,7%	53,9%	51,2%	58,1%	51,7%
Alemania	1,8%	3,4%	1,0%	10,7%	4,4%	14,8%	9,6%	20,3%	-	10,1%
Reino Unido	9,0%	17,6%	31,9%	28,8%	28,3%	18,7%	20,8%	14,0%	19,1%	18,9%
EEUU	28,8%	16,5%	29,2%	6,2%	-	12,1%	14,3%	26,0%	16,2%	16,9%
Suiza	1,6%	0,8%	0,1%	1,0%	1,9%	7,1%	5,4%	6,1%	3,1%	4,0%
Rusia	1,5%	2,3%	0,1%	0,7%	0,8%	1,3%	0,9%	1,1%	6,0%	2,0%
Japón	1,4%	3,6%	1,8%	0,9%	6,3%	2,1%	7,4%	2,8%	2,8%	4,0%
México	2,4%	2,6%	0,1%	0,1%	0,8%	3,2%	0,2%	0,3%	0,6%	0,7%
Brasil	7,4%	4,4%	0,1%	0,3%	0,1%	0,4%	0,4%	0,7%	0,1%	0,9%
Resto	27,2%	23,4%	25,0%	17,8%	43,8%	15,0%	17,5%	11,9%	13,1%	19,9%
Part. en el comercio mundial	2,5%	5,7%	8,9%	2,7%	3,6%	8,2%	29,7%	19,9%	4,4%	

Código Sistema armonizado: 220421.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En la exportación de este producto a la UE, la Argentina paga un arancel de 4,4%, mientras que el aplicado por EEUU es de 1,1%. Sin embargo, se enfrentan barreras arancelarias más altas en las ventas a Japón y Suiza por ejemplo, de 24,5% y 35,6% respectivamente. En cambio Chile paga 1,8% a la UE, hacia donde destina casi la mitad de sus exportaciones de vino varietal embotellado.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de vino varietal embotellado

Países Compradores	Competidores								
	Argentina	Chile	Australia	Sudáfrica	EEUU	España	Francia	Italia	Alemania
Euro zona	4,4%	1,8%	4,4%	4,1%	4,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	1,1%	1,8%	1,8%	0,0%	-	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Suiza	35,6%	36,1%	36,1%	35,4%	36,1%	36,1%	36,1%	36,1%	36,1%
Rusia	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Japón	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%
México	14,0%	0,0%	20,0%	20,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	0,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%	27,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Vino a granel

En cuanto a las exportaciones de vino a granel, la Argentina participa en 3,8% del comercio mundial. Esta mayor relevancia sectorial respecto de las exportaciones totales se refleja en un IVCR de 8,3.

Nuevamente se destaca el rol de España, Italia y Francia como principales exportadores mundiales, así como la mayor participación de Chile, en este caso de 6,8%.

Respecto de las importaciones mundiales, la Unión Europea compra un 68,9% del vino a granel, con importante participación de Alemania y el Reino Unido. Por otro lado, esta vez EEUU pierde significancia en la importación mientras que sobresalen otros actores como Rusia, con un market share de 5,4%.

Así, en las ventas externas de vino a granel argentino se reduce la participación de la UE y EE como principales destinos y gana importancia Rusia, hacia donde se dirigen el 34,7% de las exportaciones argentinas de vino. En cambio, Chile destina más de la mitad de sus exportaciones a la UE, siendo esta participación mayor al 70% en el caso de Australia y Sudáfrica.

Exportaciones de vino a granel a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									Relevancia del mercado
	Argentina	Chile	Australia	Sudáfrica	EEUU	España	Francia	Italia	Alemania	
Euro zona	18,9%	56,3%	71,5%	74,9%	68,9%	71,3%	70,5%	76,4%	83,9%	68,9%
Alemania	4,2%	13,2%	7,5%	15,9%	7,9%	13,8%	21,2%	38,3%	-	17,9%
Reino Unido	1,7%	7,6%	38,2%	16,1%	24,8%	1,1%	10,0%	6,3%	31,8%	10,6%
EEUU	15,7%	3,1%	16,0%	2,3%	-	1,0%	7,6%	3,7%	2,3%	4,7%
Suiza	1,2%	1,0%	0,7%	1,5%	1,5%	2,2%	10,3%	9,3%	0,7%	4,2%
Rusia	34,7%	1,8%	-	5,2%	0,7%	12,4%	0,7%	1,3%	1,2%	5,4%
Japón	9,1%	2,6%	1,3%	0,1%	4,4%	0,3%	1,0%	1,3%	0,4%	1,4%
México	0,6%	1,2%			0,4%	0,1%		0,1%		0,2%
Brasil	0,0%	0,0%		-				0,2%	-	0,1%
Resto	19,9%	34,1%	10,6%	16,1%	24,0%	12,7%	9,8%	7,8%	11,5%	15,2%
Part. en el comercio mundial	3,8%	6,8%	6,9%	6,8%	7,2%	19,1%	14,9%	17,5%	4,0%	

Código Sistema Armonizado: 220429.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Llama la atención los elevados aranceles que la Argentina debe pagar para exportar su vino a granel. En las ventas a la UE el arancel es de 13%, mientras que con Rusia se enfrenta un arancel de 20%. En Japón y en Suiza el arancel exigido es de 42,6% y 50,7% respectivamente, aunque a Estados Unidos se paga un 7,6%.

En el caso de Chile, Australia y Sudáfrica, se enfrenta un arancel menor o igual que la Argentina tanto en las ventas hacia la UE como a EEUU.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de vino a granel

Países Compradores	Competidores								
	Argentina	Chile	Australia	Sudáfrica	EEUU	España	Francia	Italia	Alemania
Euro zona	13,0%	6,6%	13,0%	9,7%	13,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	7,6%	4,5%	4,4%	0,0%	-	7,6%	7,6%	7,6%	7,6%
Suiza	50,7%	75,1%	75,1%	49,9%	75,1%	73,4%	73,4%	73,4%	73,4%
Rusia	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Japón	42,6%	42,6%	55,1%	42,6%	55,1%	55,1%	55,1%	55,1%	55,1%
México	16,0%	0,0%	20,0%	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Además del pago de estos aranceles, la exportación de vinos argentinos enfrenta otras barreras que son no arancelarias. En el caso de la UE, además del arancel del 13%, la región prohíbe la importación de vinos que usen denominaciones que coincidan con zonas geográficas propias de la UE como Champagne, Chablis, Margaux, Pommard, etc. En este sentido, la Argentina se vio obligada a renunciar al uso de algunas denominaciones de origen en sus exportaciones a la UE por coincidencia como es el caso del vino de Rioja. Por otro lado, la UE también exige algunos requerimientos de carácter obligatorio. Respecto del contenido del vino, se exige una concentración máxima de plomo, cobre, bromo, flúor, etc. Además, se pide un nivel de concentración determinado de residuos y el uso de prácticas ecológicas que por ejemplo prohíben el uso de amianto y ácido benzoico, imponen límites máximos de ácido málico, etc.

En Estados Unidos, la importación de vino está regulada por el FDA (Food and Drug Administration) y la aduana (Customs & Border Protection). Se exige que los vinos cumplan con las buenas prácticas de manufactura (BPM) para evitar efectos negativos en los consumidores. Además, la Ley de Bioterrorismo exige un registro previo de las empresas exportadoras. Asimismo, el vino que se importa en Estados Unidos debe cumplir con requisitos de empaquetado y etiquetado de acuerdo al Código de Regulaciones Federales. El Bureau of Alcohol Tobacco and Firearms (BAFT) establece regulaciones sobre las etiquetas y el tamaño de la letra topográfica, por lo que es aconsejable presentar una muestra previa de la etiqueta. Se debe incluir el país de origen, año de cosecha, tipo de vino, nombre y origen del productor, nombre y domicilio del importador, contenido alcohólico y volumen, peso neto. Por otro lado, se presenta una barrera técnica ya que se prohíbe importar bebidas a granel a excepción de las Agencias del Estado o propietarios de destilerías autorizadas a destilar, almacenar o embotellar bebidas destiladas.

En la exportación de vinos argentinos a Brasil, también se presentan algunas medidas técnicas que funcionan como barreras al comercio. Entre estas medidas se tienen el límite máximo de grado alcohólico para botellas de 0,75 litros, relación alcohol en peso/extracto seco y añejamiento de 2 años mínimo para vinos tintos.

Por último, en la Argentina el Instituto Nacional de Vitivinicultura detalla todas las prácticas enológicas lícitas y las resoluciones reglamentarias. Dentro de las mismas se encuentran, por ejemplo, la mezcla de dos o más vinos provenientes de cualquier cosecha, el uso de caramelo de uva en vinos especiales que posean una riqueza alcohólica total no inferior a 15% v/v.

Cuyo - Minería

Minerales de cobre

Argentina participa en 3,3% de las exportaciones mundiales de minerales de cobre, presentando una ventaja comparativa revelada en el sector que alcanza a 7,2. Del total exportado, un 44,7% se dirige a la UE, con importante participación de Alemania y España. A su vez, un 9,8% se destina a Japón y un 4% a China. De hecho, estos países se encuentran entre los principales destinos a nivel mundial. Mientras Japón y China importan el 30,5% y el 30,2% respectivamente, la UE recibe el 18,6% de las exportaciones de minerales de cobre.

Entre los principales exportadores se ubica en primer lugar Chile, con un market share de 42,8%, seguido por Perú con 16,3%. Estos países destinan más del 50% de sus ventas hacia Japón y China, a diferencia de la Argentina que prefiere más a la UE como destino de exportación. Otros competidores son Australia, con 11,2% del mercado y EEUU y Canadá con 5,8% y 5,3% respectivamente. Por su parte, Brasil contribuye con el 4% de las exportaciones del sector.

Exportaciones de minerales de cobre a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Chile	Perú	Australia	EEUU	Canadá	Brasil	
Compradores								
Unión Europea	44,7%	13,1%	23,6%		1,4%	21,7%	41,0%	18,6%
Alemania	27,7%	5,2%	10,1%			14,9%	18,2%	6,4%
España	17,0%	3,5%	6,2%			3,0%	15,3%	5,7%
Bulgaria		3,2%	3,6%			0,5%	11,2%	3,0%
Finlandia		1,7%	4,5%			0,6%		2,4%
Japón	9,8%	29,4%	22,9%	28,9%	14,0%	44,0%	5,8%	30,5%
China	4,0%	22,7%	31,9%	30,3%	28,5%	9,3%	4,9%	30,2%
Corea			3,5%					10,7%
Brasil		7,2%					-	3,1%
Resto	41,5%	27,6%	18,1%	40,8%	56,1%	25,0%	48,3%	6,9%
Part. en el comercio mundial	3,3%	42,8%	16,3%	11,2%	5,8%	5,3%	4,0%	

Código Sistema Armonizado:260300.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales exportadores y compradores considerados existen acuerdos preferenciales de arancel cero, a excepción de Brasil que exige una tarifa de 2% a Australia, EEUU y Canadá. De esta forma, la Argentina se beneficia de arancel cero para exportar minerales de cobre tanto a la UE como a Japón y China.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de minerales de cobre

Países	Competidores						
	Argentina	Chile	Perú	Australia	EEUU	Canadá	Brasil
Compradores							
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
España	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bulgaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Finlandia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
China	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Corea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	2,0%	2,0%	-

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Oro para uso no monetario

En las exportaciones de oro para uso no monetario, la Argentina participa en un 1% de las ventas a nivel mundial. Esto permite alcanzar un IVCR de 2,2.

El ranking de principales exportadores es liderado por EEUU, que concentra el 23,6% del mercado. Un andarivel más abajo se encuentra Emiratos Árabes y Canadá con 11,5% y 11% respectivamente. En este mercado también se destacan Perú y Chile, en este caso con una participación de 8% y 1,1%.

Entre los principales destinos a nivel mundial, se encuentra Emiratos Árabes con 19,6% y EEUU con 11,4%. Es decir que ambos países son importantes exportadores e importadores de oro. Además, Tailandia absorbe el 12,2% de las ventas, al igual que la UE.

En el caso de la Argentina, las exportaciones no se dirigen a estos principales destinos sino que el 92,6% tiene como destino Suiza mientras que el 7,4% restante se exporta a Canadá. En cambio, países como EEUU o Canadá tienen como principal destino la UE mientras que Colombia y Chile concentran aproximadamente la mitad de sus exportaciones de oro a EEUU.

En este caso, el arancel que enfrentan los principales exportadores para vender oro a los principales destinos también es cero, a excepción del caso de Emiratos Árabes que debe pagar una tarifa de 2,1% para exportar a EEUU, aunque apenas destina el 0,1% de sus ventas hacia el país norteamericano.

Exportaciones de oro a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	EEUU	Emiratos Arabes	Canadá	Perú	Colombia	Chile	
Compradores								
Unión Europea		31,8%	2,0%	54,3%	2,5%	0,6%	5,7%	12,2%
Italia				0,02%	0,1%	0,4%		7,5%
Austria								4,3%
Países Bajos								2,0%
Emiratos Árabes		3,4%	-	2,4%				19,6%
Tailandia		1,3%	0,6%	0,02%				12,2%
EEUU		-	0,1%	33,5%	12,0%	49,3%	58,2%	11,4%
Turquía		0,2%	3,2%					10,4%
Hong Kong		0,6%	0,2%	2,4%				7,8%
Resto	100,0%	62,7%	93,8%	7,4%	85,5%	50,0%	36,1%	26,5%
Part. en el comercio mundial	1,0%	23,6%	11,5%	11,0%	8,0%	1,2%	1,1%	

Código Sistema Armonizado: 710812.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

A pesar de que la Argentina no registra comercio bilateral con estos países, también se beneficia de un acuerdo de arancel cero con Suiza y Canadá.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de oro

Países	Competidores						
	Argentina	EEUU	Emiratos Arabes	Canadá	Perú	Colombia	Chile
Compradores							
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Austria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Países Bajos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Emiratos Arabes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tailandia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Turquía	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Hong Kong	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Sales de potasio

Por último, dentro del sector de minería se toman en cuenta las exportaciones de sales de potasio ya que si bien la Argentina participa con apenas 0,01% de las ventas mundiales, es un sector que mostró un fuerte crecimiento en los últimos años. A pesar de no tener una ventaja comparativa revelada en sales de potasio, se presenta una importante posibilidad para la

Argentina. Del total exportado por Argentina, un 62,4% tiene como destino a Chile mientras que un 37,5% se vende a Uruguay.

Los principales exportadores en este mercado son Canadá, con un market share de 38,9% y Rusia con 28,1%. A su vez, EEUU y Chile participan con 5,6% y 0,3% respectivamente. Entre los principales destinos se tiene nuevamente a EEUU, UE y China, aunque también aparece Brasil como importante comprador de sales de potasio, con una participación del 13,1%. Esto beneficiaría a la Argentina en caso de aumentar sus exportaciones de sales de potasio, dada la cercanía con Brasil y el acuerdo preferencial del Mercosur. Actualmente, países como Bielorrusia, EEUU y España aprovechan el mercado brasileño, mientras que en el caso de Canadá más de la mitad de las ventas se destinan a EEUU. En el caso de Chile, a pesar de tener acuerdo con Brasil, sólo exportan el 0,1% hacia aquel país, a cambio de destinar el 32,3% de las ventas a la UE, con quien también tiene un acuerdo comercial.

Exportaciones de sales de potasio a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							
	Argentina	Canadá	Bielorrusia	Rusia	EEUU	España	Chile	Relevancia del mercado
Compradores								
Unión Europea	0,01%	0,3%	15,1%	13,1%	2,8%	49,9%	32,3%	10,2%
Francia		0,05%		0,6%	0,4%	33,2%		1,2%
Bélgica		0,3%	4,0%	3,0%	2,1%		14,4%	2,6%
Polonia			6,3%	3,9%				2,5%
Malasia		3,7%	2,3%	3,2%	1,2%	15,0%		3,2%
EEUU		53,5%	1,8%	15,4%	-		3,0%	25,6%
Brasil		6,7%	29,1%	8,4%	23,7%	26,5%	0,1%	13,1%
China		8,5%	13,3%	27,8%	9,0%			14,6%
India		10,9%	7,6%	13,4%				9,8%
Resto	100,0%	16,3%	30,9%	18,7%	63,3%	8,6%	64,7%	23,4%
Part. en el comercio mundial	0,01%	38,9%	22,1%	28,1%	5,6%	1,6%	0,3%	

Código Sistema Armonizado: 310420.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Los aranceles aplicados por los principales compradores de sales de potasio son por lo general nulos, a excepción de China e India que aplican una tarifa de 2% y 7,5% respectivamente. En cambio, tanto la UE como Malasia, EEUU y Brasil no aplican arancel para la importación de sales de potasio.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de sales de potasio

Países	Competidores						
	Argentina	Canadá	Bielorrusia	Rusia	EEUU	España	Chile
Compradores							
Unión Europea	0,00%	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Polonia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Malasia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
China	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
India	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

NOA - Legumbres

Garbanzo

La Argentina participa en 1,2% del comercio mundial de garbanzos, presentando un IVCR de 2,6. Del total exportado, un 20,3% se dirige hacia la Unión Europea, principalmente a España (7,3%) y a Italia (6,7%).

Entre los principales importadores mundiales de legumbres, y particularmente de garbanzos, se encuentran la Unión Europea, con un market share de 22,9%, y la India con una participación de 19,4%. Sin embargo, la Argentina sólo exporta un 0,5% de sus ventas totales de garbanzo a India ya que enfrenta un arancel del 10%, contra un arancel cero en la Unión Europea.

Los principales exportadores de garbanzo a nivel mundial son Australia (23,6%) y México (19,1%). En el caso de Australia, más del 40% de las exportaciones se dirigen hacia India, mientras que las ventas de garbanzo en México tienen como principal destino a la Unión Europea, y particularmente España. Por su parte, India exporta el 15,5% del total mundial, caracterizándose por ser tanto un productor como un importador relevante, especialmente en aquellos años de mala cosecha.

Si bien Australia destina el 41,9% de sus exportaciones de garbanzo a India, no existe un acuerdo comercial vigente entre ambos países. Sin embargo, desde Abril de 2008 se encuentra en proceso un acuerdo de libre comercio impulsado por la complementariedad que existe entre Australia e India. De todas formas, si bien el comercio bilateral creció fuertemente en los últimos años, todavía existen importantes barreras, arancelarias y no arancelarias, que incrementan el costo del comercio. De hecho, Australia debe pagar un 10% de arancel en sus exportaciones de garbanzo hacia India.

