



SERIE
INVESTIGACIÓN

Factores de la competitividad argentina

Germán Dabat y Sergio Paz
(compiladores)



Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración



Universidad
Nacional
de Quilmes

*Departamento de
Economía
y Administración*

Factores de la competitividad argentina

Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

Departamento de Economía y Administración

Director

Rodolfo Pastore

Vicedirector

Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica

Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinadora

Ana Elbert

Integrantes del Comité Editorial

Cintia Russo

Noemí Wallingre

Guido Perrone

Nelly Schmalko

Alfredo Scatizza

Daniel Cravacuore

Cristina Farías

Carlos Bianco

Ariel Barreto

Héctor Pralong

Factores de la competitividad argentina

Germán Dabat y Sergio Paz
(compiladores)

Factores de la competitividad argentina /
Sergio Paz ... [et al.]; compilado por Germán
Dabat ; Sergio Paz. - 1a ed. - Bernal :
Universidad Nacional de Quilmes, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-577-5

1. Economía Argentina. 2. Competitividad. I. Paz, Sergio, comp. II. Dabat, Germán,
comp.
CDD 330.82

Edición y corrección: Adys González de la Rosa y María Esther Walas

Diseño gráfico: María Belén Arana

Equipo de comunicación: Aldana Cabrera, Emanuel de Fino y Santiago Errecalde

Departamento de Economía y Administración

Unidad de Publicaciones

Serie Investigación

<https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/>

eya_publicaciones@unq.edu.ar

Los textos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

ISBN 978-987-558-577-5



Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).



No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.



Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Publicado en Argentina en mayo de 2019.

Presentación de la Unidad de Publicaciones

El Departamento de Economía y Administración es reconocido, entre otros aspectos, por los esfuerzos y resultados en actividades de docencia, investigación, extensión y transferencia. Es por ello que, mediante la Unidad de Publicaciones, se propone, por un lado, avanzar en el trabajo conjunto entre docentes y grupos pertenecientes a sus dos modalidades de enseñanza –presencial y virtual– y, por otro, realizar una mayor difusión de nuestra producción académica y profesional. Para ello, es clave impulsar la producción y la difusión de los resultados de los grupos y equipos de trabajo del Departamento.

El trabajo de esta Unidad de Publicaciones, a partir de sus propuestas en formato papel y digital y de sus colecciones, series temáticas y revistas, permitirá vitalizar las publicaciones de los distintos equipos, en función de sus producciones académicas específicas.

Rodolfo Pastore

Director

Sergio Paz

Vicedirector

Índice

Introducción	7
Análisis de la competitividad internacional y la posición competitiva de Argentina	12
<i>Sergio Paz y Andrea Ferrera</i>	
Debates sobre ajustes y competitividad en los noventa y ahora	36
<i>Germán Dabat</i>	
Progreso técnico en la periferia, acumulación de capacidades y <i>pathdependency</i>: una mirada sobre la evolución reciente en Argentina	59
<i>Mariana Cuello</i>	
La logística internacional: herramienta fundamental para la competitividad de las empresas argentinas	83
<i>Leandro Martín y Julieta Peuriot</i>	
Cooperación transfronteriza y competitividad sistémica: el caso de la triple frontera de Brasil, Uruguay y Argentina. La fuerza neta suma cero	106
<i>Mariano Pauluk</i>	
Estructura productiva de las empresas berazateguenses en la actualidad. Factores de competitividad sistémica	137
<i>Mariana Cuello</i>	
Acerca de los autores	156

Introducción

Argentina sufre un grave problema de competitividad. Los indicadores más utilizados para medir la competitividad de los países colocan a Argentina en puestos muy bajos en los *rankings* más consultados. Asimismo, por factores externos e internos no se presenta un panorama alentador para que el país recupere un ritmo de crecimiento sostenido a corto y mediano plazo.

La presente coyuntura permite avizorar la presencia de datos económicos que no traen buenas noticias. Factores externos como el deterioro de los precios agrícolas, el aumento de las tasas de interés internacionales, la baja *performance* de la economía brasilera, condiciones climáticas adversas, y factores internos como la alta inflación, la presión cambiaria, el costo energético y crediticio, caída en la inversión pública y privada, baja de la productividad, aumento de la conflictividad laboral y social, entre otros, erosionan las posibilidades de dinamismo productivo y exportador.

Dichos problemas no son nuevos, aunque se fueron presentando con diferentes matices desde mediados del siglo pasado. Desde entonces, y en consonancia con los teóricos latinoamericanos de la economía del desarrollo, se fue gestando una idea potente y revolucionaria cuya aplicación plena sigue en espera: es imperativo dotar de mayores capacidades y competitividad internacional a los sectores existentes con potencial de incorporación de progreso técnico y, por otro lado, lograr una estructura productiva diversificada y dinámica mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad con elevados estándares de sostenibilidad económica, social y ambiental.

Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la heterogeneidad estructural en los países latinoamericanos como Argentina contribuye a explicar la profunda desigualdad social que se vive en la región, en tanto las brechas de productividad reflejan y refuerzan las diferentes capacidades de absorción de progreso técnico, de poder de negociación salarial, de acceso a las redes de protección social y de otros tipos de movilidad ocupacional ascendente de los distintos segmentos de la sociedad. Al mismo tiempo, una mayor brecha interna refuerza la brecha externa y se

alimenta de ella. Se puede verificar que en la medida en que los sectores de baja productividad tienen enormes problemas para innovar, adoptar tecnología y lentitud en el aprendizaje tecnológico, la heterogeneidad estructural agudiza los problemas de competitividad sistémica al impedir mejoras de competitividad en dichos sectores asociados e insertos en la estructura económica nacional.

La brecha en la productividad entre los países avanzados y la Argentina requiere la puesta en marcha de políticas y mecanismos que permitan impulsar el esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico junto a la implementación de políticas industriales específicas, de modo de fortalecer la sostenibilidad de los registros de empleo, salarios e inversión social.

Las políticas públicas activas que pudieran implementarse no constituyen determinantes directos de la competitividad, pero operan la construcción y el desempeño de dichos determinantes. Es por ello importante atender a políticas públicas que coadyuven a obtener objetivos en cuanto a determinados factores vinculados a las políticas monetaria, fiscal, externa o cambiaria, que pueden favorecer el crecimiento del producto o el aumento de las exportaciones.

En términos generales, la competitividad de los países es asumida y estudiada tradicionalmente desde perspectivas muy diferentes a las de la competitividad de las empresas, por lo que requiere conceptos, teorías e instrumentos de análisis específicos.

El objetivo de poner el acento en la competitividad sistémica incorpora componentes no precio/no costo, que atienden a los que permiten mejoras de productividad y eficiencia económica y productiva. Es preciso hacer una apuesta consciente y certera para quedar lejos del debate que sitúa a los costos laborales como principal problema para la competitividad argentina.

Argentina está atravesando por profundos cambios en su dinamismo económico, y es momento de poner en debate las políticas públicas vinculadas directa e indirectamente al fortalecimiento de su competitividad ante el deterioro de los indicadores económicos en los últimos años.

La pérdida de dinamismo se verifica en un descenso drástico en las tasas de crecimiento económico y en tasas de inflación con registros muy superiores a los de la mayoría de los países latinoamericanos. La conjunción de bajo crecimiento, bajas tasas de inversión y alta inflación a lo largo de los últimos años da cuenta de problemas estructurales que siguen teniendo efectos ad-

versos en la economía argentina, los cuales son identificados como determinantes de la competitividad nacional.

La carencia de competitividad, además de ocasionar problemas en la balanza de pagos –circunstancialmente compensada por medidas de administración del comercio exterior y luego por toma de deuda externa y el blanqueo de capitales–, consolida un déficit fiscal poco manejable en el largo plazo. Como consecuencia final y más grave, genera múltiples problemas sociales, expuestos por indicadores de pobreza y desigualdad social que necesitan de un Estado con políticas públicas activas para atenderlos. Por lo tanto, entendemos que la solución de este problema debe abordarse en forma simultánea a través de las políticas macroeconómica y de gastos e ingresos públicos, de los servicios asociados a la producción y al aumento de la productividad y el salario en forma conjunta.

Trabajamos, además, con la hipótesis de que la activación de la competitividad se da en los cuatro niveles de la competitividad sistémica en forma interrelacionada, y señalamos que esta clase de estímulos puede desatar fuerzas productivas extraordinariamente superiores a las logradas con esfuerzos desarticulados en cada nivel.

Actualmente la producción de ventajas comparativas en los países depende decisivamente de la inversión pública y de políticas activas que impulsen el entorno económico y competitivo con inversión privada, el financiamiento de infraestructura, la coordinación entre agentes económicos, el impulso del desarrollo institucional, el apoyo a las actividades en ciencia y tecnología, de modo de obtener una sinergia que acelere la difusión tecnológica y la gestación de nuevas capacidades productivas en la periferia para mejorar así su competitividad sistémica.

Se presenta un volumen con aportes de docentes e investigadores del Proyecto I+D “La competitividad en Argentina. Caracterización de los factores de competitividad”, perteneciente al Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. En este libro se podrá encontrar un conjunto de trabajos que analizan distintas dimensiones y factores de la competitividad argentina, para luego exponer una serie de estudios sobre determinados territorios, valiosos por sus características productivas. En el primer capítulo, titulado “Análisis de la competitividad internacional y la posición competitiva de Argentina”, Sergio Paz y Andrea Ferrera realizan un recorrido por los diferentes enfoques de la

competitividad y describen sus dimensiones y determinantes fundamentales, teniendo como norte la competitividad sistémica. A su vez, se describen los principales indicadores usualmente utilizados en la actualidad para medir la competitividad nacional; a través de ellos, se determina la posición competitiva de Argentina y algunos países latinoamericanos.

En el segundo capítulo, “Debates sobre ajustes y competitividad en los noventa y ahora”, Germán Dabat describe los debates producidos en la década de 1990 entre autores neoliberales y neoestructuralistas con respecto a la forma más adecuada de realizar correcciones (ajustes) en el funcionamiento de la economía para potenciar el desarrollo y la capacidad competitiva de los países, y establece un parangón con la situación actual.

En el tercer capítulo, “Progreso técnico en la periferia, acumulación de capacidades y *pathdependency*: una mirada sobre la evolución reciente en Argentina”, Mariana Cuello describe las principales ideas y corrientes de pensamiento acerca de los procesos de cambio técnico en países del centro y la periferia. A partir del análisis del caso argentino, resalta la importancia de la acumulación de capacidades y la conformación de una trayectoria de avance para sostener procesos innovadores en el tiempo y poder así absorber los frutos del cambio técnico.

El capítulo titulado “La logística internacional: herramienta fundamental para la competitividad de las empresas argentinas”, de Leandro Martín y Julieta Peuriot, desarrolla la importancia de la logística internacional como clave de la competitividad de las empresas y destaca cómo su eficacia se convierte en una herramienta estratégica fundamental. Analiza una serie de eslabones que componen la cadena logística y la importancia de las tareas a desarrollar en forma coordinada en cada una de sus interfaces más relevantes, con el objetivo de disminuir los costos y optimizar tiempos hasta concretar la entrega final.

En el siguiente capítulo, “Cooperación transfronteriza y competitividad sistémica: el caso de la triple frontera de Brasil, Uruguay y Argentina. La fuerza neta suma cero”, Mariano Pauluk realiza una descripción y análisis territorial de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay, con el fin de exponer cómo los obstáculos políticos y la consecuente desarticulación económica limitan la mejora en la competitividad sistémica a nivel micro y mesoeconómico de esta región fronteriza, y con ello de una transformación la de su motor de desarrollo.

Finalmente, en el sexto capítulo, “Estructura productiva de las empresas berazateguenses en la actualidad. Factores de competitividad sistémica”, Mariana Cuello busca delinear la caracterización de la estructura productiva de las industrias de Berazategui (Provincia de Buenos Aires), dando cuenta de su composición actual, la evolución reciente de sus inversiones y el nivel de empleo, entre otros aspectos de las firmas, con el fin de reflexionar sobre la influencia del entorno macro, el nivel meta y meso sobre su competitividad.

Análisis de la competitividad internacional y la posición competitiva de Argentina

Sergio Paz y Andrea Ferrera

Introducción

En las últimas décadas la cuestión de la competitividad ocupa un espacio central en el debate económico del país. Hoy existe una proliferación de estudios por parte de organismos nacionales e internacionales que tratan de determinar y cuantificar los principales componentes de la competitividad, de modo de poder dar orientación a las políticas públicas con el objetivo de actuar sobre los aspectos que impiden alcanzar mayor competitividad en los países.

Hay una variedad heterogénea de miradas sobre el tema de la competitividad, pero existe un punto en común en todas ellas: la competitividad es un aspecto de la vida económica nacional e internacional sumamente complejo, que involucra muchas funciones y tiene múltiples aristas para su examen.

Numerosos informes, estudios y notas periodísticas citan índices que estiman el comportamiento de la competitividad de los países. En medios periodísticos y académicos se reflejan los resultados de estas mediciones, que tienen por objetivo evaluar a un conjunto determinado de países, establecer un orden y determinar la posición relativa de cada uno.

El propósito de los índices de competitividad es brindar una evaluación del desempeño económico del país y una aproximación sobre su posición competitiva para orientar a las políticas públicas específicas.

Se procurará entonces colocar la evaluación de la posición competitiva de Argentina y, en particular, los índices de competitividad a la luz de una perspectiva que tenga en cuenta el carácter sistémico de la competitividad y las características estructurales de nuestras economías periféricas.

En este capítulo se explorarán, en primer lugar, los aspectos teóricos de la competitividad para establecer su objeto y sus determinantes. Luego se presentarán los principales índices utilizados para la evaluación de la com-

petitividad de los países, elaborados por un conjunto de organismos de carácter global. Por último, a modo de conclusiones, se recorrerán algunas reflexiones sobre los puntos críticos surgidos del examen de los índices y se expondrá acerca de la necesidad de adoptar una mirada sistémica para la evaluación competitiva de los países.

1. El camino hacia la competitividad

Un punto central es que no existe hasta el momento una definición ampliamente extendida sobre la competitividad. La falta de consenso teórico con respecto a la definición del término resulta *a priori* una limitación para precisar y delimitar al campo temático. Más aún su definición resulta relevante para optar por una medición adecuada y precisa como pretenden hacer los índices de competitividad.

Si bien no existe una definición consensuada, un buen punto de partida es la definición de Chesnais (1981) que se refería a la competitividad como la capacidad de un país de enfrentar la competencia a nivel mundial, que incluiría tanto la capacidad de exportar bienes y servicios como la de defender el mercado interno respecto a una excesiva penetración de las importaciones. De tal forma, el énfasis queda puesto en la fortaleza de la economía nacional en relación con la de otras naciones, asumiendo la dimensión del mercado interno como fundamental. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la definió como la capacidad de las empresas, industrias, regiones, naciones o bloques regionales de generar niveles relativamente altos de empleo y de ingresos de los factores productivos de manera sostenible, al tiempo que permanecen expuestos a la competencia internacional (OCDE, 1994). Mientras que el International Institute for Management Development (IMD) sostiene que la competitividad determina de qué manera los países, las regiones y las empresas administran sus competencias para alcanzar un crecimiento sostenido en el tiempo, generar empleos y aumentar el bienestar de la población (IMD, 2018), el World Economic Forum (WEF) la define como un conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país (WEF, 2018).

En líneas generales, hay una coincidencia respecto a que una mayor competitividad permitiría sostener elevados niveles de empleo y mejorar el

bienestar nacional. Pero para lograr una mejora en la competitividad es preciso saber cuáles son los actores principales y qué factores están involucrados.

¿De dónde proviene el concepto de competitividad? Las primeras referencias al término surgieron entre quienes estaban pendientes de los intercambios comerciales y es por ello que aparece asociado a las teorías del comercio internacional.

Entre los mercantilistas en el siglo XVI se referían a la competitividad como la capacidad de un país de incrementar las existencias de metales preciosos como el oro y la plata; el comercio exterior era entonces la vía estratégica que permitía alcanzar un saldo positivo en la balanza comercial. Para los mercantilistas, el comercio internacional era un juego de suma cero, donde existían naciones netamente exportadoras o importadoras.

Posteriormente, Adam Smith afirmó que el comercio internacional podía generar beneficios para todos los países participantes. El comercio entre dos naciones se basaría en el concepto de ventaja absoluta, que impulsaba que cada uno de ellos se especializaría en producir aquella mercancía en la cual tuviera los menores costos unitarios para intercambiar su excedente con otra nación, a cambio de aquel producto con el cual se encontrara en una desventaja absoluta. Se establecía entonces una división internacional del trabajo que configuraría un sistema en el que existen naciones proveedoras de materias primas y otras especializadas en manufacturas.

El problema que presentaba la teoría de Smith era que no admitía el comercio entre países cuando una de ellos poseía una mayor eficiencia en la producción de todos los bienes. Por este motivo, David Ricardo incorporó el concepto de ventaja comparativa que sostenía que aun cuando una nación tuviera una desventaja absoluta en la producción de todas las mercancías, existía igualmente el aliciente al intercambio si contaba con una relación de costos relativos de producción diferente entre los bienes. De esta manera, también existen ganancias provenientes del comercio exterior cuando un país se especializa y exporta aquellas mercancías en las cuales la productividad es mayor en términos relativos e importa aquellas en que los costos relativos son superiores. En el modelo de Ricardo, la especialización y el comercio internacional generarían un doble beneficio, en tanto cada país produce únicamente los bienes en los que posee una ventaja comparativa y se hace del resto a través del comercio internacional; de esta manera la importación de productos implicaría menores costos que los requeridos para producirlos localmente. Además, el intercambio

internacional contribuiría a la ampliación de las posibilidades de consumo de la población y, por tanto, al bienestar económico.

Basándose en la teoría de Ricardo, Heckscher y Ohlin elaboraron en la década de 1930 un modelo en el cual el énfasis estuvo puesto en las dotaciones factoriales. Para los autores, si una nación poseía una abundancia relativa de algún factor productivo (trabajo, capital o tierra) tendría una ventaja comparativa en aquellas mercancías que requirieran de una mayor proporción de ese factor. En este sentido, la ventaja comparativa estaría condicionada por dichas dotaciones. Heckscher y Ohlin concluyeron que los países tenderían a exportar aquellas mercancías que fueran intensivas en el uso del factor productivo de mayor abundancia relativa.

Aun cuando estos aportes contribuyeron a la explicación de los flujos de comercio internacional interindustrial, no pudieron dar cuenta del creciente flujo intraindustrial de los países en el siglo XX. Las nuevas teorías del comercio internacional trataron de explicar por qué el mayor volumen de comercio se daba entre naciones con similares dotaciones factoriales y niveles de avance tecnológico, introduciendo la existencia de fallas de mercado y abandonando el supuesto de rendimientos constantes a escala, lo cual justificaría la intervención estatal en materia de política económica. En este contexto, la presencia de rendimientos crecientes a escala y los eslabonamientos industriales generarían una ventaja competitiva que contribuiría a la aglomeración de actividades económicas en determinados espacios geográficos.

Por su parte, Chudnovsky y Porta (1991) distinguen la competitividad microeconómica referida a las firmas o empresas de la competitividad macroeconómica que hace alusión a un país o región. Según estos autores, para lograr una mayor competitividad, las firmas pueden recurrir a diversos instrumentos como una mejora en la gestión financiera, una mayor capacidad innovadora en materia de productos o técnicas productivas, lograr una mayor productividad de los factores o reducir los costos.

Chudnovsky y Porta (1991: 14) contribuyen a este debate al señalar que:

[...] si se considera que una economía será más competitiva cuando más competitivas sean las empresas que operan dentro de sus fronteras, la pregunta que debería contestarse es ¿en qué proporción las fuentes de su competitividad se encuentran dentro de las propias empresas y en qué proporción otros factores

(macroeconómicos o institucionales) juegan para determinar el nivel competitivo de las firmas en cuestión?

En este sentido, está claro que parte de las ventajas competitivas de una empresa en los mercados nacionales está relacionada con factores que le son propios, tales como el incremento de la productividad de los factores productivos, la reducción de los costos, las innovaciones de productos o la mejora en los procesos. No obstante, la competitividad puede deberse también a la acción gubernamental a través de la política macroeconómica, los alicientes de la política industrial o el fomento del comercio exterior, que juegan un rol central en el fortalecimiento o debilitamiento de dicha competitividad internacional.

Por otro lado, Paul Krugman (1997) afirma que si bien desde hace varias décadas se ha sostenido que los problemas económicos son ocasionados por deficiencias internas que impiden competir en los mercados mundiales de manera exitosa, no existen evidencias empíricas que permitan inferir que el comercio internacional por sí solo determina el nivel de vida de la población.¹ Desde esta perspectiva, para alcanzar una mejora en el nivel de vida nacional es necesario mejorar la productividad, promover la educación y la capacitación laboral, y obtener elevados niveles de ahorro, entre otros factores internos.

La relación entre la inserción internacional de los países y la mejora o no en la calidad de vida de la población ya fue advertida por los representantes del pensamiento desarrollista latinoamericano gestado en la Cepal a mediados del siglo XX. Los autores consideran que, para entender las causas de las diferencias en las tasas de crecimiento económico y el nivel de vida de nuestras sociedades, deberá observarse la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional, la cual genera estructuras económicas muy distintas en diferentes regiones del mundo, que conforman el denominado *sistema centro-periferia*. El progreso técnico está en el corazón de dicho sistema y en la reproducción de las condiciones del centro y de la

¹ En palabras del autor, “[...] la creciente obsesión en las naciones más avanzadas por la competitividad internacional debería ser vista no como una cuestión de acierto sino como una apreciación sostenida a pesar de la evidencia que se impone en sentido contrario” (Krugman 1997: 19).

periferia. En general, la innovación y difusión tecnológicas se generan en el centro, acompañadas por la aparición de nuevos sectores de alta productividad. Esto colabora con la construcción de nuevas capacidades productivas, la diversificación de una estructura ya de por sí diversificada, cada vez más intensiva en conocimientos y empleos de calidad, y en la cual los incrementos de productividad alcanzaban, de manera más o menos uniforme, a todo el sistema productivo en el caso de los países centrales. Por el contrario, la periferia –al no poder generar ni absorber la mayor parte del progreso técnico– terminaba por proyectarse de forma limitada a sus actividades productivas y creaba escasos sectores dinámicos y con densos eslabonamientos productivos. Esta estructura no era capaz de ofrecer a una proporción sustantiva de los trabajadores de sus países, actividades de alta productividad, altos salarios y elevado nivel de bienestar.

Según Di Filippo (1998) –considerado un exponente del pensamiento cepalino–, desde fines del siglo XX, la distribución internacional de los incrementos de la productividad ya no opera fundamentalmente a través del comercio intersectorial y los términos de intercambio, sino mediante la competitividad de los países. Desde esta perspectiva, la competitividad internacional es el principal criterio asignador de recursos en lo que refiere a las ganancias de progreso técnico.

En un momento en que la centralidad del conocimiento es fundamental en el devenir del actual paradigma tecnoeconómico, el logro del cambio estructural progresivo que necesita la región latinoamericana solo será posible con políticas que apuntalen al desarrollo y a la difusión tecnológica en el entramado productivo. El tradicional patrón de especialización de la región, atado a la explotación de sus recursos naturales, muestra actividades poco intensivas en conocimiento, tal como requiere este mundo. Su perfil productivo debilita, hoy como ayer, las posibilidades de promover sectores innovadores que conduzcan a la eficiencia dinámica en las economías nacionales.

El actual mundo de las ventajas competitivas, término acuñado por Michael Porter en sus trabajos de análisis de fines de la década de 1980, estableció un hiato con los enfoques tradicionales basados en el concepto de ventajas comparativas. La evidencia empírica de los casos exitosos de rápido ascenso industrial señalan que rara vez dichas experiencias se han asentado en los factores heredados, sino en el vínculo con acciones directas para fomentar las capacidades y estrategias empresariales, la creación de

industrias conexas, la creación de mano de obra calificada, la disponibilidad de infraestructura y tecnología adecuada, entre otras.

Porter (1990) afirma también que los factores macroeconómicos no pueden explicar por sí solos las mejoras en la competitividad.² En ese sentido, si cuestiones como los altos déficits presupuestarios, la apreciación monetaria o los tipos de interés altos explicaran las dificultades para competir a nivel internacional, no podría entenderse el nivel de éxito de economías como Japón, Italia, Alemania y Corea, que han disfrutado de elevados niveles de vida a pesar de sufrir estos problemas. Para Porter, entonces, explicar la competitividad a nivel nacional es un error en el planteo del problema y es necesario concentrar la atención en las industrias y sectores industriales específicos que, a través de una mejora de la productividad, pueden alcanzar elevados niveles de ingresos y, por lo tanto, generar un creciente nivel de vida en la nación.

Su trabajo permitió un paso decisivo en el entendimiento de los determinantes de la competitividad. En los últimos años se han delineado nuevos enfoques que vinculan estrechamente la competitividad con las dinámicas desarrolladas en los territorios. Estos intentan dar respuestas a los desafíos planteados por el desarrollo económico y proponen acercamientos que revalorizan el territorio y la incidencia del desarrollo tecnológico.³

Según lo descrito hasta aquí, ¿cuáles son los principales factores de la competitividad? ¿Qué define que un país sea competitivo? Fernando Fajnzylber (1988) planteó una distinción entre los factores que determinan la com-

² Fue Porter (1990) quien, basándose en su modelo sistémico denominado Diamante de la Competitividad, vinculó a la competitividad con las condiciones de los factores y de la demanda, a los sectores relacionados y de apoyo, a la estrategia, estructura y rivalidad empresarial. Su trabajo pone el acento en la importancia que cumplen determinadas instituciones para la competitividad, con la suma de necesarias políticas de capacitación, desarrollo y difusión tecnológica, fomento a las empresas locales, entre otras; de modo de asegurar un entorno para que las empresas puedan ser competitivas a largo plazo.

³ Las innovaciones tecnológicas y organizacionales, en un clima empresarial que pugna por la diferenciación y el posicionamiento, se han convertido en los determinantes centrales de la competitividad internacional, y han dirigido la mirada hacia los procesos de aprendizaje y las interdependencias entre Estado, empresas e instituciones. Los distritos industriales, *milieux* innovadores, sistemas locales de producción, *clusters* productivos y sistemas de empresas, son expresiones que revalorizan al enfoque del desarrollo endógeno. Todos apuntan hacia la comprensión del territorio como ente que se nutre de las acciones de sus gobiernos, empresas e instituciones, para lograr el aumento de la competitividad. Para la relación entre competitividad internacional y desarrollo endógeno, ver Paz (2004).

petitividad y sus resultados en el largo plazo, utilizando, para desarrollar su teoría, los conceptos de competitividad espuria y competitividad genuina. La competitividad espuria se da mediante medidas tales como una devaluación de la moneda, por ejemplo, que no genera un incremento en la productividad ni estimula la incorporación del progreso técnico, a la vez que su eficacia está limitada solo al corto plazo.⁴ Por el contrario, la competitividad genuina es aquella que representa una mejora en la productividad de los principales sectores productivos, alcanzable únicamente mediante el progreso técnico.

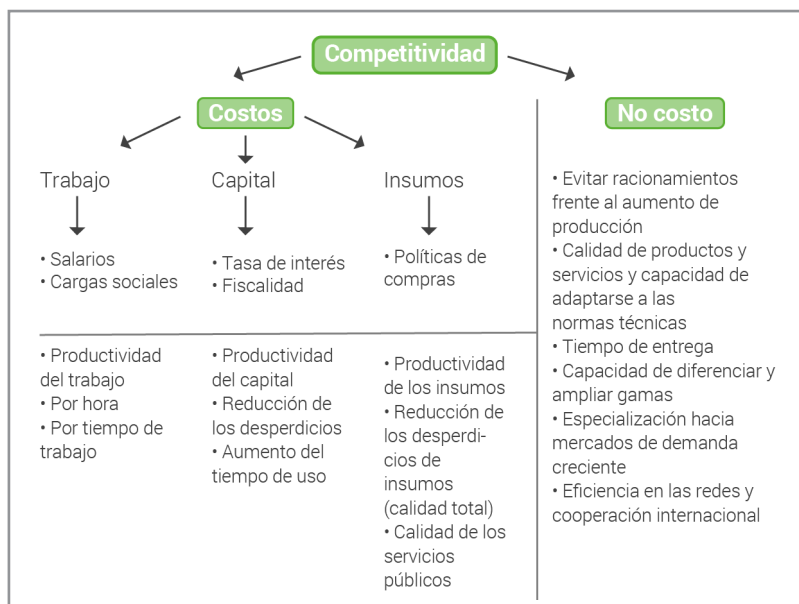
Para Fajnzylber (1988), la competitividad consiste en sostener y expandir la participación en los mercados internacionales sin descuidar el objetivo último que es elevar simultáneamente el nivel de vida de su población, sabiendo que solo pueden alcanzarse mayores niveles de competitividad a través de factores como el incremento en el coeficiente de inversión, una organización empresarial eficiente que garantice la cooperación entre empresas, una buena infraestructura educacional que asegure los recursos necesarios para la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica, entre otros.

Existe un riesgo latente a la hora de hablar de los determinantes de la competitividad y ejercer una presión superlativa sobre la discusión de la denominada competitividad precio, la cual termina con la lupa sobre el salario de los trabajadores de la periferia. Para una parte del mundo donde se obtuvieron rápidas ganancias a bajos costos laborales y la explotación de sus recursos naturales, la referencia al factor salario es uno de los primeros puntos que se cita. En ese sentido, es común encontrar la referencia que las ganancias de competitividad están solamente asociadas a los componentes de la denominada competitividad vía costos. Benjamin Coriat (1997) señala que existen doce dimensiones de la competitividad, las cuales pueden clasificarse en elementos o factores costo y no costo (Figura 1). En el primer caso menciona los costos laborales (salarios), pero también están los costos del capital tales como tasa de interés y la fiscalidad y los costos de los insumos de las empresas o países. Por otro lado, están los elementos no costo, que están relacionados con importantes aspectos como la capacidad instalada de las empresas, la capacidad de adaptarse a las normas técnicas

⁴ Adicionalmente, Fajnzylber (1988) señaló que una devaluación puede generar una pérdida de cohesión social en la medida en que genera una depresión de los salarios reales.

y de diferenciar los productos, y cuestiones como los tiempos de entrega, la especialización y la eficiencia. Es importante señalar que para Coriat es un error reducir la competitividad solamente a los factores costo, sin negar que actúen como parte de sus determinantes. Incluso señala que no existe una competencia entre la competitividad costo y no costo, sino que, por el contrario, la mayor parte de los elementos de competitividad no costo tienen efectos favorables sobre la competitividad costo.

Figura 1. Esquematización de los factores costo y no costo



Fuente: Coriat (1997: 29).

Los distintos enfoques sobre la competitividad permiten establecer que es complejo y desafiante juzgar sobre los principales determinantes y fuentes de la competitividad. El carácter multifacético del concepto requiere una amplia gama de factores para poder dar tratamiento a la competitividad de los países, así como una mirada amplia sobre los atributos a ser integrados en el examen. En ese contexto, la visión sistémica de la competitividad resulta ser la más apropiada puesto que los cuatro niveles analíticos descritos están directa e intrínsecamente relacionados con la visión de que las fortalezas

y debilidades de la posición competitiva de un país se determinan por las capacidades internas de las firmas y las consideraciones regionales de desarrollo del territorio en el que se inscriben.

En este contexto, el enfoque de la competitividad sistémica (Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer, 1996) surge como un componente insoslayable, que se caracteriza por poner en juego no solo los resultados a nivel micro, o de las condiciones macroeconómicas a nivel macro, sino también por la existencia de acciones específicas para el desarrollo de la competitividad de las empresas, a nivel meso. También señala que los resultados a nivel meso y macro están en función de un conjunto de estructuras políticas, socioeconómicas y socioculturales, denominado nivel meta.

La competitividad sistémica implica trabajar en cuatro niveles: 1) nivel micro: asociado con requerimientos tecnológicos e institucionales de las firmas y su capacidad individual para desarrollar innovaciones internas, 2) nivel macro: relacionado con las condiciones de estabilidad macroeconómica con una política comercial que estimule la producción local; 3) nivel meso: relacionado con las iniciativas de apoyo a los esfuerzos de las firmas, con la implementación de políticas específicas para la creación de ventajas competitivas; 4) nivel meta: vinculado con la gobernabilidad y la creación de redes empresariales, junto al alcance de registros de competitividad sectorial.

La competitividad sistémica advierte que para que las empresas de un país puedan competir de manera exitosa en el mercado mundial ya no bastaba con una buena gestión de los recursos internos, sino que influyen aspectos como la disponibilidad de infraestructura y mano de obra calificada, la tendencia de largo plazo en la tasa de inversión, la política comercial y cambiaria, los instrumentos de facilitación del comercio externo y el fomento al desarrollo tecnológico autóctono, entre otros. Trata de capturar los determinantes políticos, económicos y socioculturales de toda experiencia productiva, centrándose en los aspectos relativos a la creación de redes de colaboración mutua, el establecimiento de normas y prácticas, la implementación de políticas públicas activas y la colaboración sinérgica de gobierno, empresas e instituciones de apoyo.

El mercado mundial muestra que en los mercados más dinámicos la competitividad depende fundamentalmente de la competitividad tecnológica. Las profundas desventajas tecnológicas que sufren Argentina y los países de América Latina respecto de los países centrales requiere que se

responda rápidamente con la intensidad necesaria para no perder espacio en el sistema económico internacional. Esto implicará reflejar un traslado de recursos desde las actividades tradicionales con la consecuencia, a corto plazo, de un menor dinamismo de las exportaciones, lo cual agudizará la precupación sobre la restricción externa al crecimiento.

Las definiciones de competitividad aquí vertidas permiten exponer la presencia de varias fuentes y determinantes de competitividad. El seguimiento de los resultados en materia de ganancias de competitividad, dada la ampliación creciente del rezago de los países en desarrollo respecto a los centrales, hace necesario observar los principales índices que sirven para evaluar y comparar.

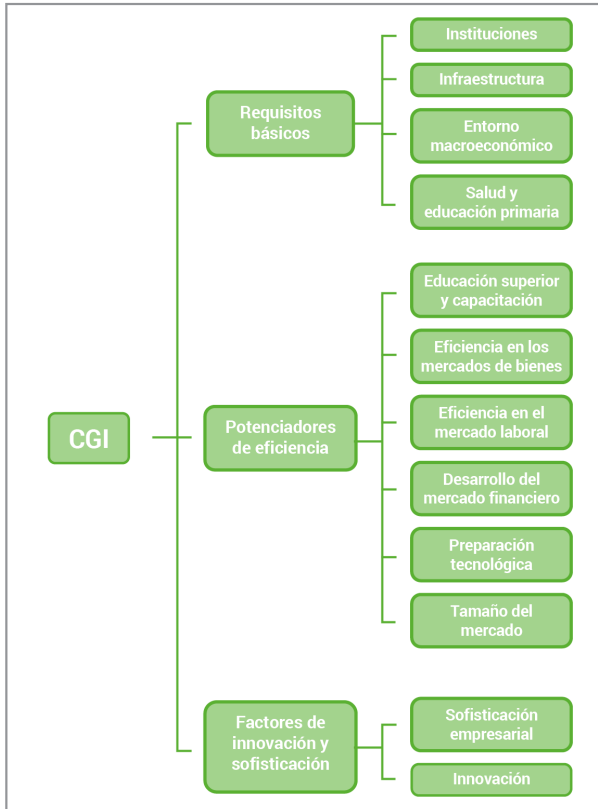
2. Los índices de competitividad

En este capítulo nos concentraremos en los indicadores que entienden la competitividad como un concepto con múltiples dimensiones y, por lo tanto, consideran una gran cantidad de variables en el plano institucional, político, económico y sociocultural.

El primero de ellos es uno de los índices más relevantes y más complejos. El Global Competitiveness Index (GCI) es elaborado por el World Economic Forum desde 1979. Esta institución considera la competitividad como el resultado de la acción de un conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. Desde esta perspectiva, el nivel de productividad establece el nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía a la vez que determina las tasas de rendimiento obtenidas por las inversiones en una economía, que son los impulsores fundamentales de sus tasas de crecimiento.

El GCI sigue el rendimiento de 140 países, evalúa tanto factores institucionales como determinantes en la mejora de la productividad, que son considerados esenciales para el crecimiento económico de largo plazo y la prosperidad. Este índice combina 114 indicadores que se agrupan en doce pilares, que a su vez se dividen en tres subíndices (Figura 2).

Figura 2. Esquema del GCI del World Economic Forum



Fuente: elaboración propia basada en WEF (2018).

Los tres subíndices tienen diferentes ponderaciones en el cálculo del índice general, dependiendo de la etapa de desarrollo de cada economía,⁵ represen-

⁵ En coincidencia con la teoría de las etapas del desarrollo, la metodología empleada para elaborar el GCI plantea que, aquellos países que se encuentran en una primera etapa de desarrollo, competirán en función de sus dotaciones factoriales (mano de obra no calificada y recursos naturales principalmente). En dicha etapa, mantener la competitividad dependerá del buen funcionamiento de las instituciones públicas y privadas (primer pilar), una infraestructura bien desarrollada (segundo pilar), un entorno macroeconómico estable (tercer pilar) y una fuerza de trabajo saludable que haya recibido al menos una educación básica. De esta manera, a medida que un país se vuelva más competitivo, la productividad aumentará y por consiguiente los salarios. Los países pasarán entonces a la etapa de desarrollo impulsado por la eficiencia, donde deben comenzar a desarro-

tada por su PBI per cápita, y de la participación de las exportaciones, representadas por las materias primas. Así, los requerimientos básicos como las instituciones, la infraestructura, el entorno macroeconómico, y la salud y la educación primaria representan entre el 20% y el 60% del total; los potenciadores de eficiencia como la educación superior y la capacitación, la eficiencia en el mercado de bienes y de trabajo, el desarrollo del mercado financiero, la preparación tecnológica y el tamaño del mercado representan entre 35% y 50%; mientras que los factores de innovación y sofisticación representan entre 5% y 30%.

Por su parte, el IIMD, con sede en Suecia, a través del World Competitiveness Center elabora desde 1989 el World Competitiveness Yearbook (WCY), que analiza y clasifica a los países de acuerdo con la forma en la que administran sus competencias para lograr la creación de valor a largo plazo. Este proporciona una cobertura de información de 63 economías, elegidas según la disponibilidad de estadísticas internacionales comparables y de la colaboración con otros institutos socios locales. El WCY se basa en más de 340 criterios de competitividad divididos en cuatro factores principales: desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia empresarial e infraestructura. Cada uno de estos cuatro factores se divide a su vez en cinco subfactores, cada uno de los cuales destaca diferentes facetas de la competitividad (Tabla 1).

llar procesos de producción más eficientes y aumentar la calidad del producto. En este punto, la competitividad se ve cada vez más impulsada por la educación superior y la formación (quinto pilar), mercados de bienes eficientes (sexto pilar), mercados de trabajo en buen funcionamiento (séptimo pilar), mercados financieros desarrollados (octavo pilar), la capacidad de aprovechar los beneficios de las tecnologías existentes (noveno pilar) y un gran mercado interno o externo (décimo pilar). Finalmente, y a medida que los países avanzan hacia la etapa impulsada por la innovación, los salarios habrán aumentado tanto que podrán sostener esos salarios más altos y el nivel de vida asociado solo si sus negocios pueden competir utilizando los procesos de producción más sofisticados (undécimo pilar) e innovando nuevos (duodécimo pilar). Según esta categorización, Argentina se encuentra en transición entre la etapa 2 y la 3.

Tabla 1. Dimensiones del WCY del International Institute for Management Development

Desempeño económico	Eficiencia del gobierno	Eficiencia empresarial	Infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> • Economía nacional • Comercio Internacional • Inversión internacional • Empleo • Precios 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas públicas • Política fiscal • Marco Institucional • Legislación empresarial • Marco social 	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad y eficiencia • Mercado de trabajo • Finanzas y prácticas de gestión • Actitudes y valores 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura básica • Infraestructura tecnológica • Infraestructura científica • Salud y medioambiente • Educación

Fuente: elaboración propia basada en International Institute for Management Development (2018)

Algunos de estos subfactores se dividen aún más en categorías que definen los problemas de competitividad más detalladamente. Todos los criterios se han agrupado en estos subfactores y categorías. Sin embargo, cada subfactor no incluye necesariamente el mismo número de criterios (por ejemplo, se necesitan más criterios para evaluar la educación que para evaluar los precios). Cada subfactor, independientemente del número de criterios que contiene, posee el mismo peso en la consolidación general de los resultados, es decir, 5% ($20 \times 5 = 100$). Esta metodología permite “bloquear” el peso de los subfactores independientemente de la cantidad de criterios que incluyan.