Exportaciones de garbanzo a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado
	Compradores	Argentina	Australia	México	India	Turquía	Canadá	Etiopía	
Unión Europea	20,3%	6,4%	46,2%	5,3%	18,1%	30,2%	0,9%	4,5%	22,9%
Reino Unido		5,7%	0,2%	0,3%	3,0%	9,3%		3,5%	5,4%
España	7,3%	0,2%	30,8%	0,3%	0,3%	6,9%			10,8%
Italia	6,7%	0,2%	6,1%	0,2%	7,8%	8,1%			4,1%
Francia			1,9%	0,5%	0,4%	0,1%			1,3%
India	0,5%	41,9%		-	0,6%	9,3%	1,4%	3,7%	19,4%
Japón			0,4%		0,1%	0,3%		0,2%	0,3%
Estados Unidos	0,5%	0,9%	6,5%	1,5%	1,7%	18,0%	0,6%	3,8%	3,6%
Malasia		0,3%		1,2%	0,9%			0,1%	0,3%
Emiratos Arabes	0,3%	4,1%	1,3%	16,6%	2,7%	1,6%	44,8%	-	8,9%
Resto	78,5%	46,3%	45,6%	75,4%	75,9%	40,7%	52,4%	87,7%	44,6%
Part. en el comercio mundial	1,2%	23,6%	19,1%	15,5%	12,7%	7,5%	4,6%	3,5%	

Código Sistema Armonizado: 071320.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Otros casos relevantes son los de México y Canadá, que destinan el 46,2% y el 30,2% de sus ventas a la UE, respectivamente. Entre México y la UE existe un acuerdo comercial, vigente desde Julio del 2000, de asociación económica, concertación política y cooperación entre las partes. En el caso de Canadá, el acuerdo con la UE se encuentra en curso. Las rondas de negociación comenzaron en Octubre de 2009, siendo la cuarta ronda la que se llevó a cabo en Julio de 2010.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de garbanzo

Países	Competidores								
	Compradores	Argentina	Australia	México	India	Turquía	Canadá	Etiopía	Emiratos Arabes
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
España	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
India	10,0%	10,0%	10,0%	-	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Japón	2,2%	4,3%	0,0%	2,2%	2,2%	4,3%	0,0%	4,3%	
Estados Unidos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%
Malasia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Emiratos Árabes	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	-

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

De todas formas, en el caso particular del garbanzo, tanto México como Canadá tienen un acuerdo con la UE de arancel cero. Por su parte, la Argentina también enfrenta arancel cero en las exportaciones de garbanzo a la Unión Europea, al igual que el resto de los competidores. Por su parte, India le exige un arancel de 10% en las importaciones de garbanzo.

Además del pago de un arancel, la Argentina enfrenta barreras no arancelarias en sus exportaciones de garbanzo. En el análisis se consideran las barreras aplicadas por India por ser un importante importador a nivel mundial y de España por ser además relevante para la Argentina.

Similar al de otros competidores, el arancel que enfrenta la Argentina para exportar garbanzos a India es de 10%. Pero además se necesitan cumplir otros requisitos no arancelarios.

A pesar de la eliminación de barreras al comercio experimentada en los últimos años, India ha aumentado las barreras no arancelarias que afectan la importación de productos, en particular ha reforzado los requerimientos de utilización de etiquetaje y certificación. Los productos agroalimentarios están sujetos a inspecciones más exhaustivas. No sólo la composición del producto, su estado, el estado del transporte, sino también el tamaño del empaquetado y el etiquetado son controlados. Además, al momento de ser importados, los productos agroalimentarios deben tener una “*shelf life*” (tiempo en que siguen óptimos para venta al público), no inferior al 60% del producto original. La vida del producto en establecimiento se calcula a partir de la fecha de fabricación y la fecha de caducidad.

El BIS (Bureau of Indian Standards) Certification es un certificado obligatorio de calidad que cubre una amplia variedad de productos entre ellos varios productos agroalimentarios. Las importaciones de estos productos son permitidas solo tras la certificación del BIS. La legislación india dice que aquellos que soliciten las licencias BIS deberán pagar tasas de solicitud, de proceso, los gastos de las visitas para la inspección desde India hacia el país de origen, los costos de las pruebas, las tasas anuales y las tasas de licencia. La licencia es válida para un año y puede renovarse, previo envío de nuevas muestras para inspección y prueba. Todos los costos, incluidos los de renovación deben pagarse nuevamente por el solicitante de la licencia.

Entonces, para la importación se requieren los siguientes documentos:

- Certificado de Origen: El certificado de origen acreditará el origen de los productos y es exigido por la aduana india.
- Certificado de calidad y peso: Este certificado es exigido por el importador indio para asegurar que las mercaderías objeto de expedición se corresponden con lo acordado en el contrato de compraventa. Son las compañías de inspección las encargadas de emitir este certificado.

- Cuaderno ATA: El Cuaderno ATA facilita por medio de trámites simplificados la admisión y salida temporal de mercancías descritas en sus anexos para exhibiciones, muestras, prototipos, etc., que portan empresarios, comerciantes, vendedores en sus viajes de negocios.
- Certificado Fitosanitario: Es un instrumento de control y lucha contra las plagas.
- Certificado de inspección (Certificate of Surrender): El objetivo de este documento es prevenir el fraude o proteger al importador ante el posible recibo de una mercadería no deseada. Estos certificados son emitidos por la agencia gubernamental competente del país exportador.

Por otro lado, para exportar alimentos a España, el segundo importador mundial, se debe presentar la factura comercial, el documento de transporte y el certificado de origen de la mercancía. Además, la importación de alimentos por España está sometida a la Inspección Sanitaria de Importación (SANIM). El organismo español encargado de emitir este certificado es la Subdirección General de Sanidad Exterior, dependiente del Ministerio de Salud y Consumo. El etiquetado de los productos es obligatorio y respalda dos derechos del consumidor: el derecho a la seguridad y el derecho a la información. La normativa sobre etiquetado de productos alimenticios de la UE se encuentra armonizada entre todos los Estados miembros. Una de sus funciones más importantes es identificar el responsable del producto. Las etiquetas de los alimentos son fiscalizadas por la Dirección General de Salud Pública de España. Los envases utilizados en los productos alimenticios de consumo deben ser de materiales naturales, sintéticos o de otro tipo apropiado que no transmitan olores o sabores extraños al producto envasado.

Poroto común

La Argentina participa en 17,2% de las exportaciones de poroto a nivel mundial. Esta participación revela una fuerte ventaja comparativa revelada, de 37,4. Del total exportado por nuestro país, un 10,6% se dirige a la Unión Europea, con fuerte participación de España e Italia.

Entre los principales importadores de poroto a nivel mundial se encuentran Italia (8,3%), Reino Unido (6,6%), España (4,7%) y fuera de la Unión Europea Estados Unidos (3,4%) e India (2,8%).

Como competidores de la Argentina en las exportaciones de garbanzo se encuentran China con un 39,5% del mercado y un nivel más abajo Canadá y Estados Unidos con 7,9% y 7,3% respectivamente. Además, Bolivia se destaca con una participación de 2,7% en las exportaciones mundiales.

Exportaciones de porotos a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								
Compradores	Argentina	China	Canadá	EEUU	Egipto	Nicaragua	Holanda	Bolivia	Relevancia del mercado
Unión Europea	40,6%	16,6%	62,8%	37,6%	8,2%		81,5%	10,2%	30,6%
Reino Unido	0,1%	1,0%	43,5%	26,3%	0,1%		4,2%		6,6%
España	16,0%	1,1%	0,6%	1,5%	2,3%		2,8%	9,9%	4,7%
Italia	11,1%	6,9%	12,5%	3,0%	3,5%		9,0%	0,1%	8,3%
Francia	2,6%	1,0%	0,5%	2,1%			24,1%		3,4%
India		4,9%		0,3%					2,8%
Japón	0,1%	1,2%	2,3%	0,3%			0,1%	3,4%	1,2%
Estados Unidos	0,5%	1,9%	20,6%	-	0,1%	1,0%	2,3%	0,3%	3,4%
Malasia									0,1%
Emiratos Arabes	0,1%	3,4%	0,1%	0,0%	0,8%				1,6%
Resto	58,7%	71,9%	14,2%	61,8%	91,0%	99,0%	16,1%	86,0%	60,3%
Part. en el comercio mundial	17,2%	39,5%	7,9%	7,3%	3,3%	3,1%	2,9%	2,7%	

Código Sistema Armonizado: 071333.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Japón, que importa un 1,2% del total, impone un arancel de 170,2% a la Argentina para la compra de porotos. Este arancel es igualmente elevado para el resto de los competidores, así como el de India es del 10% y el de Emiratos Árabes, que importa el 1,6% del total mundial, es de 2,5%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de porotos

Países	Competidores								
Compradores	Argentina	China	Canadá	EEUU	Egipto	Nicaragua	Holanda	Bolivia	
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
España	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
India	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Japón	170,2%	170,2%	171,2%	171,2%	170,2%	170,2%	171,2%	170,2%	170,2%
Estados Unidos	0,0%	1,3%	0,0%	-	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Malasia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Emiratos Arabes	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	0,0%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Respecto de las diferentes especies de porotos que exporta la Argentina distinguimos los porotos Adzuki, Vigna Mungo y las demás especies. Respecto de los porotos Adzuki, la

Argentina participa en 0,2% del total mundial. En este mercado, se destaca la participación de China con 47,6% del mercado. El principal importador de poroto Adzuki es Japón, y exige el pago de un arancel de 409,5% a la Argentina, que le vende el 53,2%.

En lo que se refiere al comercio de porotos Vigna Mungo, la Argentina no tiene gran relevancia como exportador. Llama la atención que, si bien Japón importa el 11,3% del total mundial, en este caso cobra arancel cero. En cambio Estados Unidos, que participa en 46,1% de las importaciones, aplica un arancel del 10%.

Por último, en las importaciones de las demás especies de porotos el liderazgo es por parte de Estados Unidos, con un market share de 27,5%. Por su parte, Japón importa un 7,5% del total y nuevamente aplica un arancel muy elevado, de 353,1% para la Argentina.

Arvejas preparadas o conservadas

La Argentina participa en 0,7% de las exportaciones mundiales de arvejas preparadas o conservadas, marcando una ventaja comparativa revelada de 1,5. El principal país exportador de este producto es Hungría con el 30,9% del mercado. Lo siguen Francia y Bélgica con 21,1% y 9,8% respectivamente. Fuera de la UE, Ecuador y Canadá también son importantes exportadores de arvejas, con una participación de 3,2% y 2,1% en 2008.

Exportaciones de arvejas preparadas o conservadas a principales compradores
Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Hungría	Francia	Bélgica	Italia	Ecuador	Canadá	
Compradores								
Unión Europea		21,2%	76,8%	97,1%	58,7%	3,4%	41,1%	47,2%
Alemania		6,5%	24,5%	28,6%	3,5%			11,9%
Francia			-	28,9%	3,2%		8,1%	6,8%
Italia			19,6%	2,5%	-			4,7%
Reino Unido		0,3%	4,1%	10,9%	40,7%	0,2%	33,0%	5,7%
Lituania		6,2%	0,1%	0,0%	0,7%			2,2%
Rusia		52,2%	10,6%				18,1%	23,8%
EEUU		0,0%	0,02%	0,1%	0,1%	88,0%	40,0%	5,1%
Ucrania		7,2%	0,1%					2,3%
Resto	100,0%	19,4%	12,4%	2,8%	41,2%	8,6%	0,7%	21,6%
Part. en el comercio mundial	0,7%	30,9%	21,1%	9,8%	6,9%	3,2%	2,1%	

Código Sistema Armonizado: 200540.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales destinos de estas ventas se encuentran la UE con el 47,2% del mercado y Rusia con 23,8%. Además, EEUU se lleva un 2,3%. Sin embargo, la Argentina concentra sus

exportaciones de arvejas en clientes de la región. Así, un 72,9% de sus ventas se dirigen a Uruguay, un 14,8% a Paraguay, un 7,3% a Venezuela, un 3,2% a Chile y un 1% a Bolivia.

En el caso de Ecuador, el 88% de sus exportaciones de arvejas tienen como destino a EEUU. El resto de los competidores, dividen sus ventas entre la UE, Rusia y EEUU.

En las exportaciones de arvejas preparadas o conservadas la Argentina se beneficia del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias. Ver Anexo 4) con la UE y con Rusia. En el caso de las ventas a la UE, el arancel preferencial es de 15,7% en lugar del 19,20% de NMF (Nación Más Favorecida. Ver Anexo 2). Con Rusia, el arancel que enfrenta la Argentina es de 17,38% en lugar del 23,17% de NMF que pagan los países de la UE y Canadá.

De todas formas, casi el 90% de las exportaciones argentinas de arvejas se dirigen a Uruguay y Paraguay, donde el arancel es cero por el acuerdo del Mercosur. En las ventas a Bolivia el arancel es del 8%, de 7,2% con Venezuela y 0% con Chile.

Llama la atención que Ecuador se beneficia con arancel cero en las exportaciones de arvejas preparadas o conservadas a la UE. Esto se debe al acuerdo de incentivos para fomentar el desarrollo sostenible, propuesto por la UE y aceptado por Ecuador. Para estos casos, la UE armó una nueva categoría de SGP que ofrece incentivos especiales para los países que acepten las principales convenciones internacionales sobre derechos sociales, protección del medio ambiente y gobernanza, incluida la lucha contra la producción y tráfico de drogas.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de arvejas preparadas o conservadas

Compradores	Argentina	Hungría	Francia	Bélgica	Italia	Ecuador	Canadá
Unión Europea	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Alemania	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Francia	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Italia	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Reino Unido	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Lituania	15,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,2%
Rusia	17,4%	23,2%	23,2%	23,2%	23,2%	17,4%	23,2%
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ucrania	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Arvejas desvainadas

Argentina participa en 1,2% de las exportaciones mundiales de arvejas desvainadas, presentando un IVCR de 2,6. El principal destino de exportación para las arvejas argentinas es Brasil, que concentra el 76% del total. Además, un 5,6% se dirige a Holanda y un 2,3% a India.

El ranking de exportadores es liderado por Canadá, con un market share de 51,1%. Un nivel más abajo se ubican EEUU y Francia con 15,1% y 8,1% respectivamente. A su vez, entre los

principales destinos de exportación a nivel mundial se encuentra India con el 35,9% del total, seguido por la UE con 17,4%.

Exportaciones de arvejas desvainadas a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Canadá	EEUU	Francia	Australia	Bélgica	Tanzania	
Compradores								
Unión Europea	7,4%	4,5%	8,0%	60,1%	4,3%	87,5%		17,4%
Bélgica	1,0%	1,1%	2,0%	19,6%	3,3%	-		3,2%
Reino Unido		0,7%	0,6%	5,5%	0,6%	0,4%		1,7%
Italia	0,8%	0,4%	0,4%	12,6%	0,1%	0,0%		2,0%
Holanda	5,6%	0,2%	0,6%	14,6%	0,3%	29,3%		2,8%
India	2,3%	49,2%	27,2%	20,7%	40,5%	11,1%	67,0%	35,9%
China		9,0%	0,8%		0,1%		0,3%	4,8%
Pakistán		1,7%	3,6%		2,6%	0,4%		1,6%
EEUU		2,4%	-		0,6%	0,3%		1,9%
Resto	90,2%	33,2%	60,5%	19,2%	52,0%	0,7%	32,7%	38,3%
Part. en el comercio mundial	1,2%	51,1%	15,1%	8,1%	4,0%	2,5%	2,5%	

Código Sistema Armonizado: 071310.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En las exportaciones de este tipo de arvejas, Argentina enfrenta un arancel del 10% en las ventas hacia India, al igual que sus competidores. Además, debe pagar un 2,5% en el comercio con China. Sin embargo, tiene preferencia de arancel cero con Brasil, su principal destino, por el acuerdo del Mercosur. En las exportaciones a la UE, el arancel también es cero tanto para la Argentina como para los demás competidores.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de arvejas desvainadas

Países	Competidores						
	Argentina	Canadá	EEUU	Francia	Australia	Bélgica	Tanzania
Compradores							
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Holanda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
India	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
China	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Pakistán	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	0,0%	0,0%	-	1,1%	0,0%	1,1%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

NEA – Foresto Industria

Madera aserrada de coníferas

La Argentina participa en 0,3% de las exportaciones mundiales de madera aserrada de coníferas, siendo sus principales destinos de exportación Estados Unidos (30,3%) y China (22,4%). Si bien Argentina no presenta una ventaja comparativa revelada en el sector, se lo considera en el análisis por su potencial para el crecimiento de las exportaciones.

Dentro de los principales exportadores a nivel mundial se encuentran Canadá, con un market share de 21,7%, Suecia con 15,5% y Rusia con 12,4%. Por su parte, Chile exporta el 3,3% del total mundial. A su vez, los principales compradores de madera aserrada son Estados Unidos con importaciones por el 18,5% del total y la Unión Europea, con importante participación de Italia y el Reino Unido. A pesar de que la UE participa en 42,6% de las importaciones de madera, la Argentina sólo destina 4,5% de sus ventas hacia aquel destino.

Exportaciones de madera aserrada de coníferas a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								
Compradores	Argentina	Canadá	Suecia	Rusia	Alemania	Austria	Finlandia	Chile	Relevancia del mercado
Canadá	1,6%	-	0,2%					0,3%	0,8%
Euro zona	4,5%	5,3%	64,0%	27,2%	74,5%	78,4%	54,4%	5,2%	42,6%
Italia	0,5%	0,6%	1,9%	1,9%	10,8%	54,6%	4,1%		7,3%
Alemania		0,4%	7,7%	4,4%	-	7,7%	6,0%		4,8%
Francia	1,5%	0,7%	4,8%	2,6%	18,1%	1,3%	10,2%		5,1%
Reino Unido	0,2%	1,4%	21,5%	2,7%	6,0%	1,9%	15,3%	1,0%	7,2%
Bélgica		1,0%	2,0%	1,3%	7,5%	0,2%	1,5%		2,2%
China	22,4%	3,5%	0,4%	11,8%	0,1%	0,2%	0,6%	4,5%	3,2%
Estados Unidos	30,3%	70,5%	1,1%	0,2%	11,0%	0,4%	0,1%	24,2%	18,5%
México		0,1%			0,0%			20,2%	1,3%
Resto	41,3%	20,6%	34,3%	60,8%	14,3%	21,0%	44,9%	45,6%	33,6%
Part. en el comercio mundial	0,3%	21,7%	15,5%	12,4%	8,5%	8,1%	7,7%	3,3%	

Código Sistema Armonizado: 440710.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales compradores de madera aserrada por lo general se observa arancel cero aplicado a los principales países exportadores, a excepción de México que le cobra a la Argentina 1,9% y a Rusia 6,4%. De todas formas, la Argentina no exportó en 2008 madera aserrada a México. En las exportaciones al resto de sus destinos, la Argentina se beneficia con arancel cero.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de madera aserrada de coníferas

Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Canadá	Suecia	Rusia	Alemania	Austria	Finlandia	Chile
Canadá	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Euro zona	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
China	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Estados Unidos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
México	1,9%	0,0%	0,0%	6,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Madera perfilada de coníferas

La Argentina exporta el 1,8% de las ventas mundiales de madera perfilada de coníferas, presentando una ventaja comparativa revelada de 3,9. El 73,9% de las exportaciones argentinas de este producto se dirigen a Estados Unidos, siendo la Unión Europea el segundo destino con 13,2% del total.