El WCY utiliza diferentes tipos de datos para medir problemas cuantificables y cualitativos por separado. Los indicadores estadísticos obtenidos mediante los organismos internacionales, nacionales y regionales se mencionan en el informe como *Hard Data* (datos duros) e incluyen 137 criterios utilizados para determinar las clasificaciones generales y 87 criterios presentados como valiosos antecedentes, pero no se utilizan en el cálculo de las clasificaciones. Los datos duros representan un peso de aproximadamente dos tercios en la clasificación general. Existen luego 118 criterios adicionales de una encuesta anual de opinión ejecutiva que realiza el Instituto y se mencionan en el anuario como *Survey Data* (datos de encuesta). Las preguntas de la encuesta se incluyen en el Anuario como criterios individuales y también se usan para calcular la clasificación general, lo que representa un peso de aproximadamente un tercio.

El elemento esencial para la clasificación general es el *Standardized Value* o STD (valor estandarizado), que se obtiene a partir del uso de la técnica estadística del desvío estándar y sirve para medir la diferencia relativa entre las performances de diferentes economías. A partir del cálculo del valor estandarizado de 255 criterios, en los que 137 son datos duros y 118 son datos de encuestas, se obtiene el *ranking* general.

El Banco Mundial también elabora desde el año 2003 su propio índice denominado *Doing Business*, mediante el cual se miden las regulaciones existentes en los países referentes a la actividad empresarial, y permite determinar la facilidad para hacer negocios en cada economía. De esta manera, una clasificación elevada indica que el entorno regulatorio es más favorable para la creación y la operación de una empresa local. El indicador cubre actualmente 190 economías de todo el mundo y tiene en cuenta once áreas de regulaciones de los negocios (Tabla 2).

Tabla 2. Esquema del Índice *Doing Business* del Banco Mundial

Indicadores	¿Qué miden?
Comenzar un negocio	Procedimientos, tiempo, costo y capital mínimo pagado para comenzar una compañía de responsabilidad limitada.
Obtener un permiso de construcción	Procedimientos, tiempo y costo para completar todos los trámites para construir un depósito y los mecanismos de control de calidad y seguridad en el sistema de permisos de construcción.
Obtener servicio eléctrico	Procedimientos, tiempo y costo para conectarse a la red eléctrica, la confiabilidad del suministro eléctrico y la transparencia de las tarifas.
Registrar una propiedad	Procedimientos, tiempo y costo para transferir una propiedad y la calidad del sistema de administración de tierras.
Obtener un crédito	Leyes de garantías mobiliarias y sistemas de información crediticia.
Protección a inversores minoritarios	Los derechos de los accionistas minoritarios en las transacciones con partes relacionadas y en el gobierno corporativo.
Pago de impuestos	Los pagos, el tiempo y el impuesto total y la tasa de contribución de una empresa para cumplir con todas las regulaciones fiscales, así como los procesos posteriores a la presentación.
Comercio exterior	Tiempo y costo para exportar el producto de ventaja comparativa e importar componentes.
Cumplimiento de contratos	Tiempo y costo para resolver una disputa comercial y la calidad de los procesos judiciales.
Resolución de insolvencia	Tiempo, costo, resultado y tasa de recuperación para una insolvencia comercial y la solidez del marco legal para la insolvencia.
Regulaciones en el mercado de trabajo	Flexibilidad en la regulación del empleo y aspectos de la calidad del trabajo.

Fuente: traducción propia basada en Banco Mundial (2018).

Además de una investigación sobre las principales regulaciones a los negocios con las que cuentan los países, se lleva a cabo una investigación económica a través de encuestas para obtener datos a nivel firma, la información es provista actualmente por emprendedores de 113 mil compañías ubicadas en 139 países.

Para elaborar el *ranking* general, *Doing Business* utiliza datos tanto para indicadores individuales como para dos medidas agregadas, esto es, la calificación según la “distancia de la frontera” y la clasificación de “facilidad para hacer negocios”. La calificación de distancia a la frontera releva la distancia de cada economía con respecto a la de mejor desempeño observado en cada uno de los indicadores en todas las economías de la muestra. Esto contribuye a evaluar el nivel absoluto de desempeño regulatorio y su mejoría a través del tiempo, por lo que es un indicador dinámico. Por su parte, la clasificación de facilidad para hacer negocios complementa la calificación de distancia de la frontera al proporcionar información sobre el desempeño de una economía en la regulación comercial en relación con el desempeño de otras economías. En este caso se utiliza un enfoque de promedio simple para ponderar indicadores de componentes, calcular clasificaciones y determinar la distancia hasta el puntaje de la frontera.

Se han descrito las variables y la metodología de análisis para la elaboración de indicadores de competitividad de tres instituciones u organismos internacionales, pero ahora es momento de pasar a exponer los principales resultados con la vista en nuestras economías de la región.

3. La posición competitiva de Argentina y los países del Mercosur y América Latina

En el ámbito internacional existe un conjunto de indicadores ampliamente consultados que permitirían determinar fácilmente el estado de la competitividad en los diferentes países. A continuación se presentan algunos de estos resultados con el foco en Argentina y los países de la región.

En cuanto al GCI del Foro Económico Mundial, los primeros diez puestos del *ranking* 2017-2018 le pertenecen a Suiza, Estados Unidos, Singapur, Holanda, Alemania, Hong Kong, Suecia, el Reino Unido, Japón y Finlandia. Vale destacar que dichos países se mantienen en el *top ten* desde hace muchos años y varían mínimamente sus posiciones entre sí. Como se puede visua-

lizar en la Tabla 3, la tendencia para estos países es ascendente o relativamente estable.

Tabla 3. Los diez primeros del ranking del GCI

Ranking/ 137 País/Economía	Puntuación 1-7 (mejor)	Tendencia	Distancia del mejor
1 Suiza	5.9	○○○○○	■■■■■
2 Estados Unidos	5.9	○○○○○	■■■■■
3 Singapur	5.7	○○○○○	■■■■■
4 Holanda	5.7	○○○○○	■■■■■
5 Alemania	5.7	○○○○○	■■■■■
6 Hong Kong	5.5	○○○○○	■■■■■
7 Suecia	5.5	○○○○○	■■■■■
8 Reino Unido	5.5	○○○○○	■■■■■
9 Japón	5.5	○○○○○	■■■■■
10 Finlandia	5.5	○○○○○	■■■■■

Fuente: elaborado a partir de *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, WEF (2018).

Si visualizamos el desempeño de nuestra región, veremos que para América Latina y el Caribe la situación es heterogénea (Tabla 4). En líneas generales, solo 3 países se posicionan entre los 50 más competitivos, cuyo caso más destacable es el de Chile, que se encuentra en el puesto 33. El resto de ellos se ubican en los últimos 60 puestos.

En el caso de los países del Mercosur, Uruguay se encuentra en mejor posición que sus pares y ostenta el puesto 76; sin embargo, la variación con respecto al año previo es negativa. Argentina, en cambio, se encuentra más atrás en el ranking, pero ha subido 12 puestos respecto al año anterior. Brasil, por su parte, casi no ha mostrado cambios en su posición relativa, al subir únicamente un puesto. Por último, Paraguay se encuentra rezagado respecto de sus pares, aunque ha subido 5 puestos desde el periodo previo (Figura 3).

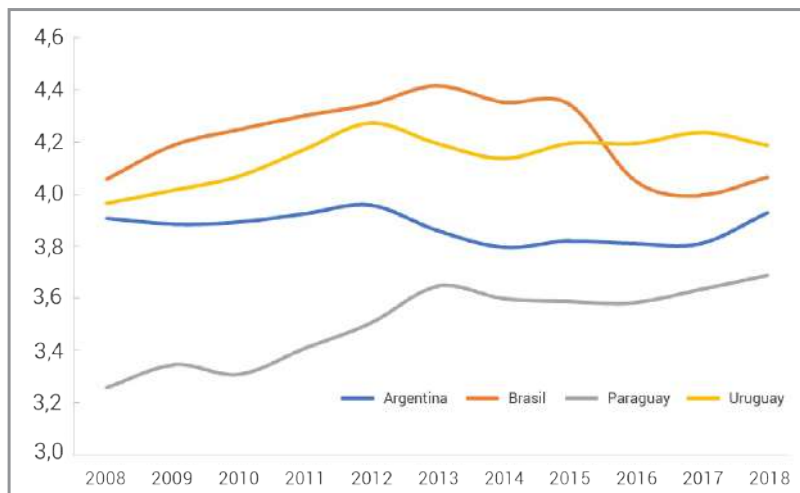
Tabla 4. Países de América Latina y el Caribe en el GCI

Ranking/ 137 País/Economía	Puntuación 1-7 (mejor)	Tendencia	Distancia del mejor
33 Chile	4.7	○○○○○	■■■■■
47 Costa Rica	4.5	○○○○○	■■■■■
50 Panamá	4.4	○○○○○	■■■■■
51 México	4.4	○○○○○	■■■■■
66 Colombia	4.3	○○○○○	■■■■■
70 Jamaica	4.2	○○○○○	■■■■■
72 Perú	4.2	○○○○○	■■■■■
76 Uruguay	4.1	○○○○○	■■■■■
80 Brasil	4.1	○○○○○	■■■■■
83 Trinidad y Tobago	4.1	○○○○○	■■■■■
84 Guatemala	4.1	○○○○○	■■■■■
92 Argentina	4.0	○○○○○	■■■■■
93 Nicaragua	3.9	○○○○○	■■■■■
96 Honduras	3.9	○○○○○	■■■■■
97 Ecuador	3.9	○○○○○	■■■■■
104 República Dominicana	3.9	○○○○○	■■■■■
109 El Salvador	3.8	○○○○○	■■■■■
112 Paraguay	3.7	○○○○○	■■■■■
127 Venezuela	3.2	○○○○○	■■■■■
128 Haití	3.2	○○○○○	■■■■■

Fuente: elaborado a partir de *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, WEF (2018).

El análisis del perfil de Argentina en los últimos años permite afirmar que el avance en el posicionamiento ha tenido que ver con una mejora significativa en la reducción del factor institucional. En este sentido, el estudio destaca la renovación de la confianza en las instituciones públicas como elemento principal a considerar (Figura 4).

Figura 3. Tendencias del posicionamiento de países del Mercosur en el GCI



Fuente: elaboración propia basada en *The Global Competitiveness Index Historical Dataset (2007-2017)*.

Al mismo tiempo, se observa una mejora en la adopción de tecnologías, la sofisticación empresarial y la innovación, aspectos que podrían indicar un proceso de reconversión en Argentina en la búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento.

También hay señales positivas en torno a la eficiencia de los mercados de bienes, laborales y financieros, en los cuales el gobierno actual, dado el claro giro ideológico, ha implementado reformas para eliminar distorsiones propias de un programa económico con mayor regulación estatal.

Sin embargo, según el estudio existen aspectos todavía problemáticos para la economía argentina. Entre los más destacables se puede mencionar principalmente a la inestabilidad macroeconómica marcada por la alta inflación; la elevada carga impositiva; la inestabilidad de las políticas; el insuficiente acceso al financiamiento; las restricciones en el mercado laboral; la ineficiencia de la burocracia gubernamental y la corrupción.

Por otra parte, algunos datos volcados en el informe resultan llamativos y merecen ser analizados con mayor detenimiento. Por ejemplo, al observar los diferentes indicadores de forma desagregada se visualiza una desmejora de Argentina en los índices de mortalidad infantil con respecto a periodos

previos; sin embargo, no hay datos oficiales en esta materia desde el año 2015. En la misma línea, los índices muestran una mejora en la eficiencia del gobierno, esto en un contexto de reducción del gasto público.

A su vez, si bien los índices muestran una mejora en los niveles de educación superior, durante el año 2018 y 2019 el presupuesto nacional en materia de educación superior se vio reducido como porcentaje del PBI, lo cual sugiere que los *policymakers* no siguen de manera completa los lineamientos de los organismos internacionales en materia de mejora de la competitividad.

Por último, la mejora en los indicadores de credibilidad que se muestran en el informe es coincidente con la imagen positiva del gobierno tras la victoria en las elecciones legislativas en octubre de 2017.

Figura 4. Indicador GCI de Argentina y Sudamérica*



Fuente: elaboración propia basada en The Global Competitiveness Index Historical Dataset (2007-2017).

* Para la región Sudamérica se han tomado en consideración los indicadores de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. No se incluye a Bolivia por falta de datos ni a Venezuela, que por su situación políticoeconómica actual representa un caso anómalo.

En el estudio realizado por el IMD, la perspectiva sobre los países del Mercosur es similar a la del GCI, solo que aquí se analizan los perfiles de Argentina

y Brasil. En este caso, de los 63 países considerados, Argentina se encuentra en el puesto 58, mientras que Brasil en el 61.

Comparando la situación de Argentina con el año previo se visualiza un descenso de tres posiciones. De esta manera, si bien se considera que se han dado mejoras en aspectos como los mercados de capitales, el acceso al crédito, las reservas de moneda extranjera, las contribuciones a la seguridad social, la reducción del déficit público y el incentivo a las inversiones, se han observado dificultades en aspectos clave como: el crecimiento económico por la caída del PBI real, la inflación, la tasa de interés, las tasas de desempleo, el tipo de cambio, los gastos en salud, la productividad laboral, entre otros. Asimismo, la Encuesta de Opinión Ejecutiva destaca aspectos que se constituyen como factores de atractividad para la economía argentina. Estos son: las habilidades de la mano de obra, el nivel de la educación superior, la actitud abierta y positiva de la población, el dinamismo de la economía y un ambiente amigable para los negocios.

Finalmente, algunos datos interesantes a destacar del informe se encuentran en la descripción de las fortalezas y debilidades. En este sentido, aparecen fortalezas asociadas con factores institucionales tales como la elevada tasa de mujeres con título universitario, los bajos costos de energía para las industrias, las exportaciones de servicios tecnológicos y la baja exposición a la contaminación.

Por último, en el *ranking* Doing Business del Banco Mundial, de los cuatro países del Mercosur, Uruguay es el que se encuentra mejor posicionado, ubicándose en el puesto 94. Paraguay lo sigue en el puesto 108, Argentina en el puesto 117 y Brasil en el 125, sobre un total de 190 países.

Según el estudio, Argentina presenta elevados obstáculos en varios aspectos como el inicio de un nuevo negocio, la obtención de permisos de construcción (en el cual el tiempo es el factor perjudicial clave) y la elevada carga impositiva. A su vez, no se han realizado reformas en los últimos años que hagan más fáciles los negocios, aunque un aspecto relativamente favorable tiene que ver con la protección mediante la legislación a inversionistas minoritarios.

Conclusiones

Argentina y los países de la región latinoamericana muestran una tendencia histórica de una profunda reversión en los registros de competitividad internacional. El camino para revertirla es gestar una estructura productiva más compleja y diversificada, entendiendo que en este camino se aumentará la participación de actividades intensivas en conocimiento, en detrimento de su perfil tradicional atado a la explotación de sus recursos naturales, lo cual favorecería que dichas economías nacionales eleven su productividad y su competitividad general.

A lo largo del capítulo se describieron los determinantes utilizados en el desarrollo de los principales índices de competitividad. La medición del grado de competitividad de un país no es otra cosa que la valoración de su carácter y posición competitiva. Para atender este aspecto se recurre a indicadores de competitividad con el doble objetivo de ser instrumento de medición de la competitividad nacional, a la vez que herramienta para la planificación de políticas públicas orientadas.

Los resultados de los índices presentados arrojan que Argentina muestra una baja *performance*. Actualmente, ostenta el magro lugar 93 de 160 en el GCI, y el puesto 58 de 63 evaluados en el realizado por el IMD. En el *ranking* Doing Business del Banco Mundial tiene el puesto 108 sobre un total de 190 países.

Estos datos muestran que Argentina tiene graves problemas de competitividad. El bajo dinamismo exportador, sumado a los problemas que impone una economía poco diversificada y dependiente de la importación de bienes con alto contenido tecnológico y alta elasticidad en el precio de la demanda, impone una seria restricción externa vía la balanza comercial. En la coyuntura se suman factores exógenos como la ralentización de Brasil y condiciones climáticas adversas. Pero el examen de estos indicadores ofrece un panorama preocupante con alertas en los costos energéticos, logísticos, financieros, dificultades en el entorno de negocios, altas regulaciones aduaneras, y otros problemas como el acceso a mercados externos, la falta de credibilidad en la clase dirigente, la ausencia de reglas y normas claras, la falta de políticas tecnológicas, la necesidad de instituciones fuertes, el problema de la corrupción, entre otros.

Más allá del lugar que ocupa Argentina en dichos *rankings*, hay dos tipos de críticas que pueden realizarse a este estilo de evaluaciones. Primero, que hay aspectos propios de la metodología utilizada que cuestionan su validez y utilidad para medir la competitividad. En tanto, se toma como escenario de estudio a territorios como las grandes ciudades industriales y conectadas internacionalmente y se extrapola la situación a la economía nacional en general, sin asumir que existen diferencias muy marcadas. En especial las economías periféricas tienen diferencias en el nivel de desarrollo territorial entre sus regiones, donde el alto grado de heterogeneidad estructural es un verdadero desafío. Segundo, este tipo de análisis generalmente recurre a empresarios para completar el análisis cuantitativo. Pero en la práctica es común que no conozcan o no sepan cómo cumplir con las regulaciones existentes, o incluso que intencionalmente eviten el cumplimiento o eludan regulaciones particularmente costosas.

En segundo lugar, hay un tema más importante que plantea otra clase de problemas vinculados a los indicadores. En esencia, se sostiene que las distintas técnicas que se utilizan mundialmente para medir la competitividad intentan captar las fuentes espurias y genuinas de competitividad para luego indagar sobre la importancia de los componentes de la competitividad sistémica. No obstante, estos últimos, en el interior de los indicadores que construyen los *rankings* mundiales, tienen un espacio limitado; por otro lado, existe poco tratamiento específico y particular de los rasgos estructurales propios de los países periféricos.

En definitiva, se sugiere retomar la citada necesidad de que la competitividad se aborde desde una visión integral y sistémica. Atado a ello, la evaluación de las posiciones competitivas no debe resultar subsumida al trabajo realizado por la producción y difusión de una serie de índices elaborados por un conjunto de instituciones globales.

Se señala entonces, de manera particular, la necesidad de extender la mirada desde los aspectos destacados por la competitividad sistémica, enfatizando la importancia de los aspectos políticos e institucionales del nivel meso, pero sin descuidar las ganancias internas de productividad al interior de la firmas. La necesidad de una visión más integral se hace presente en este debate por considerar a la competitividad desde el punto de vista de las capacidades de la empresa para hacer frente a la competencia, y por permi-

tir intervenir otros factores como la innovación y las redes de colaboración dentro de las diferentes industrias.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2018). *Doing Business 2018*. Washington DC: Banco Mundial.
- Chesnais, F. (1981). *The Notion of International Competitiveness*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Mimeo.
- Chudnovsky D. y Porta F. (1991). *La competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas*. Documento de Trabajo FCS-DE 3/91. Uruguay.
- Coriat, B. (1997). *Los desafíos de la competitividad*. Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Di Filippo, A. (1998). "La visión centro-periferia hoy". *Revista de la Cepal*, número extraordinario. Santiago de Chile.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". *Revista de la Cepal*, N° 59. Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1988). "Competitividad internacional, evolución y lecciones". *Revista de la Cepal*, N° 36. Santiago de Chile.
- International Institute for Management Development (2018). *World Competitiveness Yearbook 2018*.
- Krugman, P. (1997). "Competitiveness: a Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2. Council on Foreign Relations.
- OCDE (1994). *Globalization and Competitiveness: relevant indicators*. París: OECD Directorate for Science, Technology and Industry.
- Paz, S. (2004). "Las actuales reglas de la competitividad internacional". *Revista Tendencias*, vol. 5, N° 1, Universidad de Nariño, Pasto, Colombia, 99-122.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantages of Nations*. New York: The Free Press.
- World Economic Forum (2018). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.

Debates sobre ajustes y competitividad en los noventa y ahora

Germán Dabat

Introducción

América Latina se está ajustando luego de gozar de un escenario internacional favorable entre 2003 y 2012. Es un proceso amplio que abarca a gobiernos de diversos signos ideológicos de países que pasaron por periodos de auge sin precedentes y que hoy enfrentan situaciones de deterioro en las condiciones de vida y de alta conflictividad social. Basta mencionar los casos de Brasil, Argentina, México, Venezuela, Ecuador y Nicaragua, pero son muchos más.

Tienen algunos elementos en común con los ajustes posteriores a los de la década perdida de los años ochenta pero también tienen particularidades, especialmente por enfrentar condiciones internas y externas diferentes de las que caracterizaron el comienzo de los años noventa. Tasas de interés internacionales inferiores a las de los ochenta pero superiores a las del 2000-2012 y términos de intercambio mejores que los de los ochenta pero peores que los del último auge latinoamericano. No obstante, se diferencian en que, mientras que la tendencia de esas dos variables así como los movimientos de capital eran favorables en los noventa, ahora son decadentes. En otras palabras, mientras que en los años noventa los actuales términos de intercambio y niveles de tasas de interés significaban una mejora, ahora implican un retroceso con respecto al periodo inmediato anterior.

En muchos países, como son los casos de Argentina y México, a pesar del alto crecimiento latinoamericano, la pobreza se ha mantenido en niveles insostenibles, incluso mayores a los que había al momento de aplicar los ajustes de los años noventa. En cambio, en otros casos, la tendencia de las condiciones sociales internas ha sido la de mejorar durante el último auge, lo que les da mejores perspectivas para enfrentar la situación internacional adversa. Luego de la inusitada crisis que se extendió desde 1999 hasta 2002, al alterarse el contexto, en el que comenzaron a imperar condiciones inter-

nacionales extremadamente favorables y emerger como reacción al fracaso neoliberal respuestas desde abajo con expresiones sociales, políticas y económicas, fue modificada la lógica con la que se distribuyeron internamente los beneficios de las relaciones internacionales. En efecto, el auge de diversos movimientos sociales locales y globales, los productores de la economía social y popular, agrupaciones gremiales alternativas a las tradicionales, así como expresiones territoriales populares críticas del sistema, dieron lugar a una forma de distribución totalmente diferente de la prevaleciente en los años noventa. En algunos países latinoamericanos esto ocurrió con el liderazgo de gobiernos populistas pero en otros no lo fueron; se destaca el hecho de que en todos los casos el crecimiento económico y las mejoras en el nivel de vida de la población fueron notables. También debe remarcarse el hecho de que en todos estos países, al caer la relación de intercambio hasta niveles parecidos a los de la década de 1990, muy superiores a los del ochenta, y aumentar la tasa de interés internacional, se presenten problemas fiscales y que los problemas de cuenta corriente vuelvan al centro de la agenda económica.

Aun a riesgo de una simplificación excesiva, los aspectos comunes que tienen las iniciativas políticas e intelectuales en relación con los ajustes de los noventa y los actuales invitan a la comparación entre ambos escenarios y a recordar los debates que se dieron hace un cuarto de siglo en nuestra región. Particularmente en este capítulo se recurre a los aportes neoestructuralistas y de la teoría de la competitividad sistémica de comienzos de la década de 1990 para objetar la capacidad de los ajustes estructurales neoliberales como herramienta para promover la competitividad de los países de la región. Esperamos que esto sirva para la reflexión sobre si actualmente se recrean (¿o reproducen?) los debates sobre la necesidad de realizar ajustes las condiciones de competitividad de los países latinoamericanos.

Las preocupaciones neoliberales por el equilibrio de la contabilidad estática asocia las condiciones de competitividad de una firma a las de una nación. Proponen para el país un ajuste basado en criterios tan elementales como si se tratara de una firma que se ha excedido circunstancialmente en sus costos en relación con las ventas generadas. Por lo tanto, omiten las complejidades sociales y productivas que tienen las estructuras nacionales.

Por el contrario, la competitividad de las naciones es asumida y estudiada tradicionalmente desde perspectivas muy diferentes a las de la competitivi-

dad de las empresas, por lo que requiere el uso de variables y técnicas de investigación específicas. Esto ocurre porque dentro del amplio abanico de definiciones sobre el significado de la expresión competitividad referido a una nación se contemplan variables agregadas inaplicables a la firma individual o porque, cuando se las aplica, adquieren un sentido económico diferente.

Por ejemplo, ya Chesnais (1981) se refería a la competitividad como “la capacidad de un país de enfrentar la competencia a nivel mundial. Incluye tanto la capacidad de un país de exportar bienes y servicios como la de defender su propio mercado doméstico respecto a una excesiva penetración de las importaciones”. De tal forma, el énfasis quedaba puesto en la fortaleza de la economía nacional en relación con la de otras naciones, asumiendo la dimensión del mercado interno como fundamental.

Más tarde hubo una serie de definiciones que incorporaron la productividad como un elemento clave en la problemática de la competitividad, aunque le asignaron lugares diferentes en sus modelos analíticos. Por ejemplo, Fajnzylber (1988) se refirió a la competitividad como “la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico”. Por su parte, Porter (1990) llamó competitividad de las naciones a “la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograr esto se basa en el aumento de la productividad”. Por lo tanto, ambos autores llamaban competitividad a la capacidad exportadora conjugada con el bienestar, y asignaban a la productividad y el progreso técnico el rol de factores determinantes de la competitividad. En cambio, el Foro Económico Mundial desde 2011 asumió la competitividad como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan la productividad de un país. El nivel de productividad a su vez, determina el nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía”. En este caso, una definición en la que aparecen dos modificaciones fundamentales: 1) las instituciones y las políticas formarían parte de la competitividad del país y 2) la competitividad no sería la consecuencia sino la causa de la productividad.

En los años noventa, la Cepal desarrolló el tema de la competitividad en economías abiertas, y puso de relieve las condiciones para la expansión de una competitividad sustentable basada en la introducción sistemática de

progreso técnico. Estas ideas desarrolladas en la serie de documentos sobre transformación productiva con equidad suponen, para productos de calidad equivalente, incrementos suficientes en la productividad laboral como para competir vía reducción de precios internacionales y para acrecentar paralelamente los salarios reales de la fuerza de trabajo periférica que contribuye a producirlos. La preocupación central es la misma de los años cincuenta: la distribución de los incrementos de la productividad por trabajador ocupado. La competitividad sustentable supone aumentos de productividad lo suficientemente altos (“transformación productiva”) como para competir vía precios por un lado, y elevar los niveles salariales internos (“con equidad”) por el otro. Ambos objetivos pueden compatibilizarse, como lo hicieron los países del sudeste asiático, acumulando altas proporciones del producto para hacerlo crecer a tasas muy altas. Este proceso, asimismo, lleva a la convergencia de niveles de vida entre países desarrollados y en desarrollo (Di Filippo, 1996: 176).

El concepto macroeconómico de competitividad internacional incorporado por la Cepal (1990: 16) supone un mantenimiento o acrecentamiento de la participación en el mercado mundial con un incremento paralelo en los niveles de vida de la fuerza laboral. Esta competitividad internacional es sustentable en la medida que esté fundada en genuinos incrementos de la productividad que sean socialmente compartidos. De tal forma, el neoestructuralismo conserva el salario y la productividad en el centro del modelo analítico, tal como lo habían ubicado los pioneros estructuralistas en los años cincuenta; pero para garantizar su sustentabilidad en el tiempo lo condicionan al desarrollo de una competitividad global en el sistema productivo nacional.

El concepto de la competitividad de las naciones ha cobrado notoria importancia en las últimas décadas. Según la Cepal, desde fines de este siglo XX, la distribución internacional de los incrementos de la productividad ya no opera fundamentalmente a través del comercio intersectorial de manufacturas por productos primarios y de los términos de intercambio, sino de la competitividad de los países. La inversión extranjera directa y demás formas de acceso a las innovaciones tecnológicas, generalmente realizadas en los países centrales, transfiere a las periferias tecnologías de alta productividad, las que se combinan con salarios reales periféricos más bajos que los de los centros, generando ganancias de la productividad periférica. Dichas

ganancias pueden ser reinvertidas en las propias periferias o regresar a los países centrales que generaron los avances tecnológicos. La competitividad internacional es, desde fines del siglo pasado, el principal criterio asignador de recursos en lo que refiere a las ganancias de progreso técnico (Di Filippo, 1996: 176).

Sin lugar a dudas, el fortalecimiento económico latinoamericano dependerá del desarrollo de sus capacidades productivas, por lo que se vuelve imperiosa la necesidad de una teoría para ubicar a los países en desarrollo dentro de la revolución tecnológica en los noventa. Probablemente las nociones de neoestructuralismo, competitividad sistémica y desarrollo endógeno tengan mucho que aportar a las reflexiones que nos debemos.

Sostenemos la hipótesis de que el deterioro de las altas tasas de crecimiento que tuvo el país desde fines de 2002 hasta 2011 es la consecuencia de la incapacidad de la economía nacional para absorber los frutos del progreso técnico, debido a su dificultad para volcar ahorro a proyectos de aumento de la competitividad. Esta dificultad nace en la baja calidad de los servicios asociados a la producción, la alta carga de impuestos indirectos, la elevada inflación estructural y el alto costo relativo del trabajo, definido como la relación entre el salario directo e indirecto y la productividad del trabajo. Esta carencia de competitividad, además de ocasionar problemas en la balanza de pagos, circunstancialmente compensada por medidas de administración del comercio exterior y luego de la toma de deuda externa y el blanqueo de capitales, consolida un déficit fiscal difícilmente manejable en el largo plazo y, como consecuencia final y más grave, múltiples problemas sociales, expuestos por indicadores de pobreza y desigualdad social que necesitan de un Estado con políticas públicas activas para atenderlos.

1. Teoría de la competitividad sistémica

La idea básica de la teoría de la competitividad sistémica consiste en que la competitividad de las empresas se basa en el patrón organizativo de la sociedad en su conjunto, más que en la creatividad, audacia, inteligencia y demás atributos de los empresarios individuales. Por eso se afirma que la competitividad es sistémica, más que individual o exclusivamente microeconómica. En este contexto de ideas, particularmente la competitividad industrial es el producto de la interacción compleja y dinámica entre cuatro

niveles económicos y sociales de un sistema nacional. En el nivel micro las empresas aportan eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración mutua. A partir de esas condiciones se establecen la estructura de precios relativos de la economía, la distribución del ingreso y su participación en los mercados. En el nivel meso el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad. El nivel macro constituye el contexto de estabilidad de precios y dinamismo productivo, y ejerce también presiones sobre las empresas mediante exigencias de desempeño. Por último, el nivel meta refiere a la capacidad social para orientar las capacidades productivas en forma convergente y articulada, basada en la organización, integración y capacidad de los actores, así como a patrones de organización jurídica, política y económica.

Por lo tanto, los países más competitivos poseen: i) en el *nivel meta*, estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica; ii) un *contexto macro* que exige mayor eficacia de las empresas; iii) un *nivel meso* estructurado donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, y iv) en el *nivel micro* un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca (Esser, 1990: 41).

El concepto de competitividad sistémica es especialmente pertinente para abordar el problema de la insuficiencia del entorno empresarial eficaz que caracteriza a muchos países en desarrollo. Este fenómeno puede impedir que el reajuste estructural fomente el desarrollo industrial aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa. Solo en el corto plazo la economía nacional puede tener un desempeño competitivo si las empresas productivas tienen un entorno deficiente. Especialmente en aquellos sectores o territorios subnacionales donde es factible aprovechar determinadas ventajas estáticas de localización se pueden alcanzar condiciones competitivas con independencia de las condiciones nacionales (Esser, 1990: 40).

Por su parte, la competitividad duradera y estable es un requisito fundamental para producir cambios estructurales en el sentido del desarrollo eco-

nómico endógeno. Por esa razón, la temática de la competitividad sistémica es casi idéntica a la del desarrollo económico cuando a este se lo define desde una perspectiva endógena. Por eso, las categorías de análisis de los autores neoestructuralistas, herederos de los clásicos del desarrollo latinoamericano, son muy similares a las provenientes de la teoría de la competitividad sistémica. Ambos espacios teóricos intentaron resolver el problema de los ajustes estructurales sin perder condiciones de competitividad para la producción nacional y condiciones de vida para la población, abriendo las economías nacionales luego del aislamiento sufrido por América Latina durante la *década perdida*, en los años ochenta. De ahí surgieron diversos enfoques sobre cómo debería producirse la reinserción de la región en las corrientes más dinámicas de la economía internacional. Por un lado, desde el Consenso de Washington se promovieron ajustes para que la competitividad latinoamericana se construyera a partir del rápido abatimiento de costos productivos, dejando en manos del mercado la suerte de la redistribución del ingreso, sin mayor cuidado de los sectores más vulnerables de las economías locales. Por otro lado, se promovieron ajustes graduales, focalizados, más planificados y participativos, que procuraban una reasignación de recursos con sentido estratégico de desarrollo.

Ambos tendieron a poner énfasis en el carácter sistémico y holístico de la competitividad. Destacaron la necesidad de desarrollar capacidades sociales y gubernamentales para suplir la inoperancia del mercado a fin de reorientar las capacidades económicas y sociales disponibles hacia el cambio estructural. Por lo tanto, le reconocieron una rol central a la capacidad de gestión pública. Para superar los desequilibrios macroeconómicos y devolver competitividad a las empresas el Estado debía romper la inercia hacia la decadencia, esto solo era posible mediante la participación de múltiples actores en la planificación del proceso y de la plena integración social. En tal sentido Esser *et al.* (1990: 42) afirmaban:

Para alcanzar la capacidad de gestión necesaria a nivel meta se requieren los siguientes elementos: consenso acerca del modelo de orientación de mercado y de mercado mundial, coincidencia en el rumbo de las transformaciones y concordancia respecto a la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien organizados intereses del presente.

En este marco de ideas, la sinergia que consolida el *statu quo* solo puede ser alterada cuando la disposición al diálogo de los grupos más significativos de actores sociales ayuda a cohesionar esfuerzos y a canalizar conjuntamente el potencial creador de la sociedad. El diálogo es imprescindible para coordinar los cuatro niveles sistémicos, que es la única forma genuina de fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad dentro de una estrategia de mediano a largo plazo que apunte a un desarrollo tecnológico-industrial orientado a la competencia (Esser, 1990: 42).

El nivel meta es fundamental para optimizar la eficacia en los niveles micro, macro y meso.

La capacidad estatal de conducción de la economía y la existencia de patrones de organización son irremplazables para movilizar la capacidad creativa de la sociedad.

Si se emprenden reformas macroeconómicas sin crear al mismo tiempo capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos) y sin formar estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizarán todavía más. La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas.

El desarrollo de la competitividad sistémica es un proyecto de transformación social que va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico (Esser, 1990: 42).

En el nivel macro se decide el crecimiento global de la economía y el nivel general de precios, que son dos elementos determinantes fundamentales para el desempeño de las firmas. Por ello a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa la estabilización del contexto macroeconómico era considerada tan importante como su dinamismo. Aun más, se consideraba que sin la estabilización no habría dinamismo. “Las experiencias de los años setenta y ochenta han demostrado que la inestabilidad del contexto macroeconómico perjudica la operatividad de estos mercados y ejerce un efecto negativo sobre el crecimiento de la economía” (Esser, 1990: 42).

De tal forma, las corrientes mencionadas debaten con un enfoque meramente macroeconómico de la competitividad de una nación y la conciben como la simple suma de la competitividad de sus industrias. Dicho enfoque impone para la nación idénticos objetivos que para la firma e incluso resta

relevancia a los factores genuinos y sustentables que, como vimos, generan resultados solo a largo plazo. La visión de la competitividad como la rentabilidad del conjunto de industrias persigue el objetivo de que el país se integre al mercado internacional. Del mismo modo que las firmas buscan incrementar su cuota de mercado, las naciones tendrían como propósito el aumento de la participación de las exportaciones en los mercados mundiales o defender el mercado doméstico ante las importaciones. En esta concepción, bajo el supuesto de que los productos son homogéneos, la tecnología es de libre acceso sin costos de aprendizaje y hay equánimes oportunidades de acceso a los mercados, las estrategias de innovación, flexibilidad y discriminación pierden sentido. Por lo tanto, la competitividad queda reducida a precios y costos, y las fuentes de competitividad se restringen a la reducción de costos. De esta forma, se destacan la disponibilidad de mano de obra barata o la abundancia de recursos naturales como generadores de competitividad y podrían aceptarse incluso el *dumping* comercial y el *dumping* social y ecológico. A nivel de políticas, este enfoque recomienda que el déficit de la cuenta corriente sea ajustado vía depreciación y deflación, así como otro tipo de políticas defensivas cortoplacistas para reducir las distorsiones en la competencia, en los costos de insumos y en la retribución de los factores. En este campo se encuentran las definiciones de la competitividad basada en factores que generan aumentos de rentabilidad a corto plazo, a la que denominamos “competitividad espuria nacional” (Ubfal, 2004: 12).

Una diferencia esencial entre las nociones de competitividad de la firma y competitividad genuina nacional se relaciona con el diseño de una estrategia nacional competitiva asociada a las ideas de proceso, esfuerzo conjunto y largo plazo en el marco de un objetivo nacional específico que es diferente al de la rentabilidad que requieren las firmas. De tal forma, la competitividad de una nación no es la mera suma de la competitividad de sus firmas, al tener en cuenta las interrelaciones entre los diferentes niveles económicos, solo abordables con un enfoque “holístico” o sistémico. Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, la competitividad consiste en la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales, y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. Esto exige el incremento de la productividad y, por ende, la incorporación de progreso técnico. Este objetivo ya no solo reside en aumentar la cuota del mercado mundial, sino en la búsqueda nacional de un mayor bienestar de la pobla-

ción. Asimismo, el proceso que permite satisfacer ambos objetivos no es automático, requiere de un esfuerzo continuo de innovación, desarrollando fuentes “auténticas” y con resultados observables a largo plazo.

La Cepal (1990) adoptó esta visión de competitividad a fines de los años ochenta, cuando apuntó a lograr mayor peso en el mercado mundial y a mejorar el nivel de vida, lo cual es necesario para asemejarse a los patrones de eficiencia en uso de recursos y calidad de productos que tienen los países más exitosos. En particular, destacaba la interrelación entre la noción de competitividad genuina y las de innovación tecnológica, productividad y dinamismo industrial, propiciando una nueva inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe orientada hacia la especialización industrial.

La innovación no solo se centra en el cambio tecnológico y en el incremento de la productividad, sino más bien en las actitudes de aprendizaje, flexibilidad, creatividad y transformación en las empresas, instituciones y gobierno, lo que se califica como “innovación social”. Esto último se basa en el concepto de “competitividad sistémica” formulado por los investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo de Berlín. En ese sentido la competitividad industrial no surge espontáneamente al variar el contexto macroeconómico, ni solamente proviene del nivel microeconómico, sino que es “producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de una sociedad”. Esta concepción toma como esencial la existencia de un esquema de incentivos orientados a la competitividad que fomenten los procesos de aprendizaje por parte de las empresas. Sin embargo, no son los meros incentivos macro, sino la interacción de los cuatro niveles del sistema económico que detallaremos en el próximo apartado la que permite la creación de ventajas competitivas.

En conclusión, los países compiten por atraer inversiones y por conquistar el mercado internacional pero fundamentalmente buscando la mejor forma de organizar una economía nacional.

2. El neoestructuralismo versus neoliberalismo continúa

Las corrientes de pensamiento estructuralista-neoestructuralista y heterodoxa identifican tres falencias básicas en el funcionamiento de las economías de mercado: a) la incapacidad para asegurar la plena ocupación y crear empleos dignos como norma, b) la tendencia a generar una arbitraria y des-

igual distribución de los ingresos y la riqueza y c) la propensión a la fragilidad financiera y la inestabilidad (Pérez Caldentey, 2015: 34).

En la segunda mitad de la década de 1980 se vio con nitidez el contrapunto entre expresiones ortodoxas del ajuste estructural con otras heterodoxas, que pretendían resolver los desajustes latinoamericanos sin renunciar al indelegable rol del Estado de proteger a los más débiles. Desde la heterodoxia se cuestionaban los altos costos sociales y productivos que generaban las políticas procíclicas, ya que las políticas de ajuste en las crisis pueden originar círculos viciosos que impidan resolver el problema hasta que no mejoren las condiciones externas. Fiel reflejo de esa contradicción es un artículo de Sunkel (1990) publicado por la revista de la Cepal, titulado “Neoestructuralismo *versus* neoliberalismo en los años noventa”, continuador del esbozo realizado anteriormente por Ffrench-Davis (1988), en el que comparaba las flamantes políticas neoestructuralistas con las neoliberales, nacidas a mediados del siglo pasado. Ese autor decía que el rasgo más destacado del neoestructuralismo en sus recomendaciones de políticas productivas es el de “ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo”, aclarando que la neutralidad de las políticas neoliberales se reducía a una política comercial que daba igual tratamiento a todo tipo de bienes pero que no eran neutrales en relación con la transición entre la situación vigente y la buscada, ya que tendía a consolidar la actual (Ffrench-Davis, 1988: 39).