Exportaciones de madera perfilada de coníferas a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								
Compradores	Argentina	Alemania	Chile	Austria	Canadá	Brasil	EEUU	Polonia	Relevancia del mercado
Canadá	6,4%	0,1%	5,1%		-	4,1%	57,9%		5,0%
Euro zona	13,2%	82,8%	0,4%	83,9%	5,6%	5,3%	5,6%	90,2%	46,4%
Italia		5,3%		53,4%	0,0%	0,2%	0,3%	6,6%	6,1%
Alemania		-		9,6%	1,6%	0,1%	1,3%	15,7%	5,3%
Francia	8,9%	24,7%		4,2%	1,3%	3,2%	0,1%	58,6%	9,1%
Reino Unido	3,3%	1,5%		3,0%	1,3%	0,1%	1,4%	0,9%	3,7%
Bélgica		3,3%			0,3%	0,1%		1,3%	1,3%
China		0,1%			0,6%	0,0%	9,3%		0,9%
Estados Unidos	73,9%	0,2%	86,6%	0,4%	89,6%	88,2%	-		28,7%
México	0,7%		0,8%			0,1%	16,5%		1,3%
Resto	5,8%	16,8%	7,0%	15,6%	4,2%	2,3%	10,7%	9,8%	17,8%
Part. en el comercio mundial	1,8%	12,6%	11,0%	8,1%	7,1%	7,0%	6,8%	5,1%	

Código Sistema Armonizado: 440910.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales exportadores a nivel mundial se encuentran Alemania con el 12,6% del mercado, Chile con un market share de 11% y Austria con el 8,1%. Por su parte, Brasil exporta el 7% del total mundial de madera perfilada.

Respecto de los compradores más importantes, se destaca nuevamente la UE con 46,4% y particularmente Francia con una participación de 9,1%. A su vez, Estados Unidos importa un 28,7% del total.

Como en el caso de madera aserrada, en las importaciones de madera perfilada de coníferas la UE no cobra arancel a los principales exportadores, siendo la Argentina uno de los países beneficiados por esta medida. De todas formas, la Argentina debe pagar un arancel de 0,5% en sus ventas a EEUU, destino que concentra el 73,9% del total de las ventas de nuestro país. Además, México cobra 12%, afectando a un 1,8% de las exportaciones argentinas. Esto compara con competidores como Alemania, Chile y Austria, que no pagan arancel en sus ventas hacia México.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de madera perfilada de coníferas

Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Alemania	Chile	Austria	Canadá	Brasil	EEUU	Polonia
Canadá	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%
Euro zona	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
China	7,5%	7,5%	4,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
EEUU	0,5%	0,9%	0,0%	0,9%	0,0%	0,5%	-	0,9%
México	12,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Tableros

La Argentina también presenta una ventaja comparativa revelada en la exportación de tableros, con una participación de 1% en el mercado mundial y un IVCR de 2,2. El principal destino de exportación es Brasil, con una participación de 57,5%, aunque dentro de los principales compradores de tableros a nivel mundial, se destacan Canadá y Estados Unidos, que concentran cada uno 9,2% de las exportaciones argentinas. Llama la atención que sólo se dirija un 0,4% de las exportaciones de tableros a la Unión Europea, siendo esta región la principal importadora con el 46,3% del mercado. Por su parte, Estados Unidos participa en 9% de las importaciones totales mientras Canadá lo hace en 3,9%.

Exportaciones de tableros a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado
	Argentina	Alemania	China	Bélgica	Polonia	Austria	España	Francia	
Compradores									
Canadá	9,2%	1,9%	7,8%	0,8%	0,3%	10,8%	0,6%	0,0%	3,9%
Euro zona	0,4%	65,8%	5,3%	76,9%	56,6%	60,7%	69,7%	91,9%	46,3%
Italia		3,8%	0,2%	2,5%	4,8%	8,8%	5,1%	14,3%	3,4%
Alemania		-		5,4%	9,9%	21,0%	4,4%	16,3%	4,2%
Francia		8,5%	0,2%	21,4%	1,3%	9,9%	6,8%	-	6,0%
Reino Unido	0,4%	5,3%	1,0%	11,7%	3,6%	1,7%	17,4%	1,7%	5,3%
Bélgica		5,7%	0,1%	-	1,3%	1,7%	0,9%	38,3%	3,6%
China	0,1%	0,3%	-	0,4%	0,0%	0,4%			1,1%
Estados Unidos	9,2%	1,9%	19,8%	4,7%	0,1%	3,3%	11,6%	0,4%	9,0%
México	0,1%	0,7%	0,7%	0,2%		2,1%	0,3%	0,1%	1,7%
Resto	81,0%	29,4%	66,3%	16,9%	42,9%	22,7%	17,8%	7,5%	38,0%
Part. en el comercio mundial	1,0%	22,8%	11,0%	8,4%	5,0%	4,9%	4,0%	3,9%	

Código Sistema Armonizado: 4411.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales exportadores de tableros se destaca Alemania, con un market share de 22,8%. Dentro de la UE también sobresalen Bélgica (8,4%) y Polonia (5%) entre otros. Lógicamente su principal destino de exportación es la UE. Por su parte, China también tiene una importante participación en el mercado de tableros ya que en 2008 exportó el 11% del total mundial.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de tableros

Países	Competidores							
	Argentina	Alemania	China	Bélgica	Polonia	Austria	España	Francia
Compradores								
Canadá	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Euro zona	3,5%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	3,5%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	3,5%	-	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	3,5%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	3,5%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Bélgica	3,5%	0,0%	7,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
China	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
México	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Entre los principales compradores y competidores analizados, sólo se aplican aranceles a la importación de tableros desde la UE. La Argentina debe pagar un arancel de 3,5% para exportar a la UE, mientras que las ventas hacia Estados Unidos y Canadá enfrentan arancel cero.

Pasta celulósica

Las exportaciones argentinas de pasta celulósica representan el 1% del total mundial, presentando un IVCR de 2,2. El principal destino de exportación es Brasil, con una participación de 71,6%. Un escalón más abajo se ubica Sudáfrica con el 12,2% del total y China con 11,5%.

Entre los principales exportadores de pasta celulósica se encuentran Canadá, con una participación del 29%, y Estados Unidos, con 24,4%. Por su parte, Chile concentra 9,5% de las ventas mundiales.

Respecto de los principales compradores, nuevamente se destaca la UE con una participación de 39,1%. Dentro de la región, Italia y Alemania concentran 8,9% y 8,6% de las importaciones totales respectivamente. A su vez, China y Estados Unidos reúnen el 16,3% y 15,3% de las importaciones globales de pasta celulósica.

Exportaciones de pasta celulósica a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado
	Argentina	Canadá	EEUU	Suecia	Chile	Finlandia	Rusia	Alemania	
Compradores									
Canadá		-	2,5%					0,7%	0,6%
Euro zona	2,3%	9,8%	35,4%	84,2%	31,7%	60,8%	0,1%	79,6%	39,1%
Italia		5,4%	9,7%	9,1%	11,8%	5,8%		26,4%	8,9%
Alemania		0,8%	8,4%	23,7%	0,2%	25,5%		-	8,6%
Francia		1,3%	2,0%	6,7%	5,6%	6,3%		9,8%	4,5%
Reino Unido		1,1%	2,1%	6,1%	0,2%	7,3%		0,6%	2,4%
Bélgica		0,4%	3,0%	3,3%	2,2%	0,9%		4,2%	1,9%
China	11,5%	18,4%	10,4%	2,2%	33,1%	17,6%	81,3%	10,3%	16,3%
EEUU	0,1%	51,9%	-	1,3%		0,3%			15,3%
México		1,2%	16,1%		0,3%				4,3%
Resto	86,2%	18,7%	35,5%	12,3%	34,8%	21,3%	18,6%	9,4%	24,4%
Part. en el comercio mundial	1,0%	29,0%	24,4%	15,3%	9,5%	8,1%	3,2%	3,1%	

Código Sistema Armonizado: 470321.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En este caso, los principales compradores incluidos en el análisis aplican arancel cero a la importación de pasta celulósica proveniente de los principales exportadores. Así, la Argentina se beneficia de esta medida en sus ventas tanto a China como a la UE y a Estados Unidos.

Artículos de madera

Por último, se incluye en el sector la exportación de artículos de madera que, aunque no se presenta una ventaja comparativa revelada, la Argentina participa en 0,3% de las ventas mundiales. Los dos principales destinos de exportación son la UE con el 30,8% y EEUU con 26,6%. A su vez, un 16,7% del total se dirige a Canadá.

Algunos competidores de Argentina en cuanto a la exportación de artículos de madera son China con un market share de 22,2%, Polonia con 11,9% y Alemania con 10,8%. China reparte gran parte de sus ventas entre la UE y EEUU mientras que Polonia y Alemania concentran sus exportaciones a la UE en 71,1% y 90,6% respectivamente.

Entre los principales importadores se destacan nuevamente la UE con 52% del mercado y EEUU con 19,6%.

Exportaciones de artículos de madera a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado
	Argentina	Alemania	China	Canadá	Polonia	EEUU	Italia	México	
Canadá	16,7%	0,1%	2,7%	-	0,4%	47,0%	0,9%		3,4%
Euro zona	30,8%	71,1%	32,3%	0,6%	90,6%	11,4%	56,1%	0,2%	52,0%
Italia	1,4%	7,1%	2,5%		3,7%	1,7%	-		4,4%
Alemania		-	6,1%		43,3%	0,6%	5,7%	0,1%	11,8%
Francia	9,3%	9,8%	3,0%	0,1%	13,5%	0,8%	16,9%		7,9%
Reino Unido	0,3%	3,8%	8,9%	0,4%	8,3%	4,4%	9,6%	0,1%	5,6%
Bélgica		5,6%	1,7%		5,0%	0,2%	3,6%		3,0%
China	1,6%	1,5%	-	0,3%		3,8%	0,5%		0,7%
EEUU	26,6%	2,0%	26,0%	97,9%	0,2%	-	5,0%	98,8%	19,6%
México	0,9%	0,1%	0,5%	0,1%		12,2%	0,1%	-	0,9%
Resto	23,3%	25,3%	38,5%	1,1%	8,8%	25,5%	37,4%	0,9%	23,4%
Part. en el comercio mundial	0,3%	10,8%	22,2%	8,0%	11,9%	5,2%	3,8%	3,0%	

Código Sistema Armonizado: 442190.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En las exportaciones de artículos de madera la Argentina enfrenta un arancel de 2,2% en sus ventas a Canadá, de 1,4% a EEUU y 4,9% a México, destino al que sólo se dirige el 0,9% de las exportaciones locales. En sus ventas a la UE, se beneficia por tener arancel cero mientras que otros competidores como China, EEUU o Canadá pagan 1,3%. A su vez, China y la UE deben pagar un arancel de 2,7% para poder exportar artículos de madera a EEUU mientras que la Argentina paga 1,4%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de artículos de madera

Países	Competidores							
	Argentina	Alemania	China	Canadá	Polonia	EEUU	Italia	México
Compradores								
Canadá	2,2%	5,9%	2,2%	-	5,9%	0,0%	5,9%	0,0%
Euro zona	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Italia	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	-	0,0%
Alemania	0,0%	-	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
Bélgica	0,0%	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%
China	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	1,4%	2,7%	2,7%	0,0%	2,7%	-	2,7%	0,0%
México	4,9%	0,0%	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Si bien los aranceles a pagar en la exportación de madera y sus subproductos son bajos y hasta incluso nulos en muchos casos, existen algunas barreras no arancelarias que deben tenerse en cuenta para poder exportar. En esta oportunidad, analizamos el caso de EEUU por su relevancia para la Argentina.

En la exportación de productos de madera a EEUU se lleva a cabo una inspección antes de ingresar al país, llevada a cabo por el Servicio de Inspección Sanitaria de Animales y Plantas (APHIS), que depende del Ministerio de Agricultura de Estados Unidos (USDA). El USDA-APHIS exige un permiso (formulario 585) para permitir la entrada de la mercadería que contenga información como el país de origen, tipo de madera, puerto de entrada, nombre científico de la especie de madera, descripción de cualquier proceso previo a la exportación. Además, si el producto proviene de maderas nativas, se exige un permiso extra del CITES (Convention International Trade in Endangered Species). En algunos casos, se pide también una certificación del FSC (Consejo de Gestión Forestal). Por otro lado, la NHLA (Asociación Nacional de Madera Dura Aserrada) controla el cumplimiento de las normas de calidad. Si bien las certificaciones de calidad no son un requisito obligatorio para exportar a EEUU, se deben cumplir ciertos estándares para poder entrar a un mercado exigente como el norteamericano.

NEA-Infusiones

Té verde sin fermentar

La Argentina participa en 0,4% de las exportaciones mundiales de té verde sin fermentar, al igual que las ventas externas del total de productos. Los dos principales destinos de exportación del té verde argentino son Estados Unidos, con una participación de 37,5%, y Brasil, con 29,4%. A su vez, un 12,3% del total se dirige a Chile.

El principal exportador de té verde sin fermentar es China, con un market share de 61,8%, seguido por Vietnam con 15,2%. Por su parte, Alemania participa con un 8,8%.

Entre los principales compradores se encuentran la UE (21,5%), Rusia (9,3%), EEUU (6,4%) y Japón (5,8%). Sin embargo, en 2008 la Argentina no exportó té verde sin fermentar a Rusia y tampoco a Japón.

Exportaciones de té verde a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	China	Alemania	Japón	India	Vietnam	EEUU	
Compradores								
EEUU	37,5%	5,3%	20,2%	29,7%	20,6%	0,5%	-	6,4%
Euro zona		13,2%	47,7%	54,4%	51,7%	4,6%	17,4%	21,5%
Francia		0,7%	13,3%	20,7%	0,1%	0,2%	2,3%	3,0%
Alemania		8,7%	-	17,1%	10,7%	2,7%	2,0%	6,7%
Reino Unido		1,0%	8,1%	3,2%	33,0%	0,1%	3,4%	1,8%
Rusia		11,4%	16,9%		0,2%	2,5%		9,3%
Canadá	2,1%	0,8%	1,1%	3,3%	2,6%		44,5%	1,0%
Japón		7,7%		-	0,9%	0,8%	2,9%	5,8%
Uruguay	1,0%							0,0%
Chile	12,3%	0,1%					1,4%	0,2%
Brasil	29,4%	0,2%	0,5%				2,2%	0,3%
Resto	17,6%	61,3%	13,6%	12,5%	24,0%	91,7%	31,6%	55,4%
Part. en el comercio mundial	0,4%	61,8%	8,8%	2,6%	6,2%	15,2%	1,7%	

Código Sistema Armonizado: 090220.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

La Argentina tiene un acuerdo preferencial de arancel cero a todos sus principales compradores de té verde. La única barrera que enfrenta es en la exportación hacia Japón, que debe pagar una tarifa de 8,5% aunque, como ya dijimos anteriormente, en 2008 no se registró comercio entre ambos países. Por otro lado, la Argentina también se ve beneficiada en la comparación con sus principales competidores, ya que estos deben pagar 10% de arancel en sus exportaciones de té verde a Uruguay y Brasil. Además, varios pagan 3,2% a Estados Unidos y algunos un 6% en las ventas a Chile.

Si lo comparamos con el comercio de té verde presentado particularmente en envases de menos de 3kg, la Argentina sólo participa un 0,1% de este mercado por lo que no presenta una ventaja comparativa. Las exportaciones argentinas de este tipo de té se dirigen en un 57,9% a Estados Unidos, 10,8% a Brasil y 9,8% a Chile. En este caso, se enfrenta a un arancel de 15,6% a Rusia y 17% a Japón.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de té verde

Países	Competidores							
	Compradores	Argentina	China	Alemania	Japón	India	Vietnam	EEUU
EEUU		0,0%	3,2%	3,2%	3,2%	0,0%	3,2%	-
Euro zona		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania		0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rusia		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Canadá		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón		8,5%	8,5%	8,5%	-	8,5%	8,5%	8,5%
Uruguay		0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Chile		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,0%	6,0%	0,0%
Brasil		0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	6,0%	6,0%	10,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Té negro (fermentado) y té parcialmente fermentado

La Argentina participa en 2,6% de las exportaciones mundiales de té negro fermentado, por lo que el sector presenta una ventaja comparativa revelada de 5,7. El principal destino de exportación es Estados Unidos, con 67,4%. A su vez, un 15,7% del total se dirige hacia la UE (principalmente a Alemania y Reino Unido) y un 11,1% a Chile.

Exportaciones de té negro a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado	
	Compradores	Argentina	Kenia	China	Indonesia	Alemania	India	Vietnam		Sri Lanka
EEUU		67,4%		14,7%	8,0%		5,9%	3,4%	1,0%	4,0%
Euro zona		15,7%	17,8%	12,5%	26,4%	38,5%	24,5%	11,8%	8,0%	16,6%
Francia		0,1%		0,6%		9,6%	0,5%		0,2%	0,6%
Alemania		5,4%	0,2%	5,0%	7,6%	-	6,4%	4,1%	2,7%	1,8%
Reino Unido		3,8%	14,7%	2,9%	10,4%	8,0%	11,1%	1,6%	1,0%	8,1%
Rusia		0,4%	4,5%	7,1%	18,0%		17,7%	18,0%	17,1%	8,3%
Canadá		0,5%	0,4%	0,5%	0,9%	1,9%	0,6%	0,4%	0,5%	0,6%
Japón			1,3%	29,2%	1,7%	1,9%	2,7%	0,3%	4,9%	4,0%
Uruguay		0,5%							0,0%	0,0%
Chile		11,1%	0,2%	0,2%	0,7%			0,4%	2,7%	1,3%
Brasil		0,2%	0,0%	0,2%						0,0%
Resto		4,2%	75,8%	35,6%	44,3%	57,7%	48,5%	65,7%	65,7%	65,1%
Part. en el comercio mundial		2,6%	40,0%	5,0%	4,1%	3,6%	18,3%	3,6%	26,0%	

Código Sistema Armonizado: 090240.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Como competidores de la Argentina en el mercado de exportaciones de té negro se encuentran Kenia, con un market share de 40%, Sri Lanka con 26% e India con 18,3%. Estos países exportan parte de su producción a la UE y a Rusia.

Entre los principales importadores de té se tienen justamente a la UE con una participación de 16,6% y a Rusia con 8,3%. Además, Pakistán y Egipto participan con 8,5% y 8,2% respectivamente.

Argentina no paga arancel para exportar té negro a sus principales clientes ya que tanto la UE, como Estados Unidos y Rusia tienen una política de arancel cero con todos los exportadores incluidos en el análisis. Japón exige un arancel de 6,5% para las importaciones provenientes de Argentina, aunque en 2008 no se registró comercio de té negro fermentado entre ambos países. A su vez, la Argentina se beneficia respecto de sus competidores en tanto que tiene convenio de arancel cero con Brasil y Uruguay mientras el resto de los competidores pagan el 10% en las ventas hacia estos países. Por otro lado, la Argentina tampoco paga arancel para exportar té negro a Chile, mientras otros países deben pagar entre 4,8% y 6% de arancel.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de té negro

Países	Competidores								
	Compradores	Argentina	Kenia	China	Indonesia	Alemania	India	Vietnam	Sri Lanka
EEUU		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Euro zona		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rusia		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Canadá		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón		6,5%	6,5%	6,5%	5,3%	6,7%	6,5%	6,5%	6,5%
Uruguay		0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Chile		0,0%	6,0%	0,0%	6,0%	0,0%	4,8%	6,0%	6,0%
Brasil		0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Si se hace la comparación con el comercio de té negro en envases de menos de 3kg, se tiene que la Argentina enfrenta un arancel de 15,9% en sus ventas a Rusia y de 14,5% a Japón. Sin embargo, la participación en el mercado mundial es casi nula, a la vez que no se encuentran ventas registradas hacia Rusia y Japón. En cambio, un 37,2% de las exportaciones se dirigen hacia Uruguay y un 14,1% a Chile.