En ese sentido, las políticas neoliberales eventualmente podían ser eficaces para mejorar diversos indicadores macroeconómicos pero no lograban producir cambios estructurales hacia el desarrollo. Si bien se planteaban como políticas supuestamente “neutrales”, han tenido efectos muy negativos en ambas dimensiones: i) efectos regresivos, que perjudican a las pymes, las producciones incipientes y los trabajadores de menor calificación, y ii) un descenso en la utilización de la capacidad productiva disponible, la formación de capital, la calidad de las exportaciones y el empleo, y la innovación. Por consiguiente, la reducción de la heterogeneidad estructural y de la inestabilidad de la macroeconomía real es determinante para lograr el desarrollo, que, por definición, es inclusivo (Ffrench-Davis, 2015: 130).

Gran parte de la polémica se centra desde entonces en cómo superar los desequilibrios macroeconómicos. El paradigma neoliberal procura que el ajuste se haga en forma rápida y profunda, y prioriza eliminar de manera

inmediata los daños que causa la inflación, mientras que el neoestructuralista pone énfasis en que el ajuste sea parte de un proceso en el que no se descuide la tasa de utilización de los recursos productivos y la formación bruta de capital fijo y humano (Ffrench-Davis, 1988: 40).

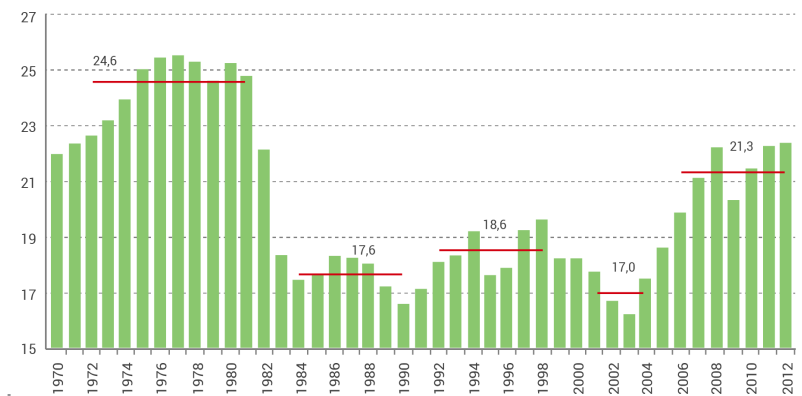
Más recientemente, Ffrench-Davis (2015) volvió a explicar la escasa formación bruta de capital en el periodo en el que predominaron las reformas neoliberales. Argumentó que la existencia de desequilibrios en la economía real, que consistían en brechas significativas entre el PIB efectivo y el potencial, deterioraban los niveles de inversión productiva. La brecha recesiva entre el PIB efectivo y el potencial ejerce un efecto depresor en la tasa de inversión, que es una variable determinante para el crecimiento económico. El mismo autor ya había demostrado empíricamente que en América Latina había una elevada correlación negativa entre la magnitud de la brecha, cuya causa es la subutilización de los factores productivos, y la tasa de formación de capital (Ffrench-Davis, 2015: 117).

Esta relación negativa se debe a que la subutilización de la capacidad disponible reduce la productividad efectiva y cae la inversión para la expansión de las capacidades productivas, teniendo diversos impactos en el plano social y en la capacidad recaudatoria del Estado, por lo que reproduce las condiciones para el déficit fiscal. En cambio, si se consigue evitar la reaparición recurrente de la brecha recesiva, con una política que logre que la demanda agregada esté cerca del PIB potencial y haya un tipo de cambio real sostenible, se podrá estimular a los posibles inversionistas para que intensifiquen su actividad. El efecto dinámico será mucho mayor si se generan expectativas sólidas entre los actores económicos respecto de políticas públicas que mantendrán los equilibrios de la economía real y si, además, las autoridades emprenden reformas para completar los mercados de capitales de largo plazo, estimulan la innovación productiva y mejoran la capacitación de la fuerza laboral.

La sostenibilidad del ciclo expansivo es crucial para potenciar la inversión productiva. En la Figura 1 se puede observar que, en los procesos de recuperación, luego de cierto rezago, la formación bruta de capital adquiere velocidad, pero, al producirse la nueva recesión, esa aceleración se detiene y se revierte. Por lo tanto, cuanto más prolongada sea la cercanía al pleno uso, mayor tenderá a ser la elevación de la tasa de inversión. En consecuencia, es imprescindible que en el periodo de auge no se gesten desequilibrios en la

macroeconomía real, como una apreciación cambiaria creciente, con un alza de las importaciones constantemente mayor que la de las exportaciones, un endeudamiento elevado de los consumidores o una demanda agregada que aumente sistemáticamente más rápido que la capacidad productiva.

Figura 1. América Latina (19 países): formación bruta de capital (1970-2012) (en porcentajes del PIB, sobre la base de dólares constantes de 2005)*



Fuente: Ffrench-Davis (2015) basado en Cepal.

* Las líneas horizontales indican la tasa media de formación bruta de capital en subperiodos en los que la tasa estaba en expansión (1972-1981, 1992-1998 y 2006-2012) y en situaciones recesivas (1984-1990 y 2001-2004).

La necesidad de mantener en forma constante un alto nivel de utilización de la capacidad instalada era motivo de una segunda crítica de los teóricos neoestructuralistas a las prescripciones neoliberales. Estos últimos proclamaban un sistema tributario neutro, salvo algunas excepciones justificadas en la necesidad de promover el ahorro y la inversión privados, lo que tendía a generar efectos regresivos en la distribución del ingreso. En contraposición, la respuesta neoestructuralista abogó por un sistema tributario progresivo, redistribuidor de gastos y reasignador de recursos productivos (Ffrench-Davis, 1988: 40).

La búsqueda del pleno uso de los recursos también llevó a los neoestructuralistas a cuestionar el objetivo neoliberal de un sistema financiero libre, orientador de la oferta y la demanda de bienes y servicios, con tasas de interés flexibles, determinadas libremente por el mercado. Consideraban que se requería un sistema financiero regulado, al servicio del desarrollo productivo,

con tasas de interés real reguladas, y con canales de acceso preferenciales para pequeños productores e incipientes. Por lo tanto, el Banco Central debía estar subordinado al poder ejecutivo, en un plano similar al de la política fiscal y de desarrollo productivo (Ffrench-Davis, 1988: 40). En este sentido Damill (1997: 6) señala que ambas posiciones coinciden en la no neutralidad del manejo de cartera del sector público, al incluir al poder ejecutivo y al Banco Central, mientras que desde la perspectiva neoliberal las decisiones sobre endeudamiento público tienden a poner el acento casi exclusivamente en el costo del endeudamiento. *Ceteris paribus* las restantes variables de ingreso-gasto del sector público, un mayor costo de la deuda significa un mayor déficit fiscal. Desde esta perspectiva, el principal criterio atendible para juzgar la adecuación de las decisiones de cartera del sector público debe ser su costo, en términos de intereses netos. Entonces, la mejor estrategia de manejo de cartera será la que minimice el costo de la deuda neta, dado su volumen. Pero hay un enfoque alternativo a este que pone énfasis en las múltiples variables macroeconómicas sobre las que impactan las decisiones de manejo de cartera. Aquí se encuentra encuadrado el neoestructuralismo, que sostiene que las decisiones de financiamiento del sector público que impactan sobre el nivel de actividad también tienen impacto sobre la recaudación tributaria, por lo que el cálculo del costo fiscal de tales estrategias no coincidirá con el simple cómputo de intereses. Este enfoque toma especial relevancia cuando la estrategia de financiamiento forma parte de un conjunto de instrumentos de política anticíclica o de estabilización. En ese caso el manejo de la cartera del gobierno puede actuar favorablemente para evitar una abrupta caída del consumo de las familias o para mejorar las tasas de inversión y crecimiento económico, lo que tiene repercusiones en el largo plazo (Damill, 1997: 6).

Otro de los puntos de controversia era el tipo de cambio único con tasa libre o fija neoliberal versus el tipo de cambio real regulado; ya sea único o dual, según las diferencias entre el comportamiento del intercambio de bienes y servicios, y de los movimientos de capital (Ffrench-Davis, 1988: 41). La dependencia de las importaciones para mantener vivo el proyecto industrialista, en forma simultánea a la necesidad de generar divisas genuinas por la vía comercial, hizo que este nunca fuera un problema trivial. Teniendo en cuenta que en la versión neoliberal el tipo de cambio estaba subordinado a los movimientos de capital, la posibilidad de hacer política económica

para la competitividad era reducida. El postulado de que “los movimientos de capitales, sean créditos o inversión directa, deben ser libres y su asignación debe quedar librada al mercado; la inversión extranjera debe competir libremente con los empresarios nacionales, sin restricciones sectoriales”, restringe el margen de maniobra de los gobiernos para llevar adelante políticas que promuevan una industrialización con proyección internacional de su producción. Por eso se planteó el postulado alternativo de que:

[...] los movimientos de capitales deben ser regulados para evitar impactos macroeconómicos desequilibradores; su uso debe ser dirigido a compensar fluctuaciones de los términos del intercambio y a complementar el ahorro nacional; la admisión de inversión extranjera debe ser selectiva para promover aportes de tecnología y acceso a mercados externos (Ffrench-Davis, 1988: 42).

Por último, la incapacidad del mercado para resolver los problemas de competitividad sistémica llevaron a proponer el “pluralismo en las formas de propiedad y gestión, que incluyen empresas públicas activas y líderes en sectores prioritarios y diversos tipos de empresas privadas y a considerar que las empresas públicas y privadas eran complementarias, lo que difería radicalmente con la condición básica del neoliberalismo de contar con un ‘Estado no productor’, para lo cual era indispensable la privatización de empresas públicas” (Ffrench-Davis, 1988: 41).

En última instancia, los planteos neoestructuralistas con respecto a la competitividad se basan en una larga historia en la que la Cepal se diferenció de la ortodoxia económica para promover el desarrollo de América Latina, aunque a fines del siglo pasado incluyó algunas adecuaciones a los cambios en el contexto internacional. El concepto macroeconómico de competitividad internacional, incorporado por Cepal (1990: 16), supone un mantenimiento o acrecentamiento de la participación en el mercado mundial con un incremento paralelo en los niveles de vida de la fuerza laboral. Esta competitividad internacional es sustentable en la medida que esté fundada en genuinos incrementos de la productividad que sean socialmente compartidos. De tal forma, el neoestructuralismo conserva el salario y la productividad en el centro del modelo analítico, tal como lo habían ubicado los pioneros estructuralistas en los años cincuenta; pero para garantizar su sustentabilidad en el tiempo lo condicionan al desarrollo de una competitividad global en el sis-

tema productivo nacional. Estas ideas suponen, para productos de calidad equivalente, incrementos suficientes en la productividad laboral como para competir vía reducción de precios internacionales y para acrecentar paralelamente los salarios reales de la fuerza de trabajo periférica que contribuye a producirlos. La competitividad sustentable supone aumentos de productividad lo suficientemente altos como para competir vía precios por un lado, y elevar los niveles salariales internos por el otro. Ambos objetivos pueden compatibilizarse, como lo hicieron los países del sudeste asiático desde fines de los años cincuenta, acumulando altas proporciones del producto para hacerlo crecer a tasas muy altas (Di Filippo, 1998: 176).

Desde finales del siglo XX, la distribución internacional de los incrementos de la productividad ya no opera fundamentalmente a través del comercio intersectorial de manufacturas por productos primarios y los términos de intercambio, sino de la competitividad de los países. La inversión extranjera directa y demás formas de acceso a las innovaciones tecnológicas, generalmente realizadas en los países centrales, transfieren a las periferias tecnologías de alta productividad, las que se combinan con salarios reales periféricos más bajos que los de los centros, generando ganancias de la productividad periférica. Dichas ganancias pueden ser reinvertidas en las propias periferias o regresar a los países centrales que generaron los avances tecnológicos. La competitividad internacional es desde finales del siglo pasado el criterio asignador de recursos en lo que refiere a las ganancias de progreso técnico (Di Filippo, 1998: 175-176).

No obstante las diferencias mencionadas entre el neoestructuralismo y el neoliberalismo, ambas posiciones coinciden en que los desequilibrios macroeconómicos son devastadores para la producción y para el bienestar de la población. Ffrench-Davis (2015: 137) luego de analizar las estadísticas latinoamericanas del último cuarto del siglo XX decía que “un enfoque macroeconómico que descuida la estabilidad de la economía real resulta negativo para el crecimiento y la equidad, dado que combina ambas características: es recesivo y regresivo”.

3. Ajuste estructural y competitividad sistémica

Uno de los puntos que de manera más reiterada ha enfrentado a las diversas posiciones sobre competitividad en América Latina es el de la inflación.

Existen diferencias en las recomendaciones para enfrentar el incremento generalizado de precios internos sin renunciar al objetivo de desarrollar la competitividad nacional.

Los procesos inflacionarios son uno de los emergentes más característicos de los desequilibrios macroeconómicos. Sus consecuencias negativas sobre la competitividad nacional los ubican como un problema de solución impostergable cuando sus niveles tienen una tendencia al alza creciente, conformando espirales destructivas. Dichos procesos rompen la estructura de precios relativos, exacerbando las pujas por la distribución del ingreso; transfieren ingresos de acreedores a deudores, reduciendo el crédito en la economía; perjudican más a los asalariados y a quienes no tienen capacidad de ahorrar en activos diferentes a la moneda nacional, y reducen el ahorro y la inversión, entre muchas consecuencias negativas.

Desde la vertiente neoliberal la inflación es identificada como un fenómeno monetario; por el contrario, las posturas heterodoxas presentadas anteriormente la identifican como la consecuencia monetaria de fenómenos que ocurren en la economía real, incluidas las pujas por la distribución del ingreso. Es decir, la cantidad de dinero redundante en la economía no estaría determinada en términos absolutos sino en términos relativos por el tamaño de la actividad económica. Por un lado la redundancia de dinero podría ser resuelta mediante la reducción del circulante o mediante el crecimiento de la economía. En este marco de ideas, los ajustes que se limitan a aumentar la tasa de interés y reducir el gasto público sin el criterio de selectividad desarrollista obstaculizarían la actividad económica y agudizarían las luchas por el ingreso, creando un círculo vicioso en el que el instrumento con el que se pretende resolver el problema es el mismo que lo causa.

A su vez, el achicamiento de la economía tiende a reducir la capacidad recaudatoria del Estado, conspirando contra el equilibrio fiscal, que constituye el principal foco de expansión monetaria, de acuerdo con la corriente neoliberal. Por lo tanto, se genera un círculo vicioso: como se reduce la recaudación tributaria, se ajusta el gasto público, lo que perjudica la producción y, en consecuencia, la recaudación. Hay un vínculo estrecho entre el nivel del producto y la capacidad del Estado para obtener ingresos con independencia de las características de la estructura tributaria. Esto quiere decir que, a la larga, los impuestos que facilitan la recaudación son los que orientan y favorecen el buen desenvolvimiento de la economía y no necesariamente los que son de

mayor cobrabilidad inmediata. Esto es, la tentación por resolver rápidamente las limitaciones recaudatorias por vía de la imposición indirecta con sobrepuestos en las mercancías puede ocasionar inconvenientes productivos.

Por otra parte, los impuestos indirectos también tienen límites para su recaudación en los contextos de ajuste macroeconómico debido a su proporcionalidad con el tamaño de la economía, al estar asociados a las ventas o al valor agregado. En cambio la recaudación de los impuestos directos se ve especialmente afectada en los procesos inflacionarios, ya que estos se cobran *ex post*, como consecuencia de la caída del valor de los activos y de las utilidades generadas.

En los años noventa se llamó Consenso de Washington a las recomendaciones de abatir los costos internos para reequilibrar las economías nacionales y devolverles competitividad internacional. En ese contexto se promovió la reducción de las barreras comerciales, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la actividad económica. Particularmente, se pregonaba la necesidad de alcanzar superávits gemelos (comercial y fiscal) para pagar la deuda externa, reduciendo así el costo financiero que cargaban las economías latinoamericanas luego de la década perdida, en los años ochenta. Por lo tanto, era indispensable un tipo de cambio competitivo y con ajuste interno para que el mayor costo de las importaciones no se trasladara a los precios internos, compensando la devaluación y eliminando el beneficio de los exportadores.

Desde esa concepción neoliberal el ajuste no era planteado como un renunciamiento defensivo sino como una forma de recuperar competitividad. A través del control de la inflación y del equilibrio fiscal, con una macroeconomía equilibrada, se suponía que llegaría a los países latinoamericanos el ahorro externo que complementaría al ahorro nacional necesario para financiar un volumen mayor de formación de capital. El rol que se daba a los movimientos de capital en la construcción de la competitividad era central, ya que se esperaba que los flujos de fondos de los mercados financieros determinarían niveles de liquidez, tasas de interés y tipos de cambio de equilibrio de manera eficiente. Por eso, a pesar de que el Consenso de Washington recomendaba un dólar competitivo, con frecuencia la apreciación cambiaria provocada por ingresos de capitales fue bien recibida, debido a su efecto antiinflacionario, sin tener en cuenta su incidencia negativa en la producción de

bienes transables y la estabilidad de la economía real (Ffrench-Davis, 2015: 131-132).

Por el contrario, desde la heterodoxia económica se desconfiaba de la capacidad de los mercados para alcanzar equilibrios socialmente sustentables y productivamente competitivos. Se sostenía que el desarrollo económico y social que permitiría superar los desequilibrios requería que el Estado asumiera su responsabilidad de garantizar las condiciones macroeconómicas adecuadas para los productores y consumidores de bienes y servicios. El diseño macroeconómico debía posibilitar el uso pleno de los recursos productivos y que ello guardara coherencia con la formación de nuevas capacidades. Para ello se consideraba necesaria la evolución de la demanda interna en torno a la capacidad productiva (PIB potencial) y que los precios macroeconómicos, entre los que destaca el tipo de cambio, se situaran en niveles compatibles con una balanza exterior sostenible. A esta estrategia la llamaron macroeconomía para el desarrollo (Ffrench-Davis, 2015: 129).

Ffrench-Davis (2015: 130) definía, como punto de partida de la macroeconomía para el desarrollo, el reconocimiento de la existencia de una heterogeneidad estructural en las economías en desarrollo. Ese es el elemento fundamental que distingue la concepción neoestructuralista de la neoliberal. Allí radica gran parte de la explicación sobre la ineficacia de las leyes del mercado para mejorar la competitividad latinoamericana. La heterogeneidad estructural consiste en dispares niveles de la productividad entre empresas de diferentes dimensiones y trabajadores con distintas calificaciones, en la diversa capacidad de acción y reacción de los agentes típicos en distintos mercados (como los grandes y pequeños empresarios, los trabajadores de alta y de reducida calificación, los inversionistas productivos generadores de PIB y los inversionistas financieros compradores de activos, o los inversionistas productivos y los consumidores), y en las asimetrías en la capacidad de respuesta de los distintos agentes ante la inestabilidad de la actividad económica y de los precios macroeconómicos.

En el marco de la heterogeneidad estructural, cuanto mayor es la inestabilidad del entorno macroeconómico, más se intensifican las asimetrías. Por eso en América Latina se reiteran cíclicamente expansiones seguidas de situaciones recesivas, lo que conlleva una producción efectiva por debajo de la capacidad productiva del trabajo y el capital, intensos altibajos de los precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, falta de liquidez en el

mercado crediticio y grandes vaivenes de la balanza exterior. Esta inestabilidad muestra un vínculo estrecho con las fluctuaciones de las corrientes de capital financiero y los precios de las exportaciones primarias, y tiene efectos negativos en la capacidad productiva y su distribución entre los diversos productores del PIB.

De tal manera, en contextos recesivos, la inestabilidad de la economía real implica que el PIB efectivo puede estar muy por debajo del PIB potencial durante largos periodos, lo que afectaría su evolución futura, debido a su efecto depresor en la inversión productiva, el empleo y la innovación. En cambio, en los periodos de auge la frontera productiva establece un límite a la recuperación del PIB efectivo; el PIB efectivo solo puede superar al PIB potencial durante periodos breves. Durante la recuperación el PIB efectivo suele crecer más rápidamente que el PIB potencial, pero no se equipara con él mientras no se logre el pleno empleo, lo que condena a los países a una subutilización del capital y el trabajo disponibles durante largos periodos.

En conclusión, en países con historias reiteradas de alta inflación los debates sobre cómo evitarla sin perder de vista el objetivo de mejorar la competitividad son clásicos que reemergen con la misma facilidad con la que lo hacen los aumentos generalizados de precios. Esas discusiones dividen las opiniones entre quienes ponen en el centro el déficit fiscal y la emisión de dinero, y los que priorizan la plena utilización de las capacidades para optimizar las economías de escala, el desarrollo de capacidades innovativas y las oportunidades de inversión. En última instancia son diferentes formas de pensar el funcionamiento de la economía; en el primer caso al hablar de problemas estructurales se hace hincapié en variables macroeconómicas sin tener en cuenta las pujas distributivas internas; mientras que las otras piensan estructuras heterogéneas en las que el resultado de la libre competencia asegura un resultado desastroso para los más débiles.