Yerba Mate

La Argentina es el segundo exportador mundial de yerba mate, después de Brasil. Participa en 40,2% del mercado global, presentando un índice de ventaja comparativa revelada de 87,4. Por su parte, Brasil exporta 53,1% del total, concentrando entre ambos países el 93,3% del mercado mundial de yerba mate. Mientras el vecino Brasil destina casi la totalidad de sus ventas a Uruguay (90,3%), Argentina reparte sus ventas en 10,8% a Chile, 7,3% a Brasil, 6,5% a Uruguay y 6,2% a la Unión Europea. De todas formas, el principal destino de la yerba argentina es la República Árabe Siria con el 58,7%, aunque no se encuentra entre los principales compradores a nivel mundial.

El ranking de principales importadores de yerba mate es liderado por Uruguay en un 50,6%. Por su parte, la UE concentra el 7,3% mientras que Chile y Brasil importan el 6,3% y 3% del total respectivamente. A su vez, Estados Unidos participa en un 3,3%.

Exportaciones de yerba mate a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países Compradores	Competidores					Relevancia del mercado
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Alemania	
EEUU	3,3%	1,7%	34,0%	33,2%	19,9%	3,3%
Euro zona	6,2%	2,5%	37,7%	46,0%	35,5%	7,3%
Francia	0,7%	0,5%		0,1%	3,8%	1,3%
Alemania	0,5%	1,2%	11,5%	0,4%	-	1,1%
Reino Unido	0,1%				1,3%	0,2%
Rusia	0,2%	0,3%			19,7%	0,6%
Canadá	0,3%		9,0%	2,9%	1,1%	0,4%
Japón	0,2%	0,4%	1,8%		0,6%	0,3%
Uruguay	6,5%	90,3%	0,8%			50,6%
Chile	10,8%	3,8%				6,3%
Brasil	7,3%	-	2,9%	3,4%		3,0%
Resto	65,1%	1,1%	13,8%	14,6%	23,2%	28,1%
Part. en el comercio mundial	40,2%	53,1%	1,1%	1,0%	1,7%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Tanto la Argentina como Brasil no enfrentan barreras arancelarias en la exportación de yerba a sus principales clientes, aunque deben pagar 3,8% y 6% en sus ventas a Rusia y Japón respectivamente. De todas formas, Argentina sólo destina el 0,2% de sus ventas externas tanto hacia Rusia como a Japón. En el caso de Alemania, que participa en 1,7% de las exportaciones mundiales de yerba (aunque también concentra 1,1% de las importaciones) el arancel aplicado por Rusia y Japón es mayor al que enfrenta la Argentina, de 5% y 12%. A su vez, Alemania debe pagar un 10% para exportar yerba a Brasil y a Uruguay.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de yerba mate

Países	Competidores				
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Alemania
Compradores					
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Euro zona	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Rusia	3,8%	3,8%	3,8%	3,8%	5,0%
Canadá	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%	12,0%
Uruguay	0,0%	0,0%	0,0%	10,0%	10,0%
Chile	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Brasil	0,0%	-	0,0%	10,0%	10,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Respecto de las barreras no arancelarias, la Argentina debe cumplir ciertos requisitos para exportar yerba a sus principales clientes. Analizamos los casos de Brasil y Uruguay por ser relevantes para el país y además, en el caso de Uruguay, por ser el principal importador a nivel mundial.

Para acceder al mercado brasileño se debe cumplir en primera instancia con la documentación usualmente exigida por la aduana brasileña como la factura comercial, la lista de empaque, el documento de transporte, el certificado de origen, la licencia de importación y el certificado sanitario de exportación. Además, la operación comercial debe ser registrada en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX) de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (SECEX). Por otro lado, existen requisitos relacionados con el etiquetado, envase y embalaje del producto. Respecto de la etiqueta, la información obligatoria debe estar escrita en el idioma oficial del país de consumo con caracteres de tamaño, destaque y visibilidad adecuados, etc. Los envases deben ser de materiales naturales, sintéticos o de otro material apropiado de forma de no transmitir olores o sabores extraños al producto. Respecto del embalaje, el material debe ser lo suficientemente resistente como para proteger el envase de un deterioro exterior. Otra posible barrera no arancelaria se relaciona con la complejidad para distribuir alimentos dentro de Brasil por su gran extensión y por la demora en la autorización del Ministerio de Salud de Brasil. Por ello, a veces es mejor realizar las operaciones comerciales a través de un agente o distribuidor.

En la exportación de yerba a Uruguay, la Argentina tiene una preferencia arancelaria del 100%, es decir que no debe pagar arancel. Sin embargo, se enfrenta con otras barreras importantes que determinan que sólo se destine el 6,5% de la exportación argentina a Uruguay, principal importador mundial con 50,6% del mercado. En primer lugar, se debe cumplir con la documentación reglamentaria como la factura comercial, el certificado de origen, certificado

sanitario. Respecto de las medidas fitosanitarias, el Comité Regional de Sanidad Vegetal del Cono Sur es el encargado de resolver los problemas existentes. Por otro lado, se requiere que el Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) apruebe el producto tras una inspección al momento de la importación para comprobar que cumpla con las disposiciones bromatológicas y así emita un certificado de comercialización. Otra barrera que se presenta es en relación a las Buenas Prácticas de Manufactura de la Yerba Mate. El ente encargado de esta certificación en la Argentina es el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). De todas formas, el principal obstáculo en la exportación de yerba argentina a Uruguay es en relación a su sabor y molienda. En este sentido, se compara la yerba argentina con la brasileña dado que Brasil destina el 90,3% de sus exportaciones de yerba a Uruguay. La yerba argentina tendría un sabor más amargo que la brasileña, influido por el diferente proceso de estacionamiento y secado de la yerba local, generalmente en períodos más cortos que en Brasil. Esto se debe a la mejor tecnología que existe en la Argentina, que permite reducir el tiempo en el proceso de elaboración. Es decir que la principal barrera en la venta de yerba mate a Uruguay se debe a un factor subjetivo que asocia la yerba argentina con un sabor más amargo. Por otro lado, el palo que posee la yerba local no es la preferida por el consumidor uruguayo, que opta por una molienda mayor.

Córdoba

Carne de cerdo

Carne porcina, fresca o refrigerada, en canales

Si bien la Argentina no tiene una participación relevante en el mercado mundial de carne porcina en canales, resulta interesante analizar los principales exportadores y compradores de este mercado por su importante dinamismo en los últimos años. Entre los principales exportadores se encuentra en primer lugar Bélgica con un market share de 25,4%. Dentro de la UE también se destaca la participación de Alemania (15,7%), Francia (12,3%) y Holanda (9,6%). A su vez, el principal destino de exportación es la UE, y en particular Alemania con un 28,9%. Por fuera de la UE, Ucrania absorbe el 5,9% de las ventas de carne porcina, mientras que Japón y Rusia lo hacen en 1,4% y 1,7% respectivamente.

Lógicamente, casi la totalidad de las exportaciones de carne de cerdo en canales proveniente de los países de la UE se vende dentro de la UE, por lo que no se debe pagar arancel. Sin embargo, la tarifa aplicada por Japón y Rusia para la carne proveniente de la UE es de 61,3% y 52,9% en promedio. A su vez, China y Ucrania aplican un arancel de 20% y 12%.

Exportaciones de carne porcina en canales a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								Relevancia del mercado
	Compradores	Bélgica	Alemania	Francia	Holanda	Polonia	Dinamarca	España	
Unión Europea	94,6%	79,5%	97,13%	78,1%	43,5%	99,4%	97,8%	99,97%	80,0%
Alemania	67,4%	-	2,77%	10,2%	6,5%	78,7%	24,3%	79,7%	28,9%
Italia	0,8%	28,6%	50,86%	6,7%	0,03%		38,7%		14,2%
Reino Unido	5,4%	0,02%	1,15%		0,3%	0,1%	4,6%		1,8%
Polonia	6,4%	17,0%	1,00%	2,9%		19,7%	2,1%		6,2%
Japón				0,0%					1,4%
Rusia		0,5%	0,1%	0,7%			0,1%		1,7%
China			0,01%	0,0%		0,1%			0,0%
Ucrania	2,1%	4,6%		7,3%	45,8%	0,1%			5,9%
Resto	3,3%	15,3%	2,8%	13,8%	10,7%	0,4%	2,1%		10,9%
Part. en el comercio mundial	25,4%	15,7%	12,3%	9,6%	8,6%	6,1%	5,1%	2,5%	

Código Sistema Armonizado: 020311.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En el caso de la venta de carne de cerdo argentina, se debería pagar un arancel de 17,1% para exportar a la UE. El arancel de China y Ucrania sería el mismo que enfrentan los demás países, aunque en el comercio con Rusia la Argentina se ve beneficiada por ser considerado un país beneficiario del SGP por lo que pagaría 39,7% a Rusia en lugar del 52,9% que pagan los países de la UE.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de carne porcina en canales

Compradores	Argentina	Bélgica	Alemania	Francia	Holanda	Polonia	Dinamarca	España	Reino Unido
Unión Europea	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alemania	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Polonia	17,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Japón	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%
Rusia	39,7%	52,9%	52,9%	52,9%	52,9%	52,9%	52,9%	52,9%	52,9%
China	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Ucrania	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Jamón, paleta y trozos sin deshuesar, fresca

En el mercado de jamón, paleta y trozos sin deshuesar de la carne de cerdo fresca, se destacan como principales exportadores Dinamarca, con un market share de 22,3% y Holanda con

18,9%. Fuera de la UE, EEUU y Canadá también aportan lo suyo, con 9,6% y 3,6% respectivamente.

Entre los principales destinos de exportación se encuentran la UE, con una importante participación de Italia (34,3%). Además, Japón importa el 2,4% del total. En el caso de los exportadores que pertenecen a la UE, casi la totalidad de sus exportaciones permanecen dentro de la región mientras que en el caso de EEUU y Canadá un 20,4% y un 11,1% respectivamente tiene como destino a Japón.

Exportaciones de jamón y paleta a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									
	Compradores	Dinamarca	Holanda	Alemania	España	EEUU	Bélgica	Francia	Canadá	Relevancia del mercado
Unión Europea	97,2%	96,7%	98,72%	99,0%	3,3%	99,8%	96,0%	0,2%		84,2%
Alemania	18,7%	15,8%	-	6,4%	0,8%	58,4%	3,2%			12,3%
Italia	32,2%	47,0%	57,17%	57,2%		26,3%	69,2%			34,3%
Reino Unido	25,2%	4,6%	0,18%	3,6%	1,9%	2,9%	0,8%			8,4%
Polonia	16,2%	5,5%	7,99%	0,4%		2,4%	4,7%			6,6%
Japón					20,4%			11,1%		2,4%
Rusia					1,4%			0,6%		0,2%
China					0,7%			0,8%		0,1%
Ucrania		0,1%	0,04%		0,2%					0,0%
Resto	2,8%	3,2%	1,2%	1,0%	74,1%	0,2%	4,0%	87,2%		13,1%
Part. en el comercio mundial	22,3%	18,9%	16,1%	11,4%	9,6%	6,6%	5,2%	3,6%		

Código Sistema Armonizado: 020312.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de jamón y paleta

Compradores	Argentina	Dinamarca	Holanda	Alemania	España	EEUU	Bélgica	Francia	Canadá
Unión Europea	24,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,9%	0,0%	0,0%	24,9%
Alemania	24,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,9%	0,0%	0,0%	24,9%
Italia	24,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,9%	0,0%	0,0%	24,9%
Reino Unido	24,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,9%	0,0%	0,0%	24,9%
Polonia	24,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,9%	0,0%	0,0%	24,9%
Japón	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%	70,0%
Rusia	33,8%	45,0%	45,0%	45,0%	45,0%	45,0%	45,0%	45,0%	45,0%
China	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Ucrania	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Los principales exportadores, como Dinamarca y Holanda, destinan más del 90% de sus ventas a la UE, donde no deben pagar arancel. En el caso de Holanda, apenas un 0,1% se vende a Ucrania, mercado que exige un arancel de 12%. Si los países de la UE quisieran exportar jamón y paleta a otros destinos como Japón, Rusia o China, el arancel que enfrentarían sería de 70%, 33,8% y 20% respectivamente. Estos mismos aranceles debe pagar EEUU, además de un 24,9% para exportar a la UE. En el caso de la Argentina, las exportaciones enfrentarían estos mismos aranceles, aunque obtendría un beneficio relativo ya que el arancel aplicado por Rusia sería de 33,8% en lugar del 45% que enfrentan los países desarrollados.

Carne porcina, congelada

Por último, se considera el mercado de la carne porcina congelada. En este caso, el ranking de exportadores es liderado por EEUU, con una participación de mercado de 27,6%. Canadá también se destaca con 18,8% de las exportaciones mundiales, mientras que Brasil y Chile aportan 4,2% cada uno. Dentro de la UE, España y Alemania son importantes exportadores de carne porcina congelada.

El principal destino de exportación de este producto es Rusia, con 19,6% del total. Además, la UE concentra el 28,6% del mercado, con participaciones de Italia, el Reino Unido y Polonia.

A excepción de países europeos como España y Alemania que destinan más del 70% de sus ventas a la UE, los demás países exportadores tienen a Rusia como principal destino. Por ejemplo, Canadá exporta el 48,5% a Rusia mientras que Brasil lo hace en 27,1%.

Exportaciones de carne porcina congelada a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países										
Compradores	EEUU	Canadá	España	Alemania	Brasil	Chile	Hungría	Dinamarca		Relevancia del mercado
Unión Europea	2,5%	0,4%	74,4%	76,2%		2,0%	70,5%	31,9%		28,6%
Alemania	0,4%	0,1%	4,4%	-			3,0%	4,8%		1,9%
Italia			9,9%	3,6%		0,1%	0,9%	7,4%		3,4%
Reino Unido			1,6%	23,2%				3,4%		2,7%
Polonia	0,4%		1,6%	31,4%			0,1%			2,6%
Japón	5,1%	0,4%	0,1%	0,2%		1,8%				2,2%
Rusia	21,3%	48,5%	4,1%	2,4%	27,1%	5,1%	0,3%	35,3%		19,6%
China	3,8%	6,5%		0,2%		0,1%		2,6%		4,2%
Ucrania	1,0%	0,8%	0,1%	0,8%	0,2%			0,1%		0,6%
Resto	66,3%	43,4%	21,3%	20,2%	72,7%	90,9%	29,2%	30,0%		44,8%
Part. en el comercio mundial	27,6%	18,8%	12,7%	6,1%	4,2%	4,2%	4,1%	4,0%		

Código Sistema Armonizado: 020322.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Respecto de los aranceles que enfrenta la exportación de carne porcina congelada, no se encuentran grandes diferencias a excepción del caso de Chile. La Argentina se enfrenta a un arancel de 25,7% para poder exportar a la UE, mientras que la tarifa alcanza 73,9% en el comercio con Japón, 12% con China y 10% con Ucrania. Esto rige de la misma forma para el resto de los competidores salvo los países europeos que no pagan arancel para exportar dentro de la UE.

La primera diferencia se encuentra en el arancel que enfrentan la Argentina, Brasil y Chile para exportar carne de cerdo congelada a Rusia, de 50,2%. El beneficio corresponde al SGP de Rusia, ya que los tres países entran como países en desarrollo. El arancel que pagan los países fuera de este sistema es de 66,9%.

La otra diferencia se observa en las exportaciones chilenas, que pagan un arancel menor en las ventas hacia Japón y China. La tarifa es de 55,4% en lugar de 73,9% en el caso de Japón, y de 2,4% en lugar de 12% en el comercio con China. Esto se debe al Acuerdo de Asociación Económica que Chile mantiene con Japón desde 2007 y al Tratado de Libre Comercio con China desde 2006.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de carne porcina congelada

Compradores	Argentina	EEUU	Canadá	España	Alemania	Brasil	Chile	Hungría	Dinamarca
Unión Europea	25,7%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%
Alemania	25,7%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%
Italia	25,7%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%
Reino Unido	25,7%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%
Polonia	25,7%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%	25,7%	25,7%	0,0%	0,0%
Japón	73,9%	73,9%	73,9%	73,9%	73,9%	73,9%	55,4%	73,9%	73,9%
Rusia	50,2%	66,9%	66,9%	66,9%	66,9%	50,2%	50,2%	66,9%	66,9%
China	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	2,4%	12,0%	12,0%
Ucrania	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

De todas formas, más allá de los aranceles que se deben pagar para exportar carne de cerdo, existen otras barreras no arancelarias que actúan como trabas al comercio. En esta oportunidad se analizan las barreras aplicadas por Japón, por su relevancia para la Argentina.

En Japón, el problema se encuentra en el “Gate Price” que es el precio mínimo de entrada para el producto al mercado japonés. Si un producto ingresa con un precio inferior al “Gate Price”, debe pagar la diferencia entre el precio de importación y el “Gate Price”, más el arancel. Si el precio es superior, se paga únicamente el arancel.

Para ingresar productos a Japón se requiere presentar un Certificado de Origen. Este documento es solicitado cuando las mercaderías ingresan dentro de alguna excepción o preferencia

arancelaria. A la Argentina, como país beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas, le corresponde presentar el certificado en el Formulario A, emitido por la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.

Además, entre las barreras de entrada de la carne de cerdo a Japón, se encuentran las sanitarias: Domestic Animal Infectious Diseases Control Law y Food Sanitation Law. Para prevenir que el ganado entre con enfermedades infecciosas, existen inspecciones ordenadas por la Ley de Control de Enfermedades Infecciosas Animales. La importación de productos cárnicos debe ser acompañada por un Certificado de Inspección emitido por la agencia gubernamental competente del país exportador para el Servicio de Cuarentena Animal de Japón. En Argentina el organismo facultado de emitir el Certificado Sanitario que garantiza el estado de salud del animal es el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria). Si los productos cárnicos no pasan la inspección, se emite una orden para destruir, enterrar o devolver al exportador, dependiendo del producto y la naturaleza de la violación. De acuerdo con la Ley de Sanidad Alimentaria, se requiere una notificación de importación para los productos cárnicos que son importados para la venta u otros fines comerciales. Se requiere que los importadores presenten el “Notification Form for Importation of Foods, etc” a la Estación de Cuarentena en el puerto de entrada. La ley especifica los estándares de composición para todos los productos cárnicos y los estándares de preservación (control de temperatura de almacenamiento y material de los paquetes contenedores). Los productos cárnicos que no cumplan con los estándares no pueden ser importados. Sin embargo, antes de la importación, el importador puede llevar muestras de los productos a importar a laboratorios oficiales designados por el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar en Japón o en los países exportadores. Los resultados de esos tests pueden ser empleados para la correspondiente inspección en el puerto de entrada, acelerando el proceso de ingreso del producto.

Carne aviar

Carne aviar congelada

Argentina participa en 4,3% de las exportaciones mundiales de carne aviar congelada, presentando un índice de ventaja comparativa de 9,3. El principal exportador es Brasil, con el 66,1% del mercado. En segundo lugar se encuentra Francia con un market share de 10%, siendo la Argentina el tercer exportador a nivel mundial.

Uno de los principales destinos de exportación es Venezuela, con el 17,1% del mercado. Un nivel más abajo se ubican Emiratos Árabes (8,9%), la UE (8%), Yemen (4,1%) y Rusia (3,7%).

El principal destino de exportación de Argentina es Venezuela, con el 34,6% del total. Además un 10,5% se dirige a la UE. En el caso de Brasil, un 23% se vende a Venezuela, pero el

comercio bilateral con la UE es muy bajo. A cambio, se exporta un 10,5% a Emiratos Árabes. Por último, Francia sólo destina el 7,2% de sus exportaciones de carne aviar congelada a la UE, mientras que exporta un 9,6% a Emiratos Árabes y un 7,7% a Rusia.

Exportaciones de carne aviar congelada a principales compradores
Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									
	Argentina	Brasil	Francia	EEUU	Alemania	Holanda	Bélgica	Jordania	Turquía	Relevancia del mercado
Compradores										
Unión Europea	10,5%	1,1%	7,2%	1,5%	52,1%	84,9%	41,3%			8,0%
Reino Unido	2,4%	0,3%	0,9%	0,2%	3,0%	17,0%	4,5%			1,3%
Alemania	1,2%	0,1%	0,7%	0,2%		17,2%	0,9%			0,8%
Emiratos Árabes	3,0%	10,5%	9,6%	9,2%	5,1%	0,3%	0,2%			8,9%
Venezuela	34,6%	23,0%		0,0%						17,1%
Rusia	1,0%	2,4%	7,7%	0,4%	34,0%	0,2%			0,2%	3,7%
Yemen	1,3%	4,1%	13,6%	0,4%						4,1%
Omán	0,1%	3,2%	4,3%	0,7%	2,0%	0,7%				2,8%
Hong Kong		0,2%		1,1%		0,1%	0,2%			0,5%
Resto	49,4%	55,6%	57,4%	86,6%	6,9%	13,8%	58,3%	100,0%	99,8%	54,8%
Part. en el comercio mundial	4,3%	66,1%	10,0%	3,2%	2,7%	2,5%	1,5%	1,1%	1,0%	

Código Sistema Armonizado: 020712.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Tanto Argentina como Brasil enfrentan un arancel de 30,1% para exportar carne aviar congelada a la UE. En el comercio con Emiratos Árabes, el arancel que enfrentan todos los principales exportadores es del 5% mientras que a Yemen y Omán la tarifa es de 10% y 5% respectivamente.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de carne aviar congelada

Compradores	Argentina	Brasil	Francia	EEUU	Alemania	Holanda	Bélgica	Jordania	Turquía
Unión Europea	30,1%	30,1%	0,0%	30,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,1%
Reino Unido	30,1%	30,1%	0,0%	30,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,1%
Alemania	30,1%	30,1%	0,0%	30,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	30,1%
Emiratos Árabes	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	5,0%
Venezuela	12,0%	12,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Rusia	39,4%	39,4%	52,5%	52,5%	52,5%	52,5%	52,5%	39,4%	39,4%
Yemen	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	2,0%	10,0%
Omán	5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	5,0%
Hong Kong	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

En las ventas hacia Venezuela, destino relevante para la Argentina, se consigue un arancel preferencial de 12% que compara con el 20% que pagan los demás países. Esto se debe al Tratado de Libre Comercio que el Mercosur mantiene con Venezuela. Además, también se obtiene un arancel preferencial en las exportaciones a Rusia a través del SGP de 39,4% en lugar de 52,5%.

Trozos y despojos de carne aviar, congelados

Dentro del sector de carne aviar, pero ahora particularmente en el mercado de trozos y despojos congelados, la Argentina participa en 1,3% de las exportaciones mundiales. En este caso el IVCR alcanza 2,8.

Nuevamente, el principal exportador es Brasil, con un market share de 34,9%. De todas formas, EEUU también tiene una importante participación, de 30,8%. Un andarivel más abajo se encuentra Holanda con 8,6%, Hong Kong con 4,9% y Dinamarca con 2,3%.

Entre los principales destinos nuevamente encontramos a Japón y Rusia, con 11,8% y 11% del mercado respectivamente. A su vez, la UE importa un 20,3% del total de trozos y despojos congelados, mientras que China lo hace en un 9,9%.

La exportación argentina de este producto tiene a la UE y a China como sus dos principales clientes, ya que concentran 23,7% y 20,8% del total. Además, un 4,7% se dirige a Rusia y un 2,2% a Japón. En cambio, el vecino Brasil exporta el 32,1% del total a Japón y nada a China. En el caso de EEUU, un 25,1% de las ventas tiene como destino a Rusia y un 21,2% a China.

Exportaciones de trozos y despojos a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									Relevancia del mercado
	Argentina	Brasil	EEUU	Holanda	Hong Kong	Dinamarca	Alemania	Polonia	Canadá	
Compradores										
Unión Europea	23,7%	9,5%	3,8%	71,7%		76,8%	61,0%	78,9%	0,5%	20,3%
Reino Unido	4,7%	0,5%	0,2%	33,1%		13,2%	8,2%	19,1%		4,6%
Holanda	5,6%	4,9%	0,1%			1,8%	15,0%	6,8%		3,2%
Francia	1,6%	0,4%		7,9%		2,5%	9,5%	20,2%		2,4%
Alemania	7,1%	1,2%		13,5%		6,4%		8,3%		2,3%
Japón	2,2%	32,1%	1,2%						0,0%	11,8%
Rusia	4,7%	6,7%	25,1%	2,6%		1,0%	20,6%	1,1%	2,3%	11,0%
China	20,8%		21,2%	0,1%	61,1%	0,3%		0,1%	0,1%	9,9%
México			3,9%							1,8%
Resto	48,6%	51,6%	44,8%	25,6%	38,9%	21,9%	18,4%	19,8%	97,1%	45,2%
Part. en el comercio mundial	1,3%	34,9%	30,8%	8,6%	4,9%	2,3%	1,8%	1,7%	1,7%	

Código Sistema Armonizado: 020714.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

El arancel que enfrentan tanto la Argentina como Brasil para exportar trozos y despojos congelados a la UE es de 34,8%, apenas por debajo del 35,2% que pagan EEUU, Hong Kong y Canadá. Además, también se observa una pequeña ventaja respecto del arancel que impone Japón, de 6,8% en lugar del 7,8% que pagan los demás países exportadores, al igual que con Rusia, con una tarifa de 61,5% en lugar de 82%. En el caso de China, el arancel aplicado es de 9% para todos los países exportadores.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de trozos y despojos

Compradores	Argentina	Brasil	EEUU	Holanda	Hong Kong	Dinamarca	Alemania	Polonia	Canadá
Unión Europea	34,8%	34,8%	35,2%	0,0%	35,2%	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%
Reino Unido	34,8%	34,8%	35,2%	0,0%	35,2%	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%
Holanda	34,8%	34,8%	35,2%	0,0%	35,2%	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%
Francia	34,8%	34,8%	35,2%	0,0%	35,2%	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%
Alemania	34,8%	34,8%	35,2%	0,0%	35,2%	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%
Japón	6,8%	6,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%
Rusia	61,5%	61,5%	82,0%	82,0%	61,5%	82,0%	82,0%	82,0%	82,0%
China	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
México	170,1%	170,1%	0,0%	189,2%	189,2%	189,2%	189,2%	189,2%	142,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Rusia es uno de los principales mercados de importación de carne aviar, además de un importante socio para la Argentina. Por lo general, los aranceles que aplica Rusia son muy elevados, y en particular para la importación de carne aviar son de 39,4% para la Argentina en el caso de carne aviar congelada y de 61,5% para la importación de trozos y despojos. Los menores aranceles que enfrenta la Argentina se deben al Sistema General de Preferencias para los países en desarrollo. Además, Rusia tiene un sistema de cuotas a la importación de carne, detallado más abajo. Por otro lado, Rusia impone algunas restricciones no arancelarias, además de los documentos normalmente exigidos como licencia de importación, declaración aduanera, certificado de origen. Entre estos requisitos se incluye el Certificado de Conformidad y Estándares de calidad. Muchos de los productos importados deben estar incluidos en el registro del Comité de Estandarización Metrología y Certificación del Estado ruso (Gosstandart). Este certificado tiene validez por tres años, y genera una barrera bastante fuerte ya que no se reconocen otros métodos de certificación distintos al GOST. Por otro lado, se requiere un certificado de instalaciones productivas (mataderos, salas de descuartizamiento) para poder exportar carne fresca o congelada a Rusia. Esto implica tener un registro de la trazabilidad de los productos y estándares de calidad adecuados. Los establecimientos son auditados por el SENASA y luego son verificados por el servicio sanitario ruso. Por último, Rusia también aplica un régimen de etiquetado, envases y embalajes.

Box 3. Cuota de importación de carne en Rusia

Rusia creó en 2003 un sistema de cuotas a la importación de carnes de manera que sólo se importe lo necesario para cubrir la demanda local y proteger a los productores rusos. La cuota se establece cada año, y la carne que se importa por fuera de la misma enfrenta aranceles muy elevados.

La cuota rusa de carne aviar es de 780 mil toneladas, de las cuales 600 mil pertenecen a Estados Unidos, 168 mil a la Unión Europea y 12 mil al resto de los países. La Argentina entra dentro de este grupo de otros países, y en 2009 vendió 5,7 mil toneladas del total. Recientemente, Rusia le sacó a EEUU el 25% del cupo que tiene por razones sanitarias, y la Argentina está buscando ocupar parte del mismo.

La exportación de carne aviar a Rusia que entra por fuera de la cuota enfrenta un arancel del 60%, aunque la Argentina tiene una preferencia por el SGP (ver anexo 4) por lo que se le aplica una tarifa de 45%. En cambio, para la carne que entra dentro del régimen de la cuota de importación, el arancel es mucho menor: de 25% y de 18,75% para la Argentina.

Aranceles para la importación de carne aviar en Rusia

extra cuota		intra cuota	
Ad valorem	Arancel Argentina	Ad valorem	Arancel Argentina
60% (no menos de 0.48 euros/kg)	45% (no menos de 0.36 euros/kg)	25% (no menos de 0.2 euros/kg)	18,75% (no menos de 0.15 euros/kg)

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Fundación Exportar.

Para la carne de cerdo, la cuota de importación de Rusia alcanza las 500 mil toneladas al año. En 2007, la cuota total de 484,8 mil toneladas fue repartida de la siguiente forma: 244,9 mil toneladas para la UE, 49 mil toneladas para EEUU, mil toneladas para Paraguay y 189,9 mil toneladas para Otros Países.

Carne bovina

Carne bovina fresca o refrigerada, deshuesada

Argentina se encuentra entre los principales exportadores mundiales de carne bovina deshuesada, con un market share de 7,1%. Esta participación es claramente superior al 0,46% del total de exportaciones argentinas, revelando una ventaja comparativa de 15,4.

Entre los principales competidores de la Argentina en la venta de carne bovina se encuentra Australia, con una participación de 15,3% del total, EEUU con 13,7% del mercado e Irlanda con 13,3%. A su vez, Holanda y Canadá contribuyen con 12,7% y 7,3%.

Las exportaciones de carne bovina tiene como principal destino la UE, ya que un 53,1% de las ventas se dirigen hacia aquella región. A su vez, Japón recibe el 11,7% mientras que EEUU y México lo hacen en 8,6% y 7,7% respectivamente. De todas formas, Argentina destina el 80,5% de sus exportaciones a la UE, con una importante participación de Alemania. En cambio, competidores como Australia destinan la mayoría de su producción a Japón mientras que EEUU vende casi la mitad de carne bovina a México. Por su parte, Canadá exporta más del 80% a EEUU.

Exportaciones de carne bovina deshuesada a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									
	Argentina	Australia	EEUU	Irlanda	Holanda	Canadá	Alemania	Uruguay	Brasil	Relevancia del mercado
Compradores										
Unión Europea	80,5%	4,9%	3,1%	99,9%	99,8%	0,8%	95,0%	74,9%	35,1%	53,1%
Alemania	46,1%	0,1%	0,5%	1,5%	29,7%	0,1%	-	9,8%	5,2%	10,8%
Italia	11,1%	0,7%	0,1%	17,0%	5,5%		13,5%	3,7%	0,1%	6,3%
Rusia		1,3%	0,3%				4,2%	0,2%	0,1%	1,0%
México			48,9%			13,3%		0,1%		7,7%
Japón		61,0%	13,3%			1,6%				11,7%
EEUU		11,1%	-			83,3%		2,8%		8,6%
China		0,4%								0,1%
Corea		9,7%	0,5%							1,6%
Resto	19,5%	11,6%	34,0%	0,1%	0,2%	1,0%	0,8%	22,1%	64,7%	16,3%
Part. en el comercio mundial	7,1%	15,3%	13,7%	13,3%	12,7%	7,3%	5,3%	2,6%	2,5%	

Código Sistema Armonizado: 020130.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

El 80,5% de las exportaciones argentinas de carne bovina deshuesada tiene como destino la UE. Una parte entra bajo la cuota de importación conocida como la cuota Hilton. La producción que entra a la UE bajo este régimen, se beneficia con un arancel reducido. El resto, es decir la venta de carne por fuera de US\$3950,27 por tonelada. De esta forma, el arancel equivalente para exportar este tipo de carne a la UE asciende a 67,7%. El resto de los competidores por fuera de la región se enfrentan con el mismo arancel, a excepción de EEUU que paga 37,7%. Sin embargo, la Argentina se ve beneficiada por un arancel reducido en la exportación de carne a Rusia por entrar al SGP como país en desarrollo, pagando 15% en lugar del 20% que pagan los países desarrollados.

Por último, no se observan ventas hacia destinos como Japón, China o Corea, pero el arancel que debería pagar argentina por la venta de carne bovina sería, al igual que el resto de los países, de 38,5%, 12% y 40% respectivamente.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de carne bovina deshuesada

Compradores	Argentina	Australia	EEUU	Irlanda	Holanda	Canadá	Alemania	Uruguay	Brasil
Unión Europea	67,7%	67,7%	37,7%	0,0%	0,0%	67,7%	0,0%	67,7%	67,7%
Alemania	67,7%	67,7%	37,7%	0,0%	0,0%	67,7%	0,0%	67,7%	67,7%
Italia	67,7%	67,7%	37,7%	0,0%	0,0%	67,7%	0,0%	67,7%	67,7%
Rusia	15,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	15,0%	15,0%
México	16,0%	20,0%	0,0%	20,0%	20,0%	0,0%	20,0%	7,0%	16,0%
Japón	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%
EEUU	10,3%	6,6%	-	10,3%	10,3%	0,0%	10,3%	10,3%	10,3%
China	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%
Corea	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Carne bovina congelada

Si tomamos únicamente la carne bovina congelada, la Argentina participa en 4,2% de las exportaciones mundiales, con un IVCR de 9,1. En este caso, se exporta menos a la UE a cambio de destinar un 38,3% de las ventas a Rusia.

En este mercado, el principal exportador es Brasil, con 29,6% del mercado. Lo sigue Australia con una participación de 17,7% y un nivel más abajo India y Nueva Zelanda con 8,8% y 8,7% respectivamente. En el caso de Brasil, gran parte de la producción se destina a Rusia, aunque en Australia los principales destinos son EEUU y Japón.

Exportaciones de carne bovina congelada a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									Relevancia del mercado
	Argentina	Brasil	Australia	India	Nueva Zelanda	Uruguay	EEUU	Paraguay	Holanda	
Compradores										
Unión Europea	17,9%	4,5%	1,2%	0,1%	7,5%	31,4%	5,2%	0,4%	93,2%	15,0%
Alemania	4,9%	0,2%	0,5%		1,0%	2,7%	0,3%		17,7%	1,8%
Italia	4,6%	1,0%	0,2%		1,1%	6,0%	0,7%	0,1%	17,7%	1,8%
Rusia	38,3%	38,6%	8,9%		1,1%	32,4%	6,7%	69,9%	2,0%	20,1%
México			0,1%		0,4%	0,3%	3,4%			0,3%
Japón			28,7%		8,2%		14,6%			7,0%
EEUU			30,6%		50,3%	9,7%				11,8%
China			0,4%	0,1%	0,1%	0,4%	0,1%			0,1%
Corea			13,7%		6,1%		22,6%			4,3%
Resto	43,7%	56,8%	16,3%	99,7%	26,3%	25,8%	47,5%	29,6%	4,8%	41,3%
Part. en el comercio mundial	4,2%	29,6%	17,7%	8,8%	8,7%	7,0%	5,7%	2,8%	2,2%	

Código Sistema Armonizado: 020230.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

A nivel mundial, el principal destino es Rusia en un 20,1%, seguido por la UE y EEUU con 15% y 11,8% del mercado respectivamente. A su vez, Japón absorbe el 7% del total de exportaciones de carne bovina congelada.

En este mercado, los aranceles que se deben pagar para exportar carne a la UE son más elevados, de 101,5%. Esto se debe a un arancel ad valorem de 12,8% y un arancel específico que va desde US\$2.878,72 la tonelada a US\$3.959,38/ton. Si bien este arancel específico no es superior al del caso anterior, la tarifa equivalente es más alta porque se divide el arancel específico por el valor del bien (ver metodología en Anexo).

En el comercio con Rusia, destino que concentra el 38,3% de las exportaciones argentinas, el arancel es de 15,7% para los países en desarrollo y de 20,9% para los países desarrollados.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de carne bovina congelada

Compradores	Argentina	Brasil	Australia	India	Nueva Zelanda	Uruguay	EEUU	Paraguay	Holanda
Unión Europea	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	0,0%
Alemania	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	0,0%
Italia	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	101,5%	0,0%
Rusia	15,7%	15,7%	20,9%	15,7%	20,9%	15,7%	20,9%	15,7%	20,9%
México	20,0%	20,0%	25,0%	25,0%	25,0%	7,0%	0,0%	13,0%	25,0%
Japón	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%	38,5%
EEUU	9,4%	9,4%	6,6%	9,4%	10,4%	9,4%	-	9,4%	10,4%
China	12,0%	12,0%	12,0%	0,0%	9,3%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%
Corea	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Preparaciones de carne bovina

En preparaciones de carne bovina, Argentina participa en 9,8% de las exportaciones mundiales. Esto claramente muestra una ventaja comparativa revelada para la Argentina, con un índice de 21,3. En este caso, los dos principales clientes comerciales son UE y EEUU, con una participación de 36,8% y 31,1% del total. Es decir que estos dos destinos concentran casi el 70% de las exportaciones argentinas de preparados de carne bovina.

Brasil se destaca nuevamente como el primer exportador a nivel mundial, con un 35,4% del mercado, siendo la UE y EEUU sus dos principales clientes. Otros importantes competidores son Irlanda y Alemania, con una participación de 9,7% y 7,3%, aunque en este caso casi la totalidad de las ventas se llevan a cabo dentro de la región.

A nivel global, el 54% de las exportaciones totales tienen como destino la UE, mientras un 16,9% se vende a EEUU y un 3,4% a Japón.