La controversia era central y pertinente, habida cuenta de la importancia que asumieron los programas de ajuste estructural, tanto los originados plenamente en decisiones locales como los requeridos por organismos financieros internacionales. Dichos programas eran creados con el fin de reducir el desequilibrio fiscal y de balanza de pagos de los países. A su vez declamaban el objetivo final de promover el crecimiento económico, generar ingresos y saldar la deuda pública de los países. Sin embargo, resultaba paradójico que los caminos que suelen ser tomados para eliminar los desequi-

librios afecten negativamente a ese objetivo final. Hay múltiples ejemplos de programas de ajuste estructural que debilitaron aún más los cimientos de las economías nacionales al reorientarlas hacia estructuras competitivas a las que los productores más débiles no pudieron adecuarse. Por ejemplo, en los años ochenta en América Latina los planes de ajuste condujeron a un aumento excepcional de la inflación y a un debilitamiento de la producción nacional, cuando el contexto internacional imponía términos de intercambio muy negativos para la región, tasas de interés internacionales en su máximo histórico y severa restricción de la inversión extranjera. A medida que se iba profundizando el ajuste más se deterioraban las economías nacionales en un círculo vicioso que desembocó en crisis hiperinflacionarias a fines de la década. En cambio, cuando en los años noventa se revirtió la tendencia económica internacional mejorando la relación de precios y bajando la tasa de interés, así como mediante el regreso de la inversión extranjera directa e indirecta, las economías latinoamericanas superaron sus desequilibrios, los desempeños regionales mejoraron considerablemente desde el punto de vista de las tasas de inversión, los niveles de crecimiento económico e incluso del nivel de consumo, aun cuando las nuevas políticas de ajuste habían generado aumentos significativos en las tasas de desempleo.

Reflexión final: ajuste selectivo y gradual para la competitividad

Los problemas económicos latinoamericanos asociados a su nivel de competitividad derivan en la necesidad de realizar profundas correcciones. Dichas correcciones (ajustes) deben ser realizadas en un contexto de severa restricción económica en el que hay dificultades para financiar el costo de los cambios. Causas y consecuencias se confunden y retroalimentan. Absorber los beneficios de la revolución tecnológica requiere recursos, que solo pueden ser generados en forma estable y genuina si se eleva la competitividad enriqueciendo la producción con conocimiento nacional y utilizando las mejores prácticas productivas a nivel internacional.

La selectividad de los esfuerzos y la gradualidad o el ritmo con el que se implementan los ajustes y los cambios son factores determinantes del éxito de las estrategias de desarrollo de la competitividad. Eso no implica que cualquier criterio para la selección de sectores, tipos de empresas o territo-

rios subnacionales y para la velocidad en la implementación de las políticas sea correcto por el solo hecho de ser selectivo y gradual.

El ritmo lento en los cambios, así como la selección de destinatarios frecuentemente está relacionado con el poder defensivo de instituciones, empresas o conjuntos de individuos que resisten cierto tipo de políticas, más que con el cálculo sobre el tiempo estimado que puede llevarle al aparato productivo absorber los cambios para que no se destruyan capacidades productivas. Por ejemplo, el gradualismo en el ajuste puede obedecer a una estrategia electoral, a la capacidad de presión de los potenciales ajustados o, mucho más importante que los anteriores, a la masividad de urgencias sociales. Todos motivos comprensibles pero no relacionados con una política de desarrollo de la competitividad sistémica.

En cambio, otras motivaciones para realizar un ajuste en forma gradual y para seleccionar dónde mantener la inversión pública y quitar peso tributario, así como los argumentos macroeconómicos de mantener un determinado nivel de demanda agregada o de evitar que se rompa la cadena de pagos y se caiga en un masivo incumplimiento de compromisos contractuales para mantener la ocupación, o también otros argumentos selectivos relacionados con la capacidad de absorción desigual del aparato productivo, constituyen esfuerzos competitivos. El pleno empleo y la inversión pública destinada al desarrollo de las capacidades sociales y tecnológicas del país son condiciones básicas para mejorar la absorción de los frutos del progreso técnico.

Referencias bibliográficas

- Cepal (1990). "Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa" (LC/G.1601-P), Santiago de Chile.
- Chesnais, F. (1981). "The Notion of International Competitiveness". Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Mimeo.
- Damill, M. (1997). "Convertibilidad, capitales volátiles y estabilización: el papel de las finanzas del gobierno", Serie de Documentos de Economía N° 1. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Palermo.

- Di Filippo, A. (1998). "La visión centro-periferia hoy". *Revista de la Cepal*, número extraordinario. Santiago de Chile.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política". *Revista de la Cepal*, N° 59. Santiago de Chile.
- Fajnzylber, F. (1988). "Competitividad internacional, evolución y lecciones". *Revista de la Cepal*, N° 36. Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (1988). "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista". *Revista de la Cepal*, N° 34. Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2015). Capítulo IV: "Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo". En: Bárcena, A. y Prado, A. (editores). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pérez Caldentey, E. (2015). Capítulo I: "Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas". En: Bárcena, A. y Prado, A. (editores). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantages of Nations*. New York: The Free Press.
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990). "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa". *Revista de la Cepal*, N° 42. Santiago de Chile.
- Ubfal, D. (2004). "El concepto de competitividad. Medición y aplicación al caso argentino". *Cuaderno de Trabajo*, N° 15. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- World Economic Forum (2011). "The Global Competitiveness - Report 2011-2012". Geneva: World Economic Forum.

Progreso técnico en la periferia, acumulación de capacidades y *pathdependency*: una mirada sobre la evolución reciente en Argentina

Mariana Cuello

Introducción

La cuestión de la innovación comprende un tópico de amplio interés para el estudio de la economía, reconociéndose su rol como promotora del crecimiento y desarrollo económico. La corriente estructuralista, una de las principales aportaciones sobre el desarrollo latinoamericano, distingue entre países del centro, es decir aquellos países desarrollados e industrializados, y países de la periferia, que son los países en desarrollo, esencialmente primarios. Esta corriente ubica el progreso técnico como núcleo de su análisis para identificar las diferencias entre ambos tipos de países, aduciendo que en el centro el progreso técnico es absorbido mientras que en la periferia ello no ocurre, siendo esta la diferencia fundamental que aparta a la periferia de las posibilidades de equipararse con el centro.

La literatura sobre el cambio tecnológico es fundamental para comprender los fenómenos de innovación en los países y dar cuenta de los determinantes de los distintos desempeños innovativos. Este trabajo se inscribe en los aportes evolucionistas sobre el cambio técnico, tomando las aportaciones neoestructuralistas sobre las diferencias en la difusión de los frutos del progreso técnico que existen entre centro y periferia, ubicando la acumulación de capacidades y conocimientos y la conformación de una trayectoria de avance a lo largo del tiempo como determinantes fundamentales de las posibilidades de absorción de dicho progreso técnico.

Por fuera de la corriente neoestructuralista también existe un amplio consenso acerca de que el carácter innovativo de los países en desarrollo se diferencia de los países desarrollados. La economía de la innovación enumera una serie de diferencias entre ambos procesos de innovación: mientras que en estos últimos predomina la generación de innovaciones radicales, en los primeros la innovación es de tipo incremental. Asimismo, en los paí-

ses desarrollados, las estrategias innovativas son más bien ofensivas, y en los subdesarrollados predominan las defensivas. Vale decir también que el carácter idiosincrático de la innovación, la definición de una trayectoria de avance (*pathdependency*) definida y el rol fundamental del aprendizaje hacen que el proceso innovativo sea único y diferenciado, no pudiéndose replicar de forma exacta de un país a otro. Ello quiere decir que la acumulación de capacidades y el aprendizaje continuo resultan determinantes para la innovación. El rol de las instituciones de ciencia y tecnología debe ser acompañar, guiar y sostener la acumulación de capacidades y con ello la dinámica tecnológica.

El presente capítulo postula que en la periferia la acumulación de capacidades y la conformación de una trayectoria de avance no resultan sostenidas en el tiempo, debido a cambios coyunturales que ocurren en este tipo de países, y la dependencia a las señales de la economía para la toma de decisiones en el mediano y largo plazo. A partir de esto, se considerará el caso de Argentina para verificar o descartar dicha hipótesis, examinando la dinámica de acumulación de capacidades fundamentales para la innovación en las últimas décadas. Para ello se comenzará por hacer un breve recorrido por las principales ideas y corrientes de pensamiento que dan forma a este capítulo para luego pasar a analizar distintos datos ligados a la acumulación de capacidades en ciencia y tecnología: se examinará la evolución del desempeño en I+D en relación con el nivel de PBI, el nivel de formación alcanzado por profesionales, comparando con otros países, los recursos destinados a la ciencia y tecnología y los esfuerzos en innovación. También se analizarán las características de las políticas y los instrumentos de fomento a la ciencia y la tecnología, entendiéndolos como un elemento de contención a los procesos de acumulación de capacidades, y se sacarán las conclusiones sobre su rol en ello. Se finalizará con una serie de reflexiones a partir de las contribuciones alcanzadas por esta investigación.

1. Neoestructuralismo y evolucionismo: un breve recorrido teórico

Las aproximaciones teóricas que provienen de la corriente neoestructuralista y evolucionista-schumpeteriana aportan a la comprensión de los procesos de cambio técnico en los distintos países nucleados como centro y periferia. La discusión estructuralista estableció las primeras bases para estudiar la estructura productiva de los países del centro y de la periferia, refiriendo que

la periferia era incapaz de absorber los frutos del progreso técnico, no así el centro. Las diferencias radican en el carácter de las economías periféricas, donde predomina una estructura poco diversificada y tecnológicamente heterogénea, a diferencia de los países centrales, que cuentan con un aparato productivo diversificado y con una productividad homogénea. Asimismo en el centro se distingue la presencia de mecanismos de creación y difusión tecnológica y de transmisión social de sus frutos que son inexistentes en la periferia (Bielschowsky, 2010).

Si bien esta comprende una de las ideas de mayor peso para explicar el rezago de la periferia, vale hacer un breve recorrido de las principales aportaciones sobre el tema. Fue Schumpeter (1934) uno de los iniciadores que asoció con más claridad el desarrollo económico a la aparición y difusión de innovaciones. Lo que planteaba este autor es que la emergencia de nuevas tecnologías (innovaciones radicales) daba impulso a los ciclos largos de crecimiento. Dichas innovaciones se iban difundiendo progresivamente hasta culminar su ciclo de vida, que era sucedido por uno nuevo iniciado por otra innovación radical. Tras los aportes schumpeterianos del crecimiento económico, pueden enunciarse contribuciones que si bien contienen el cambio técnico en sus razonamientos, incorporan otros elementos a la discusión.

Entre fines de la década de 1940 y principios de la de 1960 predominan las ideas de la alta teoría del desarrollo (Krugman, 1992) con autores como Prebisch (1950), Hirschman (1958), Myrdal (1956), Nurske (1953) y Lewis (1953), entre otros. Si bien diferían entre sí en algunos aspectos, estos autores coincidían en que las economías en desarrollo (o la periferia) presentaban diferencias respecto a los países desarrollados (centro) en cuanto a su sector externo al que consideraba altamente dependiente de unos pocos productos primarios, su relativo atraso tecnológico, y la presencia de un importante sector de subsistencia que presionaba hacia abajo los salarios y los precios de los productos exportados. Según esta mirada, el desarrollo respondía a la creación de encadenamientos sectoriales hacia atrás y hacia adelante, basados en procesos acumulativos y en estímulos generados por desequilibrios intersectoriales recurrentes (Hirschman, 1958).

Entre mediados de los años sesenta y principios de los ochenta, se produjo una nueva vuelta al cambio técnico como idea central. Se puede mencionar como aporte principal al modelo de Solow, que establecía los vínculos entre tecnología y crecimiento, aunque al basarse en una visión exógena de

la tecnología, no ofrecía los instrumentos necesarios para explicar las diferencias tecnológicas entre países y sus efectos sobre el crecimiento y el comercio. Desde los ochenta, la discusión en torno a la innovación y la difusión de tecnología como elementos determinantes del crecimiento toma un nuevo impulso de la mano de Nelson y Winter (1982), que dan lugar a una nueva generación de modelos evolucionistas de crecimiento (Dosi y Fabiani, 1994). Con estos aportes, la tecnología vuelve a ocupar un lugar destacado desde Schumpeter, abriendo nuevos caminos a las distintas escuelas de pensamiento de la teoría económica. En esta línea surgen nuevas ideas desde mediados de los años ochenta, inspiradas en la corriente schumpeteriana.

La corriente evolucionista mantiene algunas de las ideas iniciales de Schumpeter y destaca el carácter tácito de las tecnologías. Para esta corriente las tecnologías comprenden el dominio de habilidades (*skills*) alcanzadas a partir de procesos de aprendizaje activos. Dichas habilidades involucran un componente tácito a las tecnologías, lo que determina que muchas veces estas no puedan ser copiadas o codificadas, lo cual convierte a la experiencia en algo determinante (López, 1998). Asimismo, vale aclarar que el progreso técnico tiene marcados elementos de dependencia de la trayectoria (*pathdependency*), ello quiere decir que el camino recorrido en el pasado, en cuanto a formación y acumulación de capacidades, es determinante para la evolución futura. En esta línea el aprendizaje tecnológico es resultado de historias particulares de tecnologías, firmas e instituciones (Dosi, 1988). Significa que el aprendizaje es localizado y se da en el entorno de las competencias y capacidades tecnológicas existentes.

Todo esto sugiere que los procesos de innovación y difusión de tecnología se ven definidos por el aprendizaje y la acumulación de habilidades, a lo largo de una trayectoria tecnológica que preconfigura los avances futuros. Esta visión es la que predomina en todo el capítulo.

Asimismo, según esta corriente, el progreso técnico emerge de un proceso de interacción, de prueba y error, y de intercambio de informaciones en que participan un conjunto amplio y heterogéneo de agentes. La presencia de un marco institucional adecuado, formal o informal, que coordine la interacción de esos agentes e induzca comportamientos cooperativos a favor de la innovación y la difusión, resulta clave para sostener el avance tecnológico. Ello pone en el centro la importancia de las instituciones de ciencia y tecnología.

Además no hay una trayectoria predeterminada para el progreso técnico, puesto que su propio carácter tácito, idiosincrático, específico a una cierta realidad, hace que distintas trayectorias y bifurcaciones sean posibles. Más aún, el diseño institucional y de las políticas industrial y tecnológica (incluida la política de educación) puede afectar fuertemente su rumbo, de modo que hay espacios para que la sociedad tome decisiones estratégicas sobre cuáles son los senderos deseables.

Dichos factores son los que en última instancia están en la base de la acumulación de capacidades tecnológicas a lo largo del tiempo. El progreso técnico no se refleja en cambios de funciones de producción bien definidas, sino en trayectorias de aprendizaje que se materializan en la acumulación de capacidades tecnológicas. En particular, el papel de las políticas públicas no es lograr mayor flexibilidad en los mercados o la neutralidad de estímulos, sino construir instituciones que posibiliten mecanismos estables de coordinación de largo plazo entre los distintos agentes que estimulen las inversiones en innovación y difusión de tecnología.

Conviene mencionar que la acumulación de capacidades y la formación de la trayectoria de avance no es un proceso común a todos los países. Aquí entra de nuevo la distinción entre países del centro y de la periferia, agregando otras diferencias fundamentales entre ellos. Una primera está asociada al tipo de innovaciones, entre las cuales se observa un predominio de innovaciones radicales en el centro, mientras que en la periferia es más frecuente la presencia de innovaciones incrementales. Asimismo, la periferia realiza mayores esfuerzos en adaptación y aprehensión de conocimientos para asimilar tecnologías que frecuentemente son creadas en el centro, lo cual convierte el aprendizaje y la acumulación de habilidades en algo fundamental para ello. Sobre estas diferencias pone foco el *Manual de Bogotá*, y estas a su vez lo inspiran para la definición de las principales directrices de medición de la innovación que propone para países de la región. En líneas generales se orienta a conocer los aspectos cualitativos de los procesos de innovación más que los resultados concretos, con el propósito de obtener evidencias respecto del sendero de desarrollo por el que transita una economía. Además el *Manual* destaca que la periferia se caracteriza por una débil vinculación con el sistema científico-técnico y el sistema económico y social, hecho que responde a la historia de la evolución de la ciencia y la tecnología en es-

tos países, donde gran parte de sus instituciones fueron creadas de manera aislada, sin conexión con los procesos concretos de desarrollo.

2. Argentina y la acumulación de capacidades en innovación

A partir de los objetivos de este capítulo, se buscará rastrear el sendero de avance de los conocimientos acumulados en las últimas décadas para la innovación, con el fin de identificar si se ha trazado una trayectoria sostenida que permita sentar las bases para el avance innovativo. Se tomarán indicadores de Argentina y la región, así como de otros países, realizando comparaciones, destinadas a observar similitudes y diferencias en dicho proceso de acumulación.

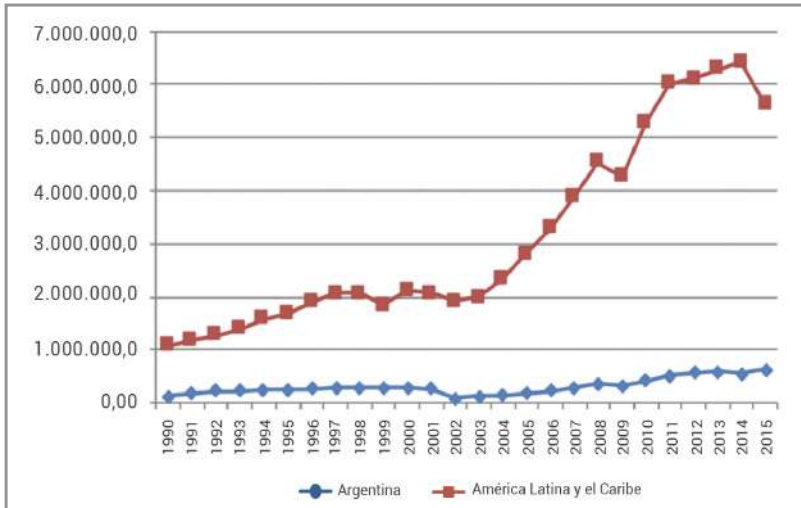
2.1. El nivel de PBI

Para comenzar se toma la evolución del PBI en millones de dólares corrientes, teniendo en cuenta de esta manera la base de recursos de Argentina y sus posibilidades para la acumulación de capacidades, dando cuenta de su comportamiento y del ritmo de evolución. Según datos de Ricyt (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología), durante el periodo 1990-2015 la evolución del PBI se mantuvo dentro de valores que no superan los 632.800 millones de dólares en 2015, con un piso de 103.000 en 2001. Cabe aclarar que durante esos años no solo ha cambiado el valor real de la moneda local, sino que además han acontecido cambios de gran envergadura. En este sentido, vemos que las caídas se registran durante los periodos de crisis o turbulencia política y económica, teniendo en 1999 una caída del 5% respecto del año anterior, que se repite en igual proporción en 2001, y se profundiza en 2002 con una baja del 62%. Nuevas caídas se registran en 2009 y 2014 según los datos analizados. En cuanto al crecimiento, durante los años noventa el promedio de aumento del PBI ronda el 11 %, mientras que en los años 2000 el promedio de crecimiento se eleva al 19 %.

En cuanto a la región, el aporte de Argentina al PBI de América Latina (AL) es bajo, aunque más estable que la evolución general de AL. Al observar la Figura 1 notamos que durante los años noventa, el nivel de PBI de AL crece a una tasa relativamente estable, se dispara en 2003 con el crecimiento de la economía internacional, registrándose un aceleramiento del crecimiento hasta el año 2008 de crisis internacional. Durante los noventa AL crece en

promedio el 10%, y durante los años de mayor crecimiento (2003 a 2007) lo hace al 13% en promedio. Por lo tanto la evolución del PBI en la región se mantiene dentro de estándares determinados, con tasas que varían en baja proporción a lo largo de todo el periodo estudiado.