Exportaciones de preparaciones de carne bovina a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores									
	Argentina	Brasil	Irlanda	Alemania	EEUU	Bélgica	China	Suecia	Nueva Zelanda	Relevancia del mercado
Compradores										
Unión Europea	36,8%	48,5%	94,1%	98,8%	1,8%	100,0%		97,5%	1,8%	54,0%
Alemania	3,5%	1,4%	2,7%		0,2%	12,2%		18,7%	0,8%	4,8%
Italia	12,7%	8,1%	0,2%	12,5%	0,6%	1,2%				5,6%
Rusia		0,1%			0,3%				0,1%	1,0%
México		0,1%			1,5%					0,2%
Japón	1,6%	1,6%					52,2%		22,3%	3,4%
EEUU	31,1%	34,0%							27,3%	16,9%
China			3,9%							0,7%
Corea	0,3%	0,2%	0,1%				11,4%		4,2%	0,6%
Resto	30,2%	15,5%	2,0%	1,2%	96,4%	0,0%	36,4%	2,5%	44,4%	23,1%
Part. en el comercio mundial	9,8%	35,4%	9,7%	7,3%	5,5%	4,1%	2,7%	2,6%	2,6%	

Código Sistema Armonizado: 160250.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

El arancel que aplica la UE para importar carne bovina es inferior a los dos casos previos. Esto se debe a que dos de los productos incluidos en este capítulo tienen un arancel ad valorem de 16,6% mientras que el tercero tiene un arancel específico de US\$3.950,27 o su equivalente de 96,29%. De esta forma, el arancel promedio aplicado para la compra de preparaciones de carne bovina por parte de la UE es de 43,2%.

En el comercio con EEUU, destino que concentra el 31,1% de las exportaciones argentinas, el arancel aplicado es de 1,1%, menor al 2,1% que paga el resto de los competidores.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de preparaciones de carne bovina

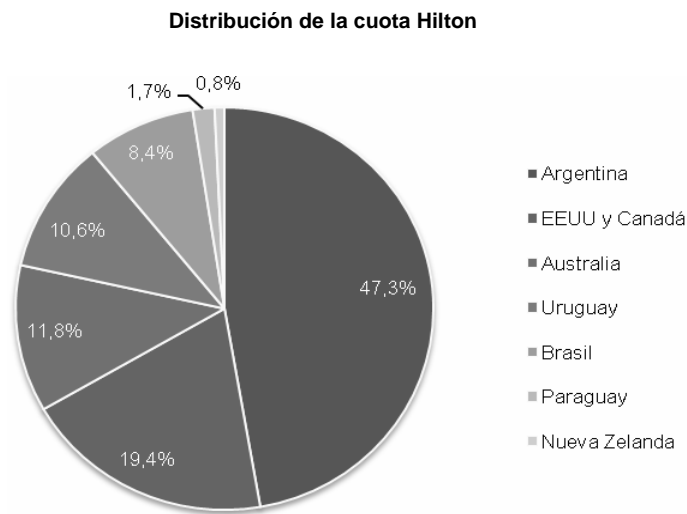
Compradores	Argentina	Brasil	Irlanda	Alemania	EEUU	Bélgica	China	Suecia	Nueva Zelanda
Unión Europea	43,2%	43,2%	0,0%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%
Alemania	43,2%	43,2%	0,0%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%
Italia	43,2%	43,2%	0,0%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%	0,0%	43,2%
Rusia	17,7%	17,7%	23,6%	23,6%	23,6%	23,6%	17,7%	23,6%	23,6%
México	6,6%	16,0%	20,0%	20,0%	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
Japón	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%	24,8%
EEUU	1,1%	1,3%	2,1%	2,1%	-	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%
China	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	-	12,0%	7,2%
Corea	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%	72,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Box 4. Cuota Hilton

La cuota Hilton es un cupo a la importación de carne vacuna sin hueso de alta calidad que aplica la UE para proteger su mercado. Los países que quieran exportar carne vacuna a la UE no pueden hacerlo sino a través de este acuerdo, firmado en la Rueda de Tokio en 1979. La cuota incluye los cortes enfriados deshuesados de bife angosto, bife ancho, cuadril, lomo, nalga, bola de loma, cuadrada y peceto.

Actualmente, el cupo que le corresponde a la Argentina es de 28.000 toneladas, que representa el 47,3% del total de la cuota Hilton. Por su parte, Estados Unidos y Canadá tienen una cuota de 11.500 toneladas (19,4%), Australia tiene 7.000 toneladas (11,8%), Uruguay 6.300 toneladas (10,6%), Brasil 5.000 (8,4%), Paraguay 1.000 (1,7%) y Nueva Zelanda 450 toneladas (0,8%).



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ONCCA.

En la Argentina, la cuota Hilton está administrada por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) a través de un Concurso Público Nacional. Una vez repartida la cuota entre las empresas frigoríficas y productores, la Secretaría de Agricultura emite el Certificado de Autenticidad para cada embarque de carne vacuna con destino a la UE. Los principales destinos son Alemania, Holanda, Reino Unido, Bélgica, Italia y España.

El precio de la cuota Hilton varía entre US\$7.000 y US\$10.000 la tonelada, lo que genera un importante atractivo ya que los precios de la exportación de carne vacuna por fuera de la cuota se ubican bastante por debajo. Por otro lado, el arancel ad valorem aplicado a los cortes incluidos en la cuota es del 20% mientras que el arancel que aplica la UE a las exportaciones de carne vacuna por fuera de la cuota consiste en una parte ad valorem de 12,8% más un arancel específico de entre 2.000 y 4.000 por tonelada según el producto. De esta forma, el arancel equivalente ad valorem por fuera de la cuota puede alcanzar entre el 60% y el 100%. Por ejemplo, en el caso de carne bovina fresca o refrigerada, deshuesada, el arancel que aplica la UE es de 12,8% más un arancel específico de US\$3.950,27/tonelada, es decir, una tarifa equivalente de 67,65%.

Lácteos

Leche y crema en polvo con más de 1,5% de grasa

La Argentina participa en 4,5% de las ventas mundiales de leche y crema en polvo, ocupando el sexto lugar del ranking de principales exportadores. Esta participación, muy por encima del promedio, permite alcanzar un índice de ventajas comparativas reveladas de 9,8.

Entre los principales exportadores a nivel mundial se encuentra en primer lugar Nueva Zelanda, con 28,6% del mercado, y un andarivel más abajo Holanda con 9,4% y Bélgica con 6,3%. Por el lado de los destinos de exportación, el ranking es liderado por Venezuela con un market share de 15,2%, seguido por la UE con 12,1%. También se destacan Argelia que concentra un 7,1% del mercado y Omán con 3,5%.

En el caso de la Argentina, las exportaciones de leche y crema en polvo se dirigen en primer lugar a Venezuela, que concentra el 35,7% del mercado argentino. El segundo destino en importancia es Brasil, con 23,5%, si bien en el mercado mundial apenas participa en un 1,5% de las importaciones globales de este producto. A su vez, un 9,8% de las ventas argentinas se dirigen hacia Argelia, actor relevante en el sector.

Exportaciones de leche y crema en polvo a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							
	Argentina	Nueva Zelanda	Holanda	Bélgica	Australia	Francia	Brasil	Relevancia del mercado
Compradores								
Unión Europea		0,02%	9,6%	26,5%		50,1%		12,1%
Bélgica			2,0%	-		21,1%		1,7%
Holanda			-	9,2%		4,9%		2,2%
Argelia	9,8%	7,2%	2,2%	26,8%	0,9%	21,8%	5,1%	7,1%
Venezuela	35,7%	17,3%	1,3%	15,0%			74,4%	15,2%
Oman		1,0%	2,0%	0,6%	10,1%		0,2%	3,5%
Singapur	0,01%	2,4%	1,3%	0,4%	16,9%	0,9%		2,2%
Sri Lanka		8,3%			3,0%			2,6%
Emiratos Arabes		2,1%	4,6%	1,5%	4,7%	0,1%	0,2%	2,5%
Resto	54,5%	61,6%	79,0%	29,2%	64,3%	27,1%	20,2%	54,7%
Part. en el comercio mundial	4,5%	28,6%	9,4%	6,3%	5,4%	4,7%	4,2%	

Código Sistema Armonizado: 040221.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En Nueva Zelanda, el principal destino de exportación también es Venezuela, hacia donde se dirige el 17,3% de las ventas de crema y leche en polvo. Además, un 8,3% se destina a Sri Lanka, un 7,9% a Malasia y un 7,2% a Argelia. En el caso de Holanda, las exportaciones no se

dirigen a los principales compradores mundiales sino a otros mercados como Arabia Saudita (18,5%), Nigeria (12,2%), Angola (6,5%) y Kuwait (5,6%).

Otro importante competidor en el sector es Brasil, que presenta un market share de 4,2% en las exportaciones y dirige el 74,4% de las mismas hacia Venezuela. Es decir que tanto la Argentina como Brasil destinan un gran porcentaje de sus ventas de leche y crema en polvo hacia Venezuela, por lo que resulta de gran importancia el Tratado de Libre Comercio que existe entre Colombia, Ecuador y Venezuela y el Mercosur, firmado en Octubre de 2004 (ACE N°59)

Respecto de las barreras que se imponen a la exportación de leche y crema en polvo, se tiene un arancel promedio de 43,8% aplicado por la UE a todos los principales exportadores. De todas formas, la Argentina no realiza exportaciones significativas a la UE. En el caso de Venezuela, el arancel es del 40%, salvo para la Argentina y Brasil que tienen preferencia con una tarifa de 24%. Por su parte, Argelia aplica a todos un 5% para la importación de este producto.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de leche y crema en polvo

Países	Competidores						
	Argentina	Nueva Zelanda	Holanda	Bélgica	Australia	Francia	Brasil
Compradores							
Unión Europea	43,8%	43,8%	0,0%	0,0%	43,8%	0,0%	43,8%
Bélgica	43,8%	43,8%	0,0%	0,0%	43,8%	0,0%	43,8%
Holanda	43,8%	43,8%	0,0%	0,0%	43,8%	0,0%	43,8%
Algeria	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Venezuela	24,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	24,0%
Oman	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,00%	5,0%
Singapur	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sri Lanka	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%
Emiratos Arabes	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Quesos de pasta dura y semidura

En el mercado de quesos de pasta dura y semidura, la Argentina participa en 0,6% de las exportaciones mundiales. En este caso, el IVCR alcanza 1,4. Dentro de los principales destinos se encuentran EEUU, con una participación de 47,7%, y Rusia con 26,1%.

El ranking de principales exportadores es liderado por Holanda, con un market share de 19%. Lo siguen Alemania y Francia con 15,1% y 14,2% respectivamente. Fuera de la UE, Nueva Zelanda participa con 4,4%. Entre los principales importadores de quesos de pasta dura y semidura se encuentra la UE (67,2%) con una importante participación de Alemania (19,2%). Por su parte, Rusia y EEUU concentran el 7,6% y 6% respectivamente.

Exportaciones de quesos de pasta dura y semidura a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Holanda	Alemania	Francia	Italia	Nueva Zelanda	Irlanda	
Compradores								
Unión Europea		86,2%	85,0%	80,5%	55,4%	8,5%	89,2%	67,2%
Alemania		39,5%	-	31,1%	17,1%	0,1%	1,3%	19,2%
Reino Unido		4,7%	4,2%	7,7%	7,2%	4,9%	70,7%	7,5%
Italia		4,1%	24,1%	7,7%	-		0,3%	7,4%
Bélgica		11,4%	4,8%	12,2%	2,7%	2,3%	2,6%	5,4%
Francia		9,5%	8,3%	-	9,8%		4,5%	5,1%
EEUU	47,7%	1,8%	0,3%	6,2%	24,7%	5,9%	4,5%	6,0%
Rusia	26,1%	3,3%	8,3%	1,4%	1,0%	2,2%		7,6%
Japón	5,8%	0,8%	1,2%	0,8%	1,8%	26,3%	0,8%	3,4%
Resto	20,3%	7,9%	5,2%	11,0%	17,0%	57,1%	5,4%	10,7%
Part. en el comercio mundial	0,6%	19,0%	15,1%	14,2%	6,5%	4,4%	4,1%	

Código Sistema Armonizado: 040690.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

La Argentina no registra exportaciones de este producto hacia la UE, que exige un arancel de 46%. En cambio, concentra el 82,9% de sus exportaciones en tres destinos: EEUU (47,7%), Rusia (26,1%) y Chile (9,1%). En las ventas a EEUU, el arancel que debe pagarse es del 22,4% en promedio, aunque rige un sistema de cuotas (ver Box). En el comercio con Rusia, el arancel aplicado a la Argentina es de 13,8% por lo que se presenta una ventaja frente a los otros competidores que pagan 18,4% por no entrar con tarifa preferencial para países SGP - Sistema Generalizado de Preferencias (Ver Anexo).

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de quesos de pasta dura y semidura

Países	Competidores						
	Argentina	Holanda	Alemania	Francia	Italia	Nueva Zelanda	Irlanda
Compradores							
Unión Europea	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
Alemania	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
Reino Unido	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
Italia	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
Bélgica	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
Francia	46,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	0,0%
EEUU	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%
Rusia	13,8%	18,4%	18,4%	18,4%	18,4%	18,4%	18,4%
Japón	14,9%	14,9%	14,9%		14,9%	14,9%	14,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Box 5. Cuotas de quesos en el mercado estadounidense

Estados Unidos impone cuotas tarifarias para la importación de algunos productos lácteos. Este tipo de cuotas permiten importar una cantidad limitada de productos que entran con aranceles reducidos mientras que los que se importan por fuera de la cuota deben pagar una tarifa bastante más elevada. Se diferencian de las cuotas absolutas que sólo permiten importar una cantidad fija.

En el caso particular de los quesos, la Argentina tiene asignada una cuota total de 6.800 toneladas para exportar a EEUU, por año. Nuestro país posee el mayor volumen de cuota para los quesos tipo italiano (6.383 toneladas que representan el 48% de la cuota total estadounidense de 13.300 toneladas, seguido de la Unión Europea con 3.700 toneladas).

Cuotas de importación de quesos argentinos en EEUU

Tipo de Queso	Cuota (Ton)
Sustitutos	100
Edam & Gouda	235
Tipo Italiano	6.383
Roquefort	2
Suizo & Emmenthal	80

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Consejería Agrícola de la República Argentina en Estados Unidos

A continuación se detallan los aranceles que enfrenta la Argentina para exportar los distintos tipos de quesos a EEUU. La tarifa para los productos que entran bajo la cuota de importación ronda entre el 6,4% y el 25%, dependiendo del producto, mientras que la mercadería que se vende por fuera de la cuota debe pagar hasta un 51,49%.

Aranceles aplicados por EEUU a las importaciones de quesos desde Argentina

HS 2007	Tipo de queso	Tarifa	Arancel equivalente intra / extra cuota
04069012	Cheddar	US\$1.227/Ton	12% / 30,64%
04069018	Edam y Gouda	US\$1.803/Ton	15% / 39,07%
04069032	Goya	US\$2.146/Ton	25% / 48,7%
04069037	Sbrinz	US\$2.146/Ton	19% / 48,7%
04069042	Romano, Reggiano, Parmesano, Provolone y Provoleta	US\$2.146/Ton	15% / 33,91%
04069048	Suizo y Emmenthal	US\$1.877/Ton	6,4% / 42,30%
04069054	Colby	US\$1.055/Ton	20% / 23,94%
04069068	Sustitutos con quesos Romano, Reggiano, Parmesano y Provolone	US\$2.146/Ton	7,5% / 48,7%
04069074	Sustitutos con queso Roquefort	US\$2.269/Ton	10% / 51,49%
04069078	Sustitutos con queso Cheddar	US\$1.227/Ton	10% / 27,85%
04069084	Sustitutos con queso Amarillo	US\$1.055/Ton	10% / 39,02%
04069088	Sustitutos con Edam o Gouda	US\$1.803/Ton	10% / 40,92%
04069092	Sustitutos con Suizo o Emmenthal	US\$1.386/Ton	10% / 23,8%
04069094	Sustitutos con grasa butírica	US\$1.128/Ton	10% / 31,19%
04069097	Sustitutos con grasa butírica y leche de vaca	US\$1.509/Ton	10% / 38,55%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Quesos mozzarella y otros

Argentina participa en 1,2% de las exportaciones mundiales de quesos mozzarella, presentando un IVCR de 2,6. El principal destino de exportación es Rusia, con una participación de 31,6%

sobre el total. El segundo cliente es Chile con 16,7%. Por su parte, Corea y Japón concentran el 14% y el 11,5% respectivamente.

Exportaciones de quesos mozzarella a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Alemania	Francia	Italia	Dinamarca	Australia	Nueva Zelanda	Relevancia del mercado
Unión Europea		89,9%	92,2%	77,8%	87,9%	0,3%	0,9%	73,5%
Italia		44,2%	8,8%	-	1,1%			16,5%
Reino Unido		7,6%	32,2%	13,5%	12,1%			11,6%
Alemania		-	10,4%	6,9%	40,5%			9,2%
Bélgica		3,0%	15,1%	5,7%	1,2%		0,9%	4,1%
Francia		4,2%	-	26,1%	4,6%	0,3%		6,1%
Japón	11,5%	0,5%	0,5%	4,5%	2,9%	77,8%	30,6%	5,6%
Corea	14,0%	0,2%	0,04%	0,2%	0,4%	4,4%	30,5%	1,7%
Rusia	31,6%	3,8%	0,1%	1,6%	1,3%	0,6%		5,0%
Resto	42,8%	5,7%	7,2%	16,0%	7,6%	17,0%	38,1%	14,2%
Part. en el comercio mundial	1,2%	26,3%	13,8%	11,9%	10,5%	4,4%	3,2%	

Código Sistema Armonizado: 040610.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales competidores está Alemania con un market share de 26,3%, seguido por Francia e Italia con 13,8% y 11,9%. Estos países exportan casi la totalidad de sus quesos dentro de la UE. Por otro lado, entre los principales destinos a nivel mundial se destaca claramente la UE, con importante participación de Italia y el Reino Unido. Sin embargo, la Argentina no realiza exportaciones de quesos mozzarella hacia esta región. Japón, Corea y Rusia, que sí son relevantes para la Argentina, se llevan el 5,6%, 1,7% y 5% del mercado.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de quesos mozzarella

Países	Competidores						
Compradores	Argentina	Alemania	Francia	Italia	Dinamarca	Australia	Nueva Zelanda
Unión Europea	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Italia	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Reino Unido	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Alemania	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Bélgica	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Francia	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	52,8%	52,8%
Japón	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%	17,4%
Corea	36,0%	36,0%	36,0%	36,0%	36,0%	36,0%	36,0%
Rusia	13,7%	18,3%	18,3%	18,3%	18,3%	18,3%	18,3%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Los aranceles que enfrenta la exportación de quesos mozzarella son bastante elevados, sobre todo por parte de la UE, que aplica una tarifa promedio de 52,8% para la Argentina. Sin embargo, como dijimos anteriormente, no se registra comercio bilateral de este tipo de queso. De todas formas, para poder exportar a Japón y a Corea, la Argentina debe pagar un arancel de 17,4% y 36% respectivamente, al igual que los demás exportadores en consideración. En las ventas hacia Rusia, la Argentina paga 13,7%, en comparación con el 18,3% que pagan los países de la UE y Australia. Una vez más, esto se debe a que Argentina pertenece a los países del SGP.

Lactosuero, azucarado o edulcorado

En el mercado de lactosuero, Argentina participa en 2% de las exportaciones mundiales, por lo que el IVCR alcanza 4,3. Los principales competidores son Alemania, Francia y EEUU ya que concentran el 17,6%, 16,9% y 10,6% de las exportaciones totales respectivamente. A su vez, los principales destinos en las ventas de lactosuero son la UE (47%) y China (10,7%). Un andarivel más abajo se ubica Japón con 4% del mercado y México con 3,5%.