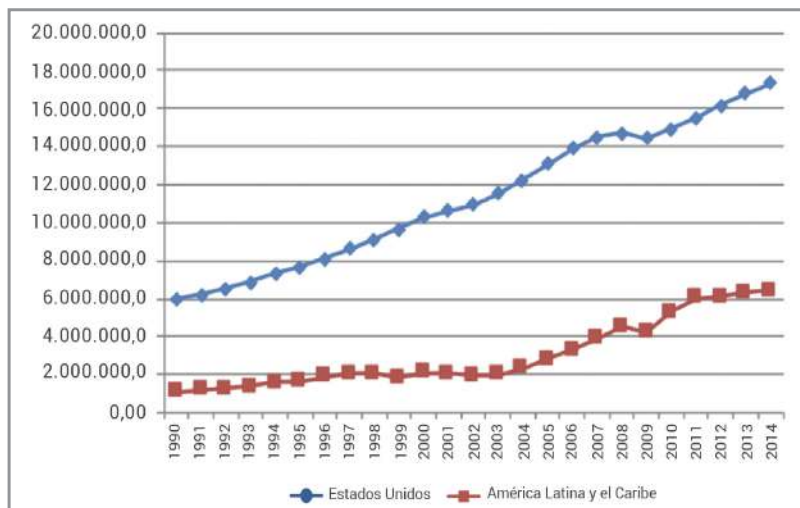
Figura 1. PBI de Argentina y América Latina (periodo 1990-2015)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

La evolución comparada del PBI de AL y Estados Unidos se puede observar con la Figura 2, donde la economía norteamericana se desacelera en 2008 y cae en 2009 producto de la crisis internacional. Al hacer una comparación con la evolución del PBI de Estados Unidos, un país desarrollado, podemos encontrar como diferencia fundamental no solo el monto del producto, que para la economía norteamericana es altamente superior, sino también la tasa de crecimiento, que es inferior a la de América Latina. Sin embargo, el crecimiento es más estable que en el caso de Argentina y AL, que se muestran más volátiles a la economía desarrollada.

Figura 2. PBI de América Latina y Estados Unidos (periodo 1990-2014)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

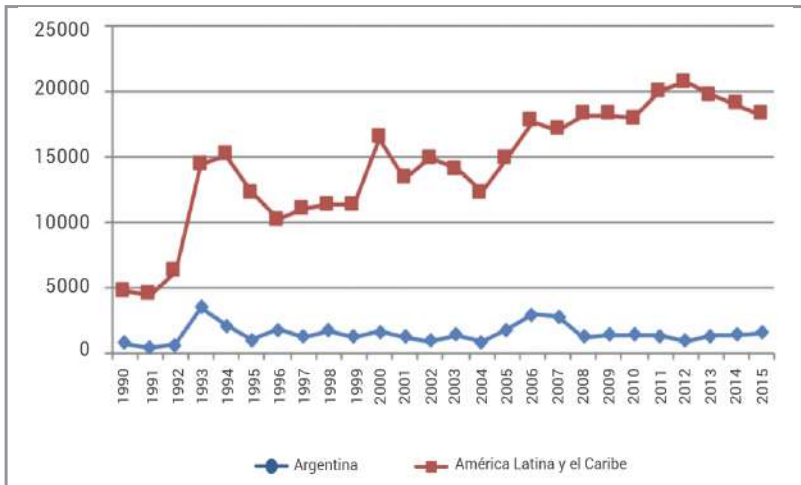
La estabilidad económica es una variable fundamental para mantener procesos de avance sostenido, fundamentalmente en lo que hace a la innovación. En esta línea podemos ver entonces que en Argentina la evolución del PBI se ve interrumpida en su ritmo en varias oportunidades, evidenciándose como más volátil que el resto de las economías analizadas. A partir de esto se puede afirmar que durante las últimas dos décadas no se habrían dado las condiciones esenciales para la generación de una acumulación sostenida de capacidades.

2.2. Resultados en innovación

Luego de examinar la evolución del PBI de Argentina, con el fin de dar cuenta de las posibilidades para la acumulación de capacidades, se analizarán los resultados en innovación durante el mismo periodo, también tomando como referencia los datos de Ricyt. El principal indicador de *output* de innovación lo constituyen las patentes otorgadas, es decir, de las innovaciones efectivamente reconocidas como tales y registradas. La Figura 3 muestra la evolución de las patentes otorgadas de Argentina y AL, donde la primera registra el valor más bajo en 1991 con 403 patentes, siendo el grueso correspondiente

a no residentes, y el más alto en 1993 con 3447 patentes, también siendo de no residentes en su mayoría. Para AL, los valores más bajos se registran en 1990 y 1991, aunque lo interesante de la evolución del registro de patentes es la gran disparidad en los valores a lo largo del periodo considerado para el análisis. Ello se debe a la influencia del desempeño dispar de los países de la región, que impacta en el promedio aquí examinado. En este sentido, Argentina parece mostrar una evolución más estable en los registros de patentes durante el periodo referido.

Figura 3. Patentes otorgadas Argentina y América Latina (periodo 1990-2015)



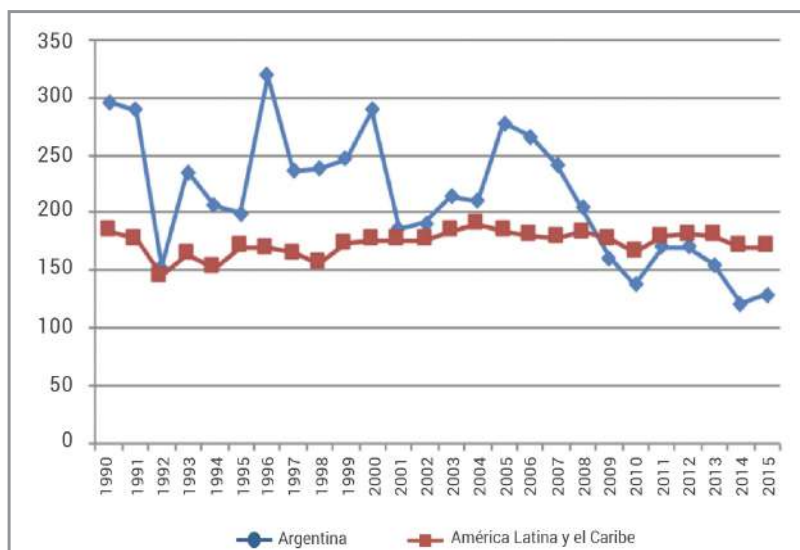
Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Otro de los principales indicadores de desempeño es el coeficiente de invención, que mide la cantidad de patentes solicitadas por residentes cada 100.000 habitantes.

En la Figura 4 se observa la evolución comparada de Argentina y AL, con una notable dispersión de los valores para Argentina. Mientras que AL muestra cierta estabilidad a lo largo del periodo estudiado, Argentina registra valores muy volátiles, principalmente durante la década de los noventa, con un pico en 1996 de 319. Durante los años 2005 a 2010 se observa una caída sostenida, que se recupera en 2012 para emprender una nueva caída al año siguiente. Ello resulta interesante para destacar, tratándose de un periodo de crecimiento de la economía local y de un marcado interés de parte del

gobierno de turno en el fomento de las actividades científicas y tecnológicas. Sin embargo, y como se viene planteando, la acumulación de capacidades resulta fundamental para la generación de avances innovativos sostenidos, con lo cual más adelante nos centraremos en el estudio de la generación de capacidades vía formación y desarrollo de habilidades. Por otro lado, si bien las patentes resultan un indicador de importancia para medir los resultados de innovación, existe un consenso en considerar a los esfuerzos tecnológicos como factores de medición de la innovación (*Manual de Bogotá*), teniendo en cuenta que los países en desarrollo se caracterizan por emprender estrategias más bien defensivas a la hora de innovar, con el predominio de innovaciones incrementales. En el próximo punto se examinará la evolución de los esfuerzos en innovación durante el periodo considerado.

Figura 4. Coeficiente de invención Argentina y América Latina (periodo 1990-2015)



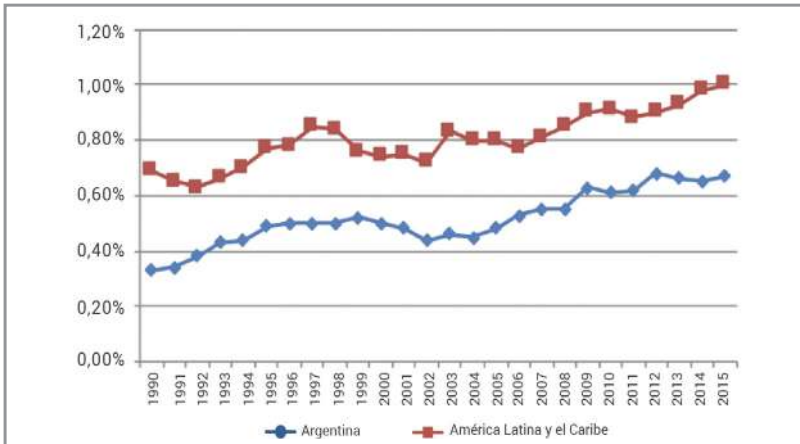
Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

2.3. Esfuerzos en innovación

Los esfuerzos en innovación, también denominados Actividades de Innovación o Actividades Científicas y Tecnológicas (ACT), comprenden las distin-

tas acciones⁶ emprendidas con el objeto de desarrollar innovaciones pueden resultar o no en innovaciones concretas. Es decir que el foco está puesto en los procesos para innovar más que en los resultados mismos de innovación. En este caso utilizamos el indicador ACT, que mide el porcentaje de lo invertido en esfuerzos en innovación del PBI. En la Figura 5 vemos la evolución de ACT para Argentina y AL, donde a diferencia del indicador anterior para Argentina los valores son más estables. La tendencia parece asemejarse bastante a la evolución del PBI, registrándose en 2002 una caída que viene desde el año 1999. Luego se observa una recuperación en 2003, y una nueva caída en 2008.

Figura 5. ACT Argentina y América Latina (periodo 1990-2015)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

La evolución para la región en conjunto se muestra un tanto más volátil, con influencias diversas de los países miembro; entre ellos Brasil aparece con el mejor desempeño a lo largo de todo el periodo considerado.

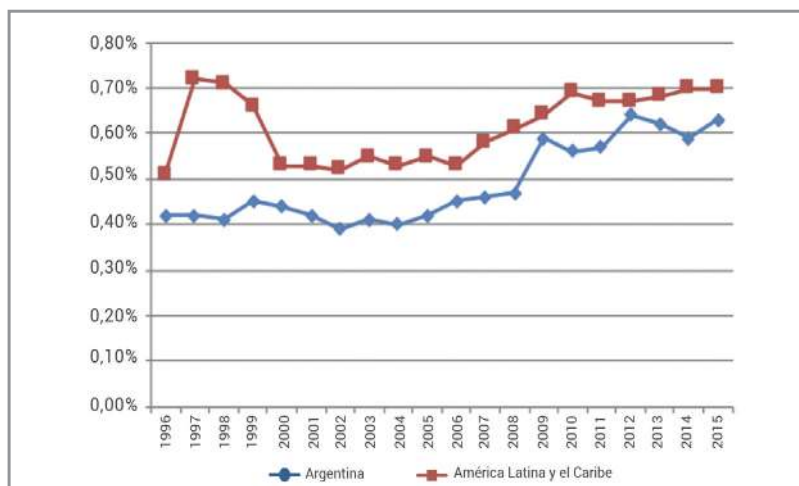
Dentro de las ACT, uno de los principales esfuerzos de innovación se trata de I+D, que podemos analizar con la Figura 6. En Argentina, durante el

⁶ Según el *Manual de Bogotá*, las ACT se definen por las siguientes actividades: I+D, tecnología incorporada al capital, tecnología no incorporada al capital, capacitación, modernización organizacional, diseño y comercialización.

periodo 1996-2015 la inversión en I+D como porcentaje del PBI se mantuvo en torno al 0,40% hasta el año 2008, rompiéndose el techo en 2009, cuando trepó a 0,59% y manteniéndose en los años siguientes en valores cercanos, con un máximo en 2012 del 0,64%. La región en cambio presenta valores más dispares, con un techo del 0,72% en 1997, comenzando a caer al año siguiente para mantenerse en torno al 0,50% hasta 2006, cuando comienza a repuntar el crecimiento y llega al 0,70% en 2014. También aquí influye el dispar desempeño del resto de los países de la región.

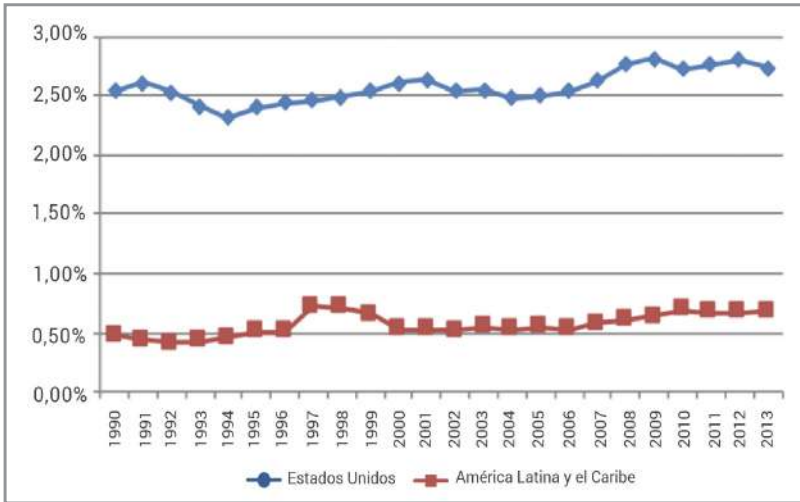
A pesar de que la evolución del PBI para Argentina se muestra más estable, los porcentajes de inversión del PBI en esta actividad resultan menores al 1%, lo cual es un factor preocupante para la innovación, teniendo en cuenta las recomendaciones sobre el tema. Ello se aplica tanto para Argentina como para la región en conjunto, si se lo compara con países desarrollados como Estados Unidos, que invierte en torno al 2,5% del PBI en I+D, tal como se puede ver con la Figura 7.

Figura 6. I+D Argentina y América Latina (periodo 1996-2015)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Figura 7. I+D Estados Unidos y AL (periodo 1990-2013)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

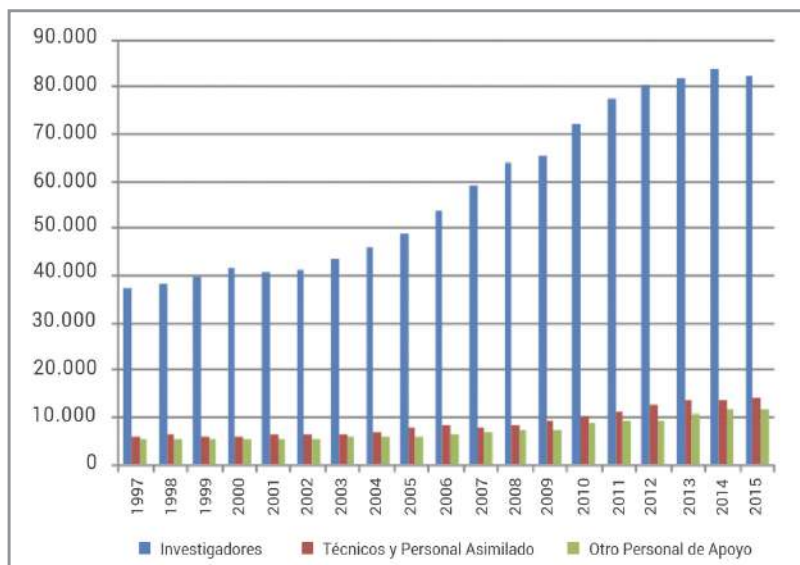
Vale decir que para 2015 AL representó el 3,5% del monto total de I+D invertido en el mundo. Otra característica de AL es la fuerte concentración de la inversión en I+D entre sus países integrantes: solo tres países representan el 88% del esfuerzo regional. Brasil participa con el 64%, seguido por México con el 17% y Argentina con el 7%. El resto de los países acumulan el otro 12%. Si bien esta concentración guarda relación con el tamaño de sus economías y con el valor del PBI a nivel regional, la brecha entre estos tres países y el resto de los países de América Latina en materia de inversión en I+D resulta aún más significativa. Esto ubica entonces a Argentina en un lugar favorable dentro de la región.

2.4. Recursos para innovación

Para lograr una acumulación de capacidades innovativas a lo largo del tiempo no solo se requiere de un nivel de PBI sostenido sino además de personal dedicado a la ciencia y la tecnología. En este sentido resulta fundamental analizar la evolución del nivel de los profesionales. El primer punto a examinar entonces es el personal dedicado a ciencia y tecnología durante ese periodo, según los datos de Ricyt. La Figura 8 muestra la evolución de la

cantidad de investigadores, técnicos y personal de apoyo, a partir de la cual podemos hacer varias anotaciones. En primer lugar cabe destacar la notable diferencia en la cantidad de investigadores durante todo el periodo, respecto del resto de las categorías. Segundo, se pueden distinguir tres momentos marcados en la cantidad de investigadores: un primer momento que va desde los últimos años de la década del noventa hasta 2002, donde los valores se mantienen cercanos a los 40.000 investigadores; un segundo momento en el cual se observa un crecimiento marcado desde el año 2003, llegando al 2012 con algo más del doble de investigadores, y en los últimos años una estabilización en la cantidad en torno a 80.000.

Figura 8. Personal en ciencia y tecnología para Argentina (periodo 1997-2015)

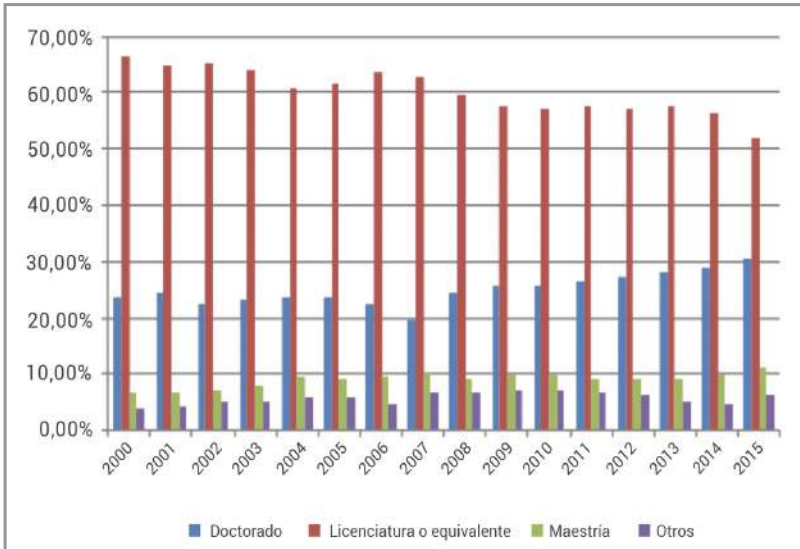


Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Otro de los indicadores relevantes para analizar la acumulación de capacidades es el nivel de graduados según grado académico. A partir de la Figura 9 observamos que durante el periodo 2000-2014, la evolución de la cantidad de graduados en licenciatura ha descendido un 10% entre el año 2000 y 2014 para maestría ha crecido pasando del 6% los primeros años al 9% para el final del periodo, y para el caso de los doctorados, se observa un periodo es-

table entre el año 2000 y 2006, cayendo en 2007, aunque se recupera al año siguiente, mostrando valores en torno al 26%. Por lo tanto, esta evolución muestra un comportamiento inestable, y no sostenido, principalmente para los graduados en doctorado, que son quienes representan un aporte fundamental a la innovación.

Figura 9. Graduados según grado académico (periodo 2000-2015)

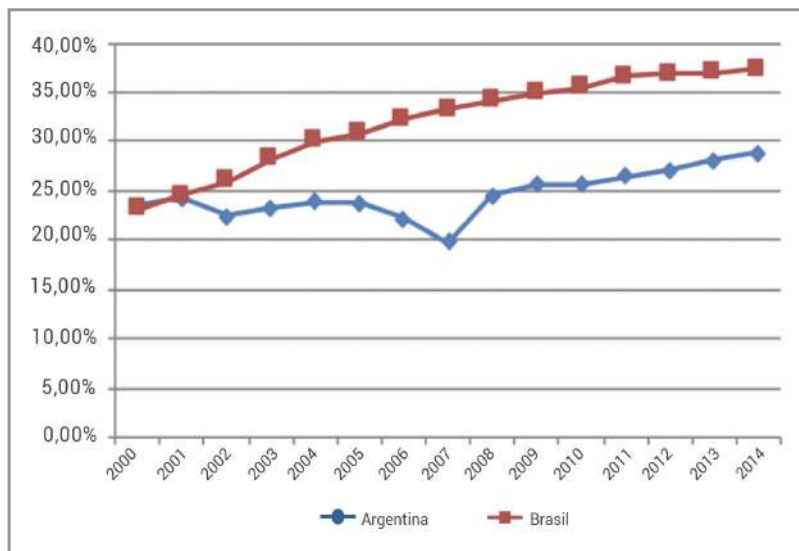


Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Este dato es importante comparado con Brasil, el país con mayor nivel de I+D de la región, que para el mismo periodo muestra un aumento sostenido de la cantidad de graduados de doctorado, creciendo casi el 15% durante esos años (Figura 10).