Del total de las exportaciones argentinas de lactosuero, un 38,2% se dirige al vecino Brasil, incentivado por la cercanía y el acuerdo comercial del Mercosur. Además, un 18,9% del total tiene como destino a Indonesia y un 10,4% a China.

Exportaciones de lactosuero a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Alemania	Francia	EEUU	Holanda	Irlanda	Australia	
Compradores								
Unión Europea		88,4%	49,5%	3,1%	51,5%	76,2%	0,3%	47,0%
Holanda		56,9%	20,5%	1,0%	-	12,5%		18,2%
Francia		9,0%	-	0,1%	9,8%	10,9%	0,2%	6,0%
Alemania		-	7,1%	0,5%	14,3%	7,3%		6,0%
Italia		7,1%	5,0%	0,1%	2,8%	3,3%		3,4%
Bélgica		2,2%	6,6%	0,9%	10,4%	0,8%		3,0%
China	10,4%	3,0%	11,3%	18,9%	12,0%	12,5%	16,3%	10,7%
Japón	3,1%	0,1%	0,1%	12,0%	8,8%		11,0%	4,0%
México	1,9%	0,6%	0,4%	18,4%				3,5%
Resto	84,6%	8,0%	38,8%	47,7%	27,7%	11,3%	72,4%	34,9%
Part. en el comercio mundial	2,0%	17,6%	16,9%	16,8%	10,6%	5,0%	4,0%	

Código Sistema Armonizado: 040410.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

La UE aplica un arancel muy elevado para los exportadores por fuera de la región, de 128,4%. Sin embargo, no se observa comercio de lactosuero entre la Argentina y la UE. Hacia China,

donde la Argentina destina el 10,4% de sus ventas, sólo se paga un 2%. Aunque en el comercio con Japón se paga 366,9%, al igual que los demás competidores. En el caso de México, el arancel que se aplica es de 14,9% para la Argentina, algo por debajo del 18,6% que enfrentan los demás países, a excepción de EEUU que tiene un acuerdo preferencial de arancel cero en las ventas de lactosuero a México.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de lactosuero

Países	Competidores						
	Argentina	Alemania	Francia	EEUU	Holanda	Irlanda	Australia
Compradores							
Unión Europea	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
Holanda	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
Francia	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
Alemania	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
Italia	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
Bélgica	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%	0,0%	0,0%	128,4%
China	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Japón	366,9%	366,9%	366,9%	366,9%	366,9%	366,9%	366,9%
México	14,9%	18,6%	18,6%	0,0%	18,6%	18,6%	18,6%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Además de los elevados aranceles que enfrentan las exportaciones de lácteos, existen otras barreras no arancelarias que de alguna manera actúan como una traba para el comercio de estos productos. Analizamos los casos particulares de EEUU y Rusia por su importancia para Argentina.

Para exportar lácteos a EEUU, en primer lugar se deben presentar los documentos exigidos por la Aduana (US Customs), entre ellos la factura comercial, el documento de transporte, el certificado de origen, el manifiesto de entrada de la mercadería y la prueba del derecho a ingresar mercaderías. Por otro lado, la FDA (Food and Drug Administration) exige el certificado sanitario. Este certificado es emitido por el SENASA confirmando la salubridad de los alimentos de origen animal exportados. Por lo general el trámite dura 48hs, aunque depende del transporte utilizado para el envío. Además, existen normas técnicas que deben cumplir específicamente los productos del sector. La Ley que debe cumplirse en este caso es “Federal Food, Drug and Cosmetic Act” (FFDCA), que prohíbe la importación en EEUU de productos etiquetados incorrectamente y aquellos defectuosos, inseguros sucios o producidos en condiciones insalubres. Esta ley exige que los alimentos sean producidos en ambientes limpios y que el producto esté protegido durante todos los procesos de producción. Es muy importante el almacenamiento durante el transporte de los alimentos, es decir que estén protegidos con el embalaje correcto. Respecto del embalaje de madera, se aplica una legislación que exige un certificado de origen de la madera y un certificado del tipo de tratamiento para su desinfección. En este sentido, la SAGPyA creó el Registro Nacional CATEM para el control sanitario de los

embalajes de madera usados para exportar productos de origen animal, vegetal o industrial. Además, el SENASA tiene habilitado Centros de Tratamiento a Embalajes de Madera.

Para exportar quesos a Rusia, es necesario el certificado de higiene. Únicamente las entidades públicas que dependen del Ministerio de Sanidad ruso pueden emitir este certificado por lo que se debe enviar el producto a laboratorios en Rusia. Además, se exige tener el Certificado de Conformidad con las normas GOST, emitido por GOSSTANDARD (Comité Estatal de Normalización, Metrología y Certificación). Por otro lado, los alimentos que se exportan a Rusia deben cumplir ciertos requisitos de rotulación en el envase, en idioma ruso con información sobre el país de origen, fechas de vencimiento, ingredientes, modo de preparación, condiciones de conservación, etc.

Cereales

Preparaciones para la alimentación infantil a base de cereales

Argentina participa en 3,9% de las exportaciones mundiales de cereales preparados, presentando un IVCR de 8,5. El principal destino es Venezuela, que concentra el 72,8% de las ventas argentinas.

Exportaciones de cereales preparados a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Irlanda	Holanda	Francia	Singapur	Alemania	México	
Compradores								
Unión Europea		29,9%	43,7%	31,0%		55,4%		25,8%
Reino Unido		23,0%	4,3%	5,4%		3,6%		6,4%
Grecia		0,7%	11,1%	1,6%		2,6%		2,2%
España		1,2%	7,3%	4,7%		4,2%		2,4%
Filipinas		9,5%	0,6%	0,02%	1,4%			2,7%
China		3,5%	2,0%	1,2%	54,5%			8,2%
Venezuela	72,8%	6,5%	0,05%				21,7%	5,3%
Rusia			9,2%	0,6%		3,0%		3,7%
Canadá		1,7%				2,8%		2,5%
Resto	27,2%	48,8%	44,5%	67,2%	44,1%	38,8%	78,3%	51,7%
Part. en el comercio mundial	3,9%	20,5%	14,3%	10,1%	8,1%	5,2%	4,3%	

Código Sistema Armonizado: 190110.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

A nivel mundial, el ranking de exportadores de cereales preparados es liderado por Irlanda con un market share de 20,5%. Lo siguen Holanda y Francia con 14,3% y 10,1% respectivamente. Estos países destinan una parte importante de sus exportaciones a la UE, principal importador

de cereales preparados a nivel mundial. Además, China absorbe el 8,2% del mercado, mientras que Venezuela y Rusia lo hacen en 5,3% y 3,7% respectivamente.

Si bien Venezuela es el principal destino de las exportaciones argentinas de este tipo de cereales, también se tienen como socios comerciales a República Dominicana en un 5,3% y a Brasil en un 4,2%. A su vez, Paraguay y Bolivia concentran cada uno el 2,1% de las ventas locales.

En las exportaciones argentinas a Venezuela, el arancel exigido es de 9,2% en promedio. Esto se debe al acuerdo preferencial que existe entre el Mercosur y Venezuela ya que el arancel que pagan algunos competidores es el de NMF del 20%, mientras que el acuerdo comercial con ALADI permite exportar a Venezuela con un arancel de 17,6%, como es el caso de México.

Si bien no se registran exportaciones argentinas de cereales preparados a Canadá, Argentina también se beneficiaría en las ventas hacia aquel país en el marco del SGP. Así, Argentina debería pagar un arancel de 7,33% en lugar del 8,33% que pagan los demás competidores bajo la tarifa de NMF, a excepción de México que tiene una preferencia de arancel cero.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de cereales preparados

Países	Competidores						
	Argentina	Irlanda	Holanda	Francia	Singapur	Alemania	México
Compradores							
Unión Europea	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Grecia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
España	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Filipinas	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	3,75%	7,0%	7,0%
China	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	0,0%	5,0%	5,0%
Venezuela	9,2%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	17,6%
Rusia	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Canadá	7,33%	8,33%	8,33%	8,33%	7,33%	8,33%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Cereales para desayuno, inflados, tostados y en copos

Respecto de los cereales para desayuno, la Argentina no registra una ventaja comparativa revelada ya que participa en 0,43% del total mundial mientras que el total de exportaciones argentinas lo hacen en 0,46%. De todas formas, se lo incluye en el análisis por presentar importantes oportunidades de crecimiento. De este 0,43% exportado, un 16,5% se dirige a Chile y un 16,3% se vende a Colombia. Además, un 12,8% tiene como destino a República Dominicana. Sin embargo, estos países no se encuentran entre los principales destinos de exportación a nivel mundial como si lo hace, por ejemplo, EEUU. En 2008, Argentina exportó un 12,1% del total a EEUU. Otros importantes compradores a nivel global son Francia, Italia y

el Reino Unido, dentro de la UE que importa el 57,5% del total. No obstante, Argentina destina apenas el 0,2% de sus exportaciones hacia esta región.

El ranking de principales exportadores es liderado por Alemania, que presenta un market share de 17,6%. Lo siguen el Reino Unido y Francia, con 16,9% y 9,6% respectivamente. Estos países exportan más del 80% del total dentro de la región. Fuera de la UE se destacan EEUU y Canadá con el 8,1% y el 5,6% de las exportaciones totales, siendo el comercio bilateral entre ambos muy relevante.

Exportaciones de cereales insuflados, tostados y en copos a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							
	Argentina	Alemania	Reino Unido	Francia	EEUU	Canadá	Bélgica	Relevancia del mercado
Compradores								
Unión Europea	0,2%	82,9%	86,1%	88,3%	0,5%	1,6%	95,4%	57,5%
Francia		18,4%	14,3%	-			8,5%	7,7%
Italia	0,2%	12,6%	9,4%	7,7%	0,02%		0,9%	6,4%
España		4,8%	10,3%	25,0%	0,02%		1,3%	5,3%
Reino Unido		13,8%	-	15,3%	0,3%	1,6%	14,7%	6,9%
Irlanda		0,6%	30,1%				0,1%	5,2%
Alemania		-	3,7%	8,5%			12,7%	4,8%
EEUU	12,1%	0,2%	0,3%	0,03%	-	96,9%		9,2%
Canadá	1,0%	0,4%	0,6%	0,04%	76,0%	-	0,1%	6,7%
Resto	86,8%	16,5%	13,0%	11,6%	23,6%	1,4%	4,6%	26,6%
Part. en el comercio mundial	0,4%	17,6%	16,9%	9,6%	8,1%	5,6%	5,5%	

Código Sistema Armonizado: 190410.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En el comercio de cereales para desayuno, la Argentina se beneficia por pertenecer al SGP en tres países: EEUU, Canadá y UE. Hacia EEUU, destino que se lleva el 12,1% de las ventas argentinas, el arancel es cero, que compara con el arancel de NMF de 1,1%. En el comercio con Canadá, de apenas 1%, el arancel exigido es de 5,88% en promedio. Esto se debe a que los productos que entran bajo el sistema preferencial pagan una tarifa de 3% (en lugar de 4% para NMF) y otros productos que quedan fuera del sistema pagan 4%, 12,87% o 12,32%. El 5,88% es un promedio de estos distintos aranceles de productos dentro del rubro de cereales para desayuno. En cambio, los países desarrollados deben pagar en promedio 6,74% para exportar a Canadá, a excepción de EEUU que tiene un acuerdo preferencial total. Por último, Argentina también obtiene un beneficio en el comercio con la UE bajo el SGP. En este caso, el arancel aplicado es de 16,04% en lugar del 19,64% que pagan en promedio los países desarrollados.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de cereales insuflados, tostados y en copos

Países	Competidores						
	Argentina	Alemania	Reino Unido	Francia	EEUU	Canadá	Bélgica
Compradores							
Unión Europea	16,04%	0,0%	0,0%	-	19,64%	19,64%	0,0%
Francia	16,04%	0,0%	0,0%	-	19,64%	19,64%	0,0%
Italia	16,04%	0,0%	0,0%	0,0%	19,64%	19,64%	0,0%
España	16,04%	0,0%	0,0%	0,0%	19,64%	19,64%	0,0%
Reino Unido	16,04%	0,0%	-	0,0%	19,64%	19,64%	0,0%
Irlanda	16,04%	0,0%	0,0%	0,0%	19,64%	19,64%	0,0%
Alemania	16,04%	-	0,0%	0,0%	19,64%	19,64%	0,0%
EEUU	0,0%	1,10%	1,10%	1,10%	-	0,0%	1,10%
Canadá	5,88%	6,74%	6,74%	6,74%	0,0%	-	6,74%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Preparaciones alimenticias con copos de cereales

Por último, se incluyen las preparaciones alimenticias con copos de cereales, mercado en el que la Argentina participa en 0,6% de las exportaciones totales. De esta forma, el país presenta una ventaja comparativa revelada, con un índice de 1,3. El principal exportador a nivel global es Alemania, con un market share de 20,8%. Lo siguen Canadá y el Reino Unido con 13,1% y 10,7% respectivamente. Lógicamente Alemania y el Reino Unido destinan la mayoría de sus ventas a la UE mientras que Canadá vende casi la totalidad de los cereales a EEUU. A nivel global, la UE absorbe el 58,1% de las exportaciones mientras que EEUU lo hace en un 15,3%.

Exportaciones de preparaciones con copos de cereales a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Alemania	Canadá	Reino Unido	Holanda	Bélgica	Austria	
Compradores								
Unión Europea	0,2%	83,3%	0,1%	71,3%	73,8%	96,3%	89,2%	58,1%
Francia	0,01%	16,1%	0,01%	4,4%	18,7%	12,0%	0,3%	6,7%
Italia	0,1%	11,9%		1,3%	4,4%	4,8%	13,3%	4,4%
España		10,5%		4,4%	5,7%	0,4%	0,1%	5,6%
Reino Unido		4,5%	0,05%	-	12,8%	23,2%	42,7%	9,7%
Holanda		5,0%		6,8%	-	40,4%	14,5%	5,3%
Alemania		-	0,02%	3,4%	0,2%	11,6%	13,5%	3,1%
EEUU	0,2%	0,3%	99,8%	2,0%	0,01%			15,3%
Canadá		0,2%	-	2,9%				2,7%
Resto	99,5%	16,3%	0,1%	23,9%	26,1%	3,7%	10,8%	23,8%
Part. en el comercio mundial	0,6%	20,8%	13,1%	10,7%	7,1%	6,6%	5,5%	

Código Sistema Armonizado: 190420.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En el caso de Argentina, apenas un 0,2% del total se dirige a la UE y otro 0,2% a EEUU. En cambio, el principal destino de exportación es Chile, con una participación de 70%. Otros socios comerciales en menor magnitud son Uruguay (13,8%), Israel (7,7%) Paraguay (3,4%) y Bolivia (1,3%).

Respecto de los aranceles que enfrenta la Argentina en la exportación de cereales preparados con copos, nuevamente se obtiene un beneficio a partir del SGP de la UE y de Canadá. De todas formas, Argentina sólo exporta un 0,2% a la UE, donde el arancel que debe pagar es de 15,21% y un 0,2% a EEUU donde el arancel es de 10,25%.

En el comercio con Chile, principal cliente de la Argentina, el arancel exigido es de 6% para NMF, 5,28% para ALADI, y de 0% para Argentina por el acuerdo que existe entre Chile y el Mercosur. En el caso de Uruguay, el arancel NMF es de 16%, el preferencial para ALADI es 14,08% y nuevamente Argentina tiene arancel cero por el acuerdo para países del Mercosur. Las exportaciones argentinas a Israel, que representan un 7,7% del total, enfrentan un arancel de 12%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de preparaciones con copos de cereales

Países	Competidores						
	Argentina	Alemania	Canadá	Reino Unido	Holanda	Bélgica	Austria
Compradores							
Unión Europea	15,21%	0,0%	18,81%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Francia	15,21%	0,0%	18,81%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Italia	15,21%	0,0%	18,81%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
España	15,21%	0,0%	18,81%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Reino Unido	15,21%	0,0%	18,81%	-	0,0%	0,0%	0,0%
Holanda	15,21%	0,0%	18,81%	0,0%	-	0,0%	0,0%
Alemania	15,21%	-	18,81%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
EEUU	10,25%	10,25%	0,0%	10,25%	10,25%	10,25%	10,25%
Canadá	5,9%	6,65%	-	6,65%	6,65%	6,65%	6,65%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Además de estos aranceles, se enfrentan otras barreras en la exportación de cereales. A continuación se analizan las trabas de acceso a EEUU, Canadá y la UE.

En EEUU, el Food Safety and Inspection Service (FSIS) de USDA, a través del Codex Alimentarius, establece requisitos relativos al contenido energético y de nutrientes que debe tener el producto listo para el consumo, además del envasado y etiquetado. Para la importación también se requiere que el producto pase la inspección fitosanitaria al ingresar al país de forma tal de comprobar que el producto esté libre de plagas.

En un plazo de 5 días hábiles, contados a partir de la llegada del cargamento a un puerto de entrada, se deberán presentar los documentos de ingreso, a menos que se otorgue una prórroga. Los documentos de ingreso requeridos son:

- El Manifiesto de Ingreso (Entry Manifest – Customs Form 7533) o la Solicitud y Permiso Especial de Entrega Inmediata (Entry / Immediate Delivery - Customs Form 3461), u otro formulario para la liberación que exija el director del distrito.
- La prueba del derecho a ingresar las mercancías.
- La factura comercial, que muestra el valor y descripción de la mercancía.
- Listas de empaque, si procede.
- Conocimiento de embarque, guía aérea, o certificado del transportista. (Bill of Lading, Airway Bill or Carrier’s Certificate).
- Certificado de origen.

Las leyes aduaneras de los EE.UU. exigen que cada artículo importado elaborado en el extranjero esté marcado en un lugar destacado con el nombre en inglés del país de origen, para indicarle al comprador final el nombre del país donde se produjo o fabricó.

Estados Unidos también cuenta desde 2002 con la medida “Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act”. Esta Ley comprende las normas destinadas a proteger la producción, distribución y venta de alimentos, de origen nacional e importado, en contra de posibles atentados terroristas. Son medidas destinadas a proteger el sistema alimentario de EE.UU., otorgando nuevas y mayores reglamentaciones a la Food and Drug Administration” (FDA) para el control de la producción, importación, distribución y venta de alimentos en el país. La FDA está facultada para retener un alimento si considera que representa un riesgo para la salud.

En el comercio con Canadá, se requiere que todos los productos sean declarados ante la Aduana canadiense. Este procedimiento normalmente es llevado a cabo por intermedio de agentes aduaneros que representan al importador, o bien, por el importador directamente. Los productos son liberados rápidamente ante la presentación de la documentación exigida. Los documentos para exportar a Canadá son:

- Conocimiento de embarque (Bill of Lading) emitido por una empresa de transporte marítimo. Es el recibo que prueba el embarque de la mercancía. Sin este título no se puede retirar la mercancía en el lugar de destino.
- Carta de porte aéreo (Airway Bill), equivalente al conocimiento de embarque, en este caso para transporte aéreo. También existe la carta de porte, para transporte terrestre.