Conocer la evolución de la cantidad de graduados por disciplina también resulta un indicador de relevancia para los objetivos del presente trabajo. A partir de la Figura 11, podemos ver cómo evolucionó durante el periodo 1990-2015, cuando la cantidad de graduados en Ciencias Sociales se dispara fundamentalmente desde 1998 y continúa creciendo de manera casi ininterrumpida durante los años siguientes. Las Ciencias Médicas también muestran un comportamiento positivo, aunque menos estable, con varios momentos de caída tras los picos de 2004, 2008 y 2011.

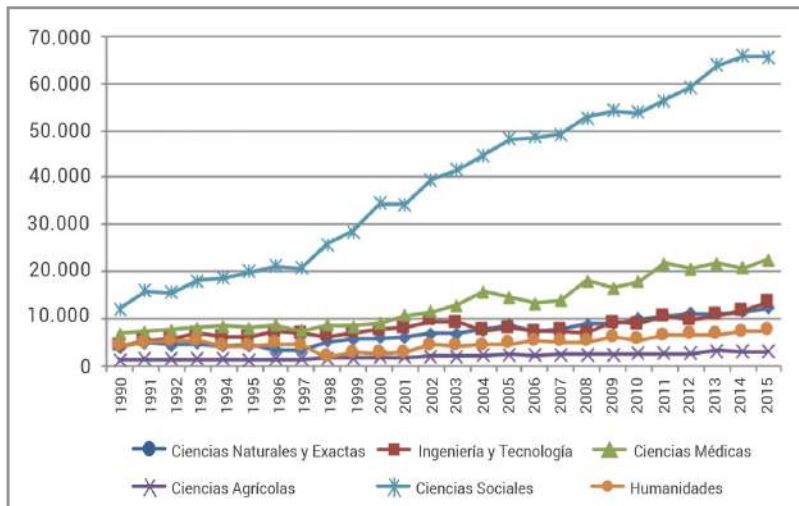
Figura 10. Graduados de doctorado Argentina y Brasil (periodo 2000-2014)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

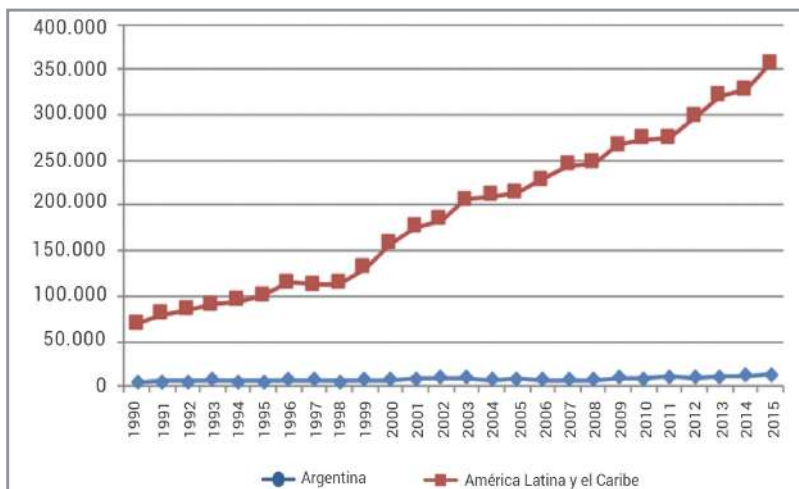
Resulta interesante observar la evolución para la cantidad de graduados en Ingeniería, una ciencia fundamental para el avance tecnológico. Ello lo podemos ver con más claridad con la Figura 12, donde se ilustra la evolución comparada con AL. Allí se observa una diferencia fundamental, puesto que mientras la región presenta valores crecientes y constantes durante todo el periodo, Argentina mantiene valores similares a lo largo de los años analizados, aunque también constantes. Los valores de AL aquí también se encuentran motorizados por Brasil, que presenta una evolución creciente en la cantidad de ingenieros. No obstante ello, al comparar con Estados Unidos, la tendencia de este se asemeja más al caso de Argentina que a la región (Figura 13).

Figura 11. Graduados según disciplina para Argentina (periodo 1990-2015)



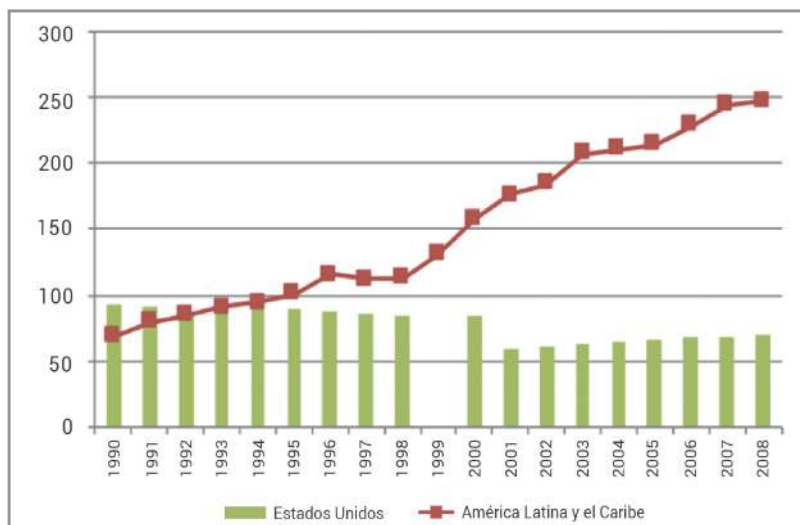
Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Figura 12. Graduados en ingeniería en Argentina y América Latina (periodo 1990-2015)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Figura 13. Graduados en ingeniería en Estados Unidos y América Latina (periodo 1990-2008)



Fuente: elaboración propia basada en datos de Ricyt.

Nota: sin datos para Estados Unidos año 1999.

2.5. Las instituciones en ciencia y tecnología

Como se estableció anteriormente, a partir de las aportaciones teóricas sobre la materia, las instituciones en ciencia y tecnología cobran especial importancia para el sostenimiento de los procesos de acumulación de capacidades para el progreso técnico en los países en desarrollo. No obstante, se sostiene que, en la práctica, nuestra región se caracteriza por una debilidad en el complejo de instituciones, que se ve atado a cambios en la coyuntura. A partir del periodo analizado podemos distinguir de tres momentos en la definición de las instituciones: uno correspondiente a los años noventa, el segundo ligado a la etapa de crecimiento desde 2003 hasta 2015, cuando se inicia una tercera etapa que continúa hasta la actualidad.

En el apartado anterior analizamos los principales indicadores de desempeño que dan cuenta del comportamiento tecnológico de Argentina desde los años noventa hasta la actualidad. Los registros positivos sostenidos se dieron en el marco de una etapa de crecimiento y estabilidad de la economía, sumado a una orientación marcada hacia el interés en la ciencia y la

tecnología, que se plasmó en el fortalecimiento y creación de instrumentos y políticas. Esto se da fundamentalmente entre los años 2003 y 2007, aunque también se observan registros destacados para 2010 y 2015. A partir de los datos analizados podemos observar que, entre 2010 y 2015, la actividad científica y tecnológica en América Latina mostró un crecimiento importante en la inversión en I+D realizada por los países de la región y en el número de personas involucradas en actividades científicas y tecnológicas. Argentina es uno de los tres países que aportaron mayores registros; los otros dos son Brasil y México. Juntos concentran casi el 90 % de los esfuerzos realizados en la inversión en I+D. Estas diferencias dan cuenta de la brecha que existe entre estos países y el resto de la región, que según Ricyt (2016) solo llega a aportar el 10 % del total de la inversión en I+D de América Latina. Así como es posible observar una disparidad entre los niveles de inversión de los países más grandes de la región y los del resto, se puede establecer una suerte de correlación entre el nivel de inversión y el desarrollo y complejidad de los sistemas institucionales para cada caso (Ricyt, 2017). Nos concentraremos en caracterizar el caso de Argentina.

Según datos de Ricyt (2016), Argentina presentó una inversión en I+D como porcentaje del PBI del 0,59% en el último año disponible. Por otro lado su gasto en millones de dólares (PPC, Paridad de Poder de Compra) fue de 5.867,14 en el último año disponible. En este país, el sistema institucional público de ciencia, tecnología e innovación, formado durante la etapa de crecimiento de la economía (2003-2015), se compone de organismos de formulación y planificación de políticas a cargo del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), así como de consejos,⁷ comisiones, comités de asesores y secretarías.

Los lineamientos que dan forma a política de ciencia, tecnología e innovación de Argentina se basan en el “Plan Argentina Innovadora 2020”, que enuncia y declara la concepción del Estado nacional sobre el papel de las

⁷ Dentro de los primeros está la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), que funciona por medio del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (Foncyt), el Fondo Tecnológico Argentino (Fontar), el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (Fonsoft), y el Fondo Argentino Sectorial (Fonarsec). También se pueden enumerar otros organismos importantes del sistema: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conicet), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

actividades científicas, tecnológicas y de innovación con respecto a los objetivos de desarrollo social y productivo. En él se establece el “propósito de seguir formando recursos humanos de alta calidad, aumentar el acervo de conocimientos disponible y despertar vocaciones científicas en los niños y jóvenes a fin de proyectar un futuro en el que el conocimiento sea un factor central de la inclusión y el crecimiento económico del país”. Por otro lado, busca “impulsar el desarrollo de la cultura emprendedora y la innovación, a fin de generar bienes y servicios de alto valor agregado, que sirvan para aumentar la competitividad a las empresas y dar respuesta a problemáticas sociales” (MINCyT, 2011). En dicho plan también se enuncian los sectores estratégicos para promover y se establece que el conocimiento es una herramienta para mejorar la productividad y el bienestar social. Esto ha guiado acciones que contribuyen a la generalización de la idea de “innovación inclusiva” en diversos sectores productivos y sociales, con el propósito de construir una sociedad en la que el conocimiento sea el motor fundamental de las actividades productivas y sociales.

Resulta oportuno destacar que este escenario de desarrollo institucional de organismos de ciencia y tecnología se circunscribe a una fase de estabilidad y crecimiento económico que se da aproximadamente entre 2003 y 2014 (o 2015). Desde fines de 2015 comienzan a retomarse algunas directrices de política que predominaron en los años noventa. Vale decir que durante los noventa el cambio tecnológico era interpretado como un factor exógeno, y las instituciones en ciencia y tecnología se veían desarticuladas y con escasa vinculación con el sector productivo. En esta línea Chudnovsky y López (1996) destacan que en ello inciden las características del Estado en cuanto a su baja o nula influencia tanto en la articulación entre el sector productivo y las instituciones, como en la generación de recursos para el desarrollo de capacidades a nivel local, teniendo en cuenta que el grueso de las innovaciones de la época se centró en las transferencias tecnológicas de parte de inversión extranjera directa. Al analizar la evolución de los principales indicadores examinados aquí, la mayoría presenta valores bajos, en comparación con los registros de la región.

Desde finales de 2015 se asiste a una transición hacia un modelo similar al que predominó en los noventa. Hay una reducción presupuestaria en instituciones vitales para la formación de investigadores, y también una reduc-

ción de la jerarquía de otras, con la consecuente pérdida de importancia de las mismas en cuanto a su capacidad de guía de los procesos de innovación.

3. *Pathdependency* e instituciones

En América Latina resulta importante analizar las características de las instituciones en ciencia y tecnología dado que las trayectorias económicas de los distintos países presentan, como rasgo central, una marcada tendencia a lograr periodos de fuerte crecimiento, seguidos de estancamiento o retroceso, lo cual tiene grandes implicancias en el desarrollo de las políticas. En la región, desde mitad del siglo XX, se han creado e implementado diversos programas para lograr el desarrollo social y económico, enfocado en la generación de una matriz productiva basada en recursos humanos calificados así como en la puesta en marcha de nuevos productos y servicios de alto valor agregado. Ciencia y tecnología aparecen, en este contexto, como medio y como fin para alcanzar el desarrollo social (Redes, 2015). De aquí la importancia que tiene, para los diversos países de la región, la institucionalización de las actividades de ciencia y tecnología, que se manifiesta en la generación de políticas públicas, con su consiguiente instrumentación en proyectos, líneas y programas.

Según lo analizado, en las últimas décadas Argentina muestra no solo una volatilidad de su economía sino también cambios en las instituciones en ciencia y tecnología, en lo que hace a lineamientos, articulación y alcances. Asimismo, la acumulación de capacidades y la conformación de una trayectoria de avance no se ha mantenido a lo largo del tiempo en los indicadores considerados. Si bien se pueden destacar valores crecientes para I+D en algunos años y un incremento en la cantidad de investigadores desde 2003, entre otros valores positivos, muchos indicadores marchan en paralelo con la evolución de la economía, que atraviesa momentos de crecimiento, de estabilidad, de desaceleramiento y caída a lo largo del periodo estudiado. La coyuntura define y condiciona la toma de decisiones a mediano y largo plazo, y entre ellas encontramos aquellas que son fundamentales para garantizar un proceso de acumulación sostenida de capacidades: la inversión en recursos y la formación. Si la coyuntura no acompaña con señales favorables, las instituciones en ciencia y tecnología deberían operar activamente brindando un marco de oportunidades. Sin embargo, retomando la caracterización de

las instituciones de la región como débiles y desarticuladas, y sumando los aportes de este capítulo que dan cuenta de una transición de tres etapas diferenciadas en poco más de veinte años, se puede afirmar que capacidad de guía y sostén de los procesos de innovación es baja. La escasa articulación, el cambio de directrices de política, la variación en los presupuestos, entre otros elementos, no aportan estabilidad a las señales ya inestables de la coyuntura. En este sentido, resulta difícil garantizar una guía y respaldo a la formación de capacidades y de una trayectoria de avance.

Conclusiones y reflexiones finales

A partir del análisis de los principales indicadores de innovación de Argentina de los últimos veinte años, observamos que la acumulación de capacidades y la conformación de una trayectoria de avance no han ocurrido de manera sostenida, en línea con la hipótesis planteada en este capítulo. Asimismo, muchos indicadores marcaron un comportamiento acorde a la evolución de la economía, con momentos de crecimiento, caída, desaceleramiento y estabilidad. De la misma manera las características de las instituciones en ciencia y tecnología también han variado conforme a los cambios de gobierno. Esto limita las posibilidades de operar de guía de procesos de innovación sostenidos en el tiempo, al evidenciar cambios en las directrices de política, variación en los presupuestos y desarticulación de instituciones.

Teniendo en cuenta que la trayectoria de avance define las posibilidades de avance futuro, resulta fundamental promover la acumulación de capacidades a lo largo del tiempo, para superar la condición de los países periféricos en cuanto a la imposibilidad de absorber los frutos del cambio técnico. Considerando que los cambios coyunturales son inevitables, debería entonces apuntarse hacia el fortalecimiento de las instituciones en ciencia y tecnología. Sin embargo, teniendo en cuenta la evidencia aquí presentada, las características de las mismas parecen marchar en línea con los cambios coyunturales. Estamos entonces en una situación compleja de tratar.

Volviendo a los datos ya analizados, notamos por ejemplo que la tasa de crecimiento del PBI de Estados Unidos es inferior a la de AL durante los años bajo estudio; sin embargo, este país viene acumulando capacidades desde largos periodos, es decir, viene formando una trayectoria de avance que determina la definición de progresos futuros. Por ello, el avance de la ciencia y la tecnología en este tipo de países ya no se ve atado a las condiciones eco-

nómicas del país, sino que se delimita por el sendero de avance construido. Por lo tanto, embarcarse en dar forma a dicha trayectoria se muestra como un elemento superador de la dependencia a las condiciones de coyuntura.

Al respecto una apuesta fundamental para lograrlo es concentrarse en la educación y la generación de capacidades y habilidades, que si bien son recursos que se nutren por largos periodos, sus frutos también se extienden en el tiempo. Vale decir que teniendo en cuenta las características estructurales de la economía esto requiere de un esfuerzo conjunto de parte del sector productivo, científico y tecnológico, y gubernamental para coordinar necesidades y recursos, así como para establecer los resultados esperados. La conformación de una trayectoria de avance permitiría superar la dependencia a la evolución de nuestra economía y el rol de las instituciones de ciencia y tecnología para absorber el progreso técnico. En este sentido, el trabajo plantea los primeros aportes en esta línea, con el objetivo de dar lugar a contribuciones futuras sobre el tema que apunten hacia la definición de estrategias y medidas para dar forma al sendero de avance aquí referido.

Referencias bibliográficas

- Bielschowsky, R. (2010). "Capítulo 5. Fusión entre el estructuralismo y la interpretación schumpeteriana". En: *Sesenta años de la Cepal: textos seleccionados del decenio 1998-2008*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1996). "Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que *laissez faire*?". *Redes*, N° 6. Bernal: Editorial de la UNQ.
- Dosi, G. (1988). "Sources, procedures and microeconomics effects of innovation". *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3.
- Dosi, G. y S. Fabiani (1994). "Convergence and divergence in the long-term growth of open economies". En: Soete, L. y Silverberg, G. (eds.), *The Economics of Growth and Technical Change*, Edward Elgar Publishing.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven; Yale University Press.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona; Editorial Antoni Bosch.
- Lewis, W. A. (1953). *Report on Industrialization and The Gold Coast*. Accra; Government Printer.

- López, A. (1998). "La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática". *I&D. Revista de Industria y Desarrollo*, Año 1, N° 3.
- MINCYT (2011). *Argentina innovadora 2020. Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Myrdal, G. (1956). *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press.
- Nelson, R. y Winter S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Growth*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Nueva York; Oxford University Press.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. Nueva York: Naciones Unidas, Cepal.
- Redes (2015). *Políticas CTI en países emergentes. Análisis comparado de experiencias heterogéneas y su aplicabilidad en Argentina. Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Países Emergentes*. Noviembre Buenos Aires: Ciecti.
- Ricyt (2016). *El estado de la ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. Buenos Aires: Ricyt.
- (2017). *El estado de la ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. Buenos Aires: Ricyt.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge: Harvard University Press.

La logística internacional: herramienta fundamental para la competitividad de las empresas argentinas

Leandro Martín y Julieta Peuriot

Introducción

La situación actual de los nuevos paradigmas empresarios pone de manifiesto la necesidad de integración de acciones de los sectores involucrados en el proceso productivo con el objetivo de lograr un sistema de producción competitivo y rentable. En este contexto, la logística aparece como una actividad transversal a todo el proceso.

La cadena logística se compone de una serie de eslabones; cada uno de ellos representa determinadas tareas a desarrollar. Así, el ciclo completo de la logística comprende: la adquisición de los insumos para la producción de mercaderías, el reporte de inventarios y control de *stock*, la regulación de los plazos del proceso de producción y el almacenaje de productos intermedios y finales, la coordinación con equipos de ventas para cumplir con los plazos establecidos, la determinación del modo de distribución y transporte de la mercadería hasta llegar, en su etapa final, a la entrega del producto al consumidor.

El concepto “logística internacional” aparece asociado tanto a los insumos de producción importados, como a las ventas del producto final en el exterior. Al sujeto responsable aduaneramente de esa venta lo denominamos “exportador”.

Al momento de evaluar posibles dificultades relacionadas con la logística internacional a lo largo de sus distintos eslabones, vemos necesario considerar cada interfase en particular y analizar su impacto final para el éxito de la operación comercial.

En el presente capítulo se desarrollarán, entonces, los temas presentados anteriormente. No obstante, es necesario aclarar que con frecuencia los costos logísticos tienden a evaluarse solo desde el impacto que producen

en el costo internacional y dejando de lado el resto de las etapas de la cadena logística, por ejemplo los flujos internos y las interfases entre modos de transporte internos, los nodos de transferencia hacia medio de transporte principal y los controles aduaneros estatales –que refieren sobre todo al control integral de la documentación de la operatoria aduanera en general.

En este punto consideramos que Argentina tiene mucho por desarrollar, si desea estar dentro de los estándares de competitividad requeridos en el mercado internacional actual. Barbero y Serebrinsky (2006) advierten que para incrementar la competitividad no solo debe atenderse a la eficiencia de los procesos logísticos de las exportaciones, sino también a los movimientos a lo largo de toda la cadena de valor, lo que involucra también flujos de importación y domésticos.

En este capítulo se identificará la importancia de la logística como clave de la competitividad de las