- Factura pro forma con una estimación del costo de los productos entregados, normalmente indispensable para concluir una venta.
- Factura comercial con descripción de los productos, precio, peso, etc.
- Certificado de Origen. El propio exportador es quien certifica el origen del producto que exporta.
- Certificado de Inspección. Certificados sanitarios y de otros tipos.
- Lista de Empaquetado
- Permiso de exportación. Este permiso debe ser tramitado por el Gobierno del exportador o también por el comprador en Canadá.
- Lista de embalaje

Es importante que se entregue toda la información necesaria al importador, en forma detallada, para que este la pueda presentar a la Aduana canadiense. Además, el etiquetado de los productos debe ser realizado en idioma inglés o francés.

Por último, todos los bienes que ingresan en la UE deben ser declarados en la aduana presentando un documento llamado “Single Administrative Document” (SAD). La declaración debe estar hecha en uno de los idiomas oficiales de la UE y debe contener información de las partes involucradas en la operación, de las características del producto, etc.

Además, la importación de alimentos en la UE está sujeta a una determinada legislación sobre seguridad en los alimentos que busca proteger la salud. European Food Safety Authority (EFSA) exige el cumplimiento de ciertas condiciones como por ejemplo una cantidad determinada de pesticidas, residuos, contaminantes. Por otro lado, existen requerimientos de empaquetado y etiquetado. Por el lado del empaquetado, los requisitos son de materiales reciclables, tamaño y capacidad especificada, composición de los materiales que tienen contacto con el producto, etc. En la etiqueta deben estar los datos relacionados al contenido, composición, precauciones, detalles específicos.

Trigo y sus derivados

Harina de trigo

Argentina participa en 1% de las exportaciones mundiales de harina de trigo. Así, presenta una ventaja comparativa revelada de 2,2. La totalidad de esta exportación se dirige a Brasil con quien la Argentina tiene un acuerdo de arancel cero.

El principal exportador en este mercado es Francia, con un market share de 23,8% en 2008. En segundo lugar se ubica Italia con una participación de 12,9%, seguido por España con 10,1%. Fuera de la UE, se destacan México con 8,9%, Turquía con 6% y Canadá con 5,4% del total.

Exportaciones de harina de trigo a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores								
Compradores	Argentina	Francia	Italia	España	México	Turquía	Canadá		Relevancia del mercado
Unión Europea		29,6%	77,3%	29,6%	1,5%	1,7%			40,2%
Francia		-	14,5%			0,03%			10,5%
Alemania		7,7%	28,6%	7,7%		0,7%			6,9%
Bélgica		3,4%	1,2%	3,4%		0,03%			3,5%
Holanda		0,9%	1,4%	0,9%		0,01%			3,0%
Canadá			0,1%				-		2,5%
EEUU		0,01%	0,1%	0,01%	19,1%	10,6%	96,5%		7,7%
Brasil	99,0%	0,5%	1,9%	0,5%	0,5%		2,2%		2,9%
Costa de Marfil		17,5%		17,5%	2,1%	19,9%			7,6%
Resto	1,0%	52,4%	20,7%	52,4%	76,8%	67,8%	1,3%		39,0%
Part. en el comercio mundial	2,3%	23,8%	12,9%	10,1%	8,9%	6,0%	5,4%		

Código Sistema Armonizado: 110311.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

Entre los principales destinos de exportación de harina de trigo a nivel mundial se tiene a la UE, con importante participación de Francia y Alemania. Además, EEUU absorbe un 7,7% de las exportaciones mientras que Costa de Marfil lo hace en 7,6%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de harina de trigo

Países	Competidores						
Compradores	Argentina	Francia	Italia	España	México	Turquía	Canadá
Unión Europea	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	43,3%	43,3%	43,3%
Francia	43,3%	-	0,0%	0,0%	43,3%	43,3%	43,3%
Alemania	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	43,3%	43,3%	43,3%
Bélgica	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	43,3%	43,3%	43,3%
Holanda	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	43,3%	43,3%	43,3%
Canadá	22,5%	22,5%	22,5%	22,5%	0,0%	22,5%	-
EEUU	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%
Brasil	0,0%	10,0%	10,0%	10,0%	0,0%	10,0%	10,0%
Costa de Marfil	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

El arancel que enfrenta la Argentina en la venta de harina de trigo a la UE es bastante elevado, en 43,3%. Este arancel es igual para todos los países por fuera de la UE. Sin embargo, la

Argentina exporta casi la totalidad a Brasil, con arancel cero. En cambio, el resto de los exportadores debe pagar una tarifa del 10% para exportar harina de trigo a Brasil.

En el comercio con Canadá, el arancel aplicado es de 22,5% para todos los competidores a excepción de México y con Costa de Marfil es de 5%.

Pastas alimenticias sin rellenar ni preparar

Argentina participa en 0,24% de las exportaciones mundiales de pastas alimenticias. A pesar de no presentar una ventaja comparativa en este mercado, se lo incluye en el sector por su importante dinamismo a nivel mundial. El principal exportador es Italia, con el 43,2% del total del mercado. Un nivel más abajo se ubican Canadá y Alemania con 8,2% y 7,1% respectivamente. Además, EEUU aporta un 5,6% a las exportaciones y Emiratos Árabes lo hace en un 2,6%.

El principal destino de exportación es la UE, con 62,8% del mercado. Se tiene una fuerte participación del Reino Unido (13,2%), Francia (12,6%) y Alemania (10,8%). Además, EEUU tiene una participación de 13,2%. De hecho, la Argentina le vende a EEUU un 21,9% de sus exportaciones de pastas alimenticias.

Siendo que Canadá y EEUU son importantes exportadores a la vez que importadores, el comercio bilateral entre ambos es de gran relevancia. Además, tienen un acuerdo preferencial de arancel cero.

Exportaciones de pastas alimenticias a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Italia	Canadá	Alemania	Bélgica	EEUU	Emiratos Árabes	
Compradores								
Unión Europea	4,9%	82,4%	0,03%	69,0%	97,7%	1,1%		62,8%
Reino Unido		16,4%	0,02%	0,9%	45,3%	0,9%		13,2%
Francia		21,8%	0,01%	19,8%	16,0%			12,6%
Alemania		14,0%		-	9,2%			10,8%
Bélgica		3,5%		11,0%	-	0,1%		3,8%
Emiratos Árabes		0,3%					-	0,2%
EEUU	21,9%	7,2%	99,4%	7,3%	0,8%	-	0,1%	13,2%
Canadá	0,1%	0,5%	-			40,3%		2,8%
Corea		0,03%			0,01%	0,8%		0,1%
Resto	73,1%	9,6%	0,5%	23,7%	1,5%	57,8%	99,9%	20,8%
Part. en el comercio mundial	0,24%	43,2%	8,2%	7,1%	6,8%	5,6%	2,6%	

Código Sistema Armonizado: 190211.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

En este caso, el arancel aplicado por la UE es algo inferior al de harina de trigo, aunque todavía elevado en 22,7%. De todas formas, es inferior al que pagan países desarrollados como EEUU o Canadá, de 26,2%.

En el comercio con EEUU, cliente que absorbe el 21,9% de las exportaciones argentinas, el arancel es cero, a diferencia de Italia y Emiratos Árabes que deben pagar 3,2%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de pastas alimenticias

Países	Competidores						
	Argentina	Italia	Canadá	Alemania	Bélgica	EEUU	Emiratos Árabes
Compradores							
Unión Europea	22,7%	0,0%	26,2%	0,0%	0,0%	26,2%	22,7%
Reino Unido	22,7%	0,0%	26,2%	0,0%	0,0%	26,2%	22,7%
Francia	22,7%	0,0%	26,2%	0,0%	0,0%	26,2%	22,7%
Alemania	22,7%	0,0%	26,2%	-	0,0%	26,2%	22,7%
Bélgica	22,7%	0,0%	26,2%	0,0%	-	26,2%	22,7%
Emiratos Árabes	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	-
EEUU	0,0%	3,2%	0,0%	3,2%	3,2%	-	3,2%
Canadá	8,4%	8,9%	-	8,9%	8,9%	0,0%	8,4%
Corea	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%	8,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Pan de especias

Argentina participa en 2,6% de las exportaciones mundiales de pan de especias, presentando una ventaja comparativa revelada de 5,7. El principal destino es Brasil, en un 48,8%. Además, un 12,4% se dirige a EEUU.

Exportaciones de pan de especias a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							Relevancia del mercado
	Argentina	Alemania	Canadá	Polonia	Hungría	Irlanda	Brasil	
Compradores								
Unión Europea	1,2%	72,8%	4,7%	62,7%	99,6%	71,5%	2,9%	61,8%
Francia	0,0%	9,3%		0,01%			0,3%	9,3%
Austria		23,0%		0,2%	90,7%			11,7%
Irlanda		0,5%		0,6%		-		2,1%
Holanda		4,8%		0,1%				2,6%
Reino Unido		5,8%	4,4%	3,6%		71,4%	0,1%	8,6%
EEUU	12,4%	8,7%	95,1%	3,3%		22,6%	18,0%	20,9%
Canadá	0,6%	2,0%	-	1,5%			1,2%	1,1%
Brasil	48,8%	0,5%						1,4%
Resto	37,0%	16,0%	0,2%	32,5%	0,4%	5,8%	78,0%	14,8%
Part. en el comercio mundial	2,6%	21,6%	15,4%	8,8%	7,3%	7,3%	4,1%	

Código Sistema Armonizado: 190520.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

El principal exportador de este mercado es Alemania, con un market share de 21,6%. En segundo lugar se ubica Canadá, con 15,4%, seguido por Polonia con 8,8%. Por su parte, Brasil participa con 4,1% del total de ventas. Los dos principales destinos de exportación son nuevamente la UE (61,8%) y EEUU (20,9%).

En este mercado, el arancel que paga la Argentina para exportar a la UE es de 17,4%, beneficiado por pertenecer al SGP ya que los países desarrollados pagan 20,9%. En el comercio con EEUU la tarifa es de 0% para todos los competidores mientras que en Canadá es del 3%.

Por último, Argentina exporta el 48,8% de su total a Brasil bajo un acuerdo de arancel cero, mientras el resto de los exportadores enfrentan un arancel de 18%.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de pan de especias

Países	Competidores						
	Argentina	Alemania	Canadá	Polonia	Hungría	Irlanda	Brasil
Compradores							
Unión Europea	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%
Francia	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%
Austria	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%
Irlanda	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	-	20,9%
Holanda	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%
Reino Unido	17,4%	0,0%	20,9%	0,0%	0,0%	0,0%	20,9%
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Canadá	3,0%	3,0%	-	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Brasil	0,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	-

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Galletas dulces

Argentina participa en 0,46% de las exportaciones mundiales de galletas dulces, ratio semejante al del total de sus ventas externas. En este caso, gran parte de las exportaciones argentinas tienen como destino a países de la región. El principal cliente es Paraguay con 17,5% del total, seguido por Chile y Brasil con 17,3% y 16,5% respectivamente. Además, un 15,8% del total se vende a Uruguay. Otro importante comprador de las galletas dulces argentinas es Angola, que participa en 11,6%.

El ranking mundial de exportadores de galletas dulces es liderado por Alemania, con un market share de 13,2%. Además, Bélgica y Holanda aportan 11,3% y 9% respectivamente. Fuera de la UE, Canadá participa con 5,5% del total y México con 4,7%.

Los principales destinos de exportación siguen siendo la UE (56%) y EEUU (13,5%). De todas formas, la Argentina sólo le vende un 0,9% a la UE, y un 4,8% a EEUU.

Exportaciones de galletas dulces a principales compradores

Como % del total exportado. Año 2008

Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Alemania	Bélgica	Holanda	Reino Unido	Canadá	México	Relevancia del mercado
Unión Europea	0,9%	84,9%	90,0%		61,4%	0,3%	0,01%	56,0%
Francia	0,04%	15,8%	37,2%		5,8%			10,5%
Reino Unido		10,6%	10,9%		-	0,2%		6,7%
Alemania	0,01%	-	9,0%		2,6%			7,2%
Holanda		14,5%	21,1%	-	3,0%	0,01%		5,1%
Bélgica	0,02%	4,8%	-		1,3%	0,02%		4,1%
Canadá	1,9%	0,8%	2,2%		4,2%	-	1,0%	3,3%
EEUU	4,8%	6,2%	3,3%		7,2%	98,2%	89,1%	13,5%
Rusia		0,9%	0,2%		0,5%			0,6%
Resto	92,4%	7,2%	4,3%	100,0%	26,8%	1,5%	9,9%	26,5%
Part. en el comercio mundial	0,46%	13,2%	11,3%	9,0%	6,8%	5,5%	4,7%	

Código Sistema Armonizado: 190531.

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Comtrade.

No se tienen datos para el arancel que aplica la UE en la importación de galletas dulces. De todas formas, la Argentina sólo le vende el 0,9% del total de sus exportaciones. En el comercio con sus principales clientes, Paraguay, Chile, Brasil y Uruguay, la Argentina se beneficia con un arancel cero, mientras que en el comercio con Angola la tarifa es de 15%. Por su parte, EEUU no exige arancel para la importación de galletas dulces provenientes de los principales exportadores considerados en este análisis.

Aranceles que enfrentan países seleccionados en las exportaciones de galletas dulces

Países	Competidores							
Compradores	Argentina	Alemania	Bélgica	Holanda	Reino Unido	Canadá	México	
Unión Europea	sd	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	sd	sd	
Francia	sd	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	sd	sd	
Reino Unido	sd	0,0%	0,0%	0,0%	-	sd	sd	
Alemania	sd	-	0,0%	0,0%	0,0%	sd	sd	
Holanda	sd	0,0%	0,0%	-	0,0%	sd	sd	
Bélgica	sd	0,0%	-	0,0%	0,0%	sd	sd	
Canadá	2,7%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	-	0,0%	
EEUU	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Rusia	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	19,4%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a Market Access Map.

Anexos

Anexo 1 – Metodología. Market Access Map y Comtrade

Los aranceles bilaterales que se usan en el trabajo provienen de la base de Market Access Map y son tarifas ad valorem equivalentes a las tarifas específicas. La tarifa ad valorem (AVE) se expresa como un porcentaje del valor del producto, y es equivalente a la tarifa específica calculada sobre cantidades, por ejemplo US\$12 por kilo.

El método para calcular las tarifas AVE es dividiendo la tarifa específica por unidad por el valor de una unidad del bien. El valor unitario del producto es el precio de cada unidad importada.

Los valores unitarios y las tarifas AVE son calculadas de forma bilateral de manera de mostrar la protección que un país aplica a otro en el comercio de un bien. Esto lleva a que puedan surgir diferencias entre países aunque enfrenten el mismo arancel específico en la exportación a un país determinado. Aquel país que exporte un producto más barato relativamente, enfrentará un mayor nivel de protección equivalente.

Por otro lado, se chequea que el valor unitario del comercio bilateral entre dos países se encuentre dentro del rango de valores unitarios de las importaciones del mismo producto pero con origen en otros países. En caso contrario, se lo ajusta para que se ubique dentro del rango promedio. En caso de que no haya importación para un producto específico, se usa el valor unitario promedio. Y en caso de que no se importe ese producto de ningún país, se toman en cuenta las importaciones del grupo de países de referencia (países similares en cuanto a PIB per cápita, exportaciones e importaciones per cápita).

En el caso del comercio entre dos países de un producto a 6 dígitos, se toma el arancel que surge del promedio simple de los aranceles aplicados a los bienes comprendidos en el grupo. En el nivel de 4 dígitos se usa un promedio ponderado de los aranceles. Como ponderador se usan las importaciones del grupo de referencia, de ese producto, pero no con origen en el socio bilateral sino el total mundial. En todos los casos, se usa la mejor preferencia arancelaria, por ejemplo SGP, y en caso de que no exista se usa la tarifa de Nación Más Favorecida (MFN).

Respecto de los datos de comercio, se toma la base de Comtrade (Commodity Trade) en WITS (World Integrated Trade Solution). Esta base es parte del Banco Mundial y Naciones Unidas y está formada por la UNSD (United Nation Statistics Division). Contiene información de exportaciones e importaciones anuales en dólares para 176 países. La información está registrada en diferentes clasificaciones internacionales como por ejemplo Sistema Armonizado (HS), incluyendo los productos hasta una apertura de 6 dígitos. Cuantos más dígitos se incluyan, mayor es la descripción del producto. Por ejemplo, si sólo se toman dos dígitos, digamos el código 02, corresponde a carnes y despojos comestibles. Si se toma el código 0203 pertenece especialmente a carne porcina, fresca, refrigerada o congelada y por último si tomamos el

producto 020312 se considera únicamente la exportación de jamón, paleta y trozos sin deshuesar. Sin embargo, la base de datos se limita ya que no brinda información de comercio a 8 dígitos. Además, no se notifican los datos en cantidades.

Anexo 2 - Nación Más Favorecida (NMF)

En el marco de los acuerdos de la OMC, los países miembros no pueden brindar un tratamiento diferencial a algunos países y a otros no, por ejemplo otorgando ventajas arancelarias. Si se ofrece un beneficio a un país, también lo deben recibir el resto de los países miembros de la OMC. Esta condición es lo que se conoce como el principio de Nación Más Favorecida y se encuentra en el primer artículo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, algunas excepciones son permitidas. Por ejemplo, se pueden imponer trabas cuando se considere que el producto se está comerciando bajo condiciones desleales, o se puede otorgar un beneficio especial a los países en desarrollo. Además, pueden existir acuerdos de libre comercio.

Anexo 3 - Índice de Ventaja Comparativa Revelada (IVCR)

El IVCR se computa como el cociente entre la participación del sector en las exportaciones mundiales y la participación promedio de la economía. Una participación del sector mayor al promedio refleja que el sector tiene una ventaja.

$$IVCR = (X_{ia}/X_{iw})/(X_a/X_w)$$

Siendo X_{ia} las exportaciones de un país del producto i , X_{iw} las exportaciones mundiales del producto i , X_a las exportaciones totales del país y X_w las exportaciones totales del mundo.

Anexo 4 - Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

El SGP surgió en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1968 con el objetivo de aumentar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, promover su industrialización y acelerar el ritmo de crecimiento económico. Para ello, se aplican aranceles reducidos sobre el arancel de Nación Más Favorecida (NMF) o hasta incluso pueden ser nulos.

En la actualidad existen 16 programas del SGP registrados en la secretaría de la UNCTAD: Australia, Bielorrusia, Bulgaria, Canadá, Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suiza y Turquía.

En particular, Argentina se beneficia del SGP de Bielorrusia, Canadá, UE, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y EEUU, al igual que Brasil. Por su parte, Chile se beneficia de los mismos programas, a excepción de los de Noruega y EEUU.

Por ejemplo el SGP de Rusia concede reducciones de hasta el 50% en los aranceles de los productos manufacturados y semi manufacturados a excepción de algunas partidas de los capítulos 33,71 y 85.

En el caso del SGP de la UE, el país beneficiario puede acceder con arancel cero o con una reducción de la tarifa, dependiendo del régimen al que accede. Según la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de Argentina, en 2007 las importaciones de la UE desde la Argentina bajo el SGP abarcaron a 1.235 líneas arancelarias a 8 dígitos. De este total, 562 se usaron en más de un 90% mientras que sólo 317 líneas se aprovecharon en menos del 50%.

Bibliografía

- Market Access Map
- Fundación Exportar
- Pro Chile
- Comtrade
- Trains
- ONCCA
- FAO
- Chilegap
- Organización Internacional Agropecuaria (OIA)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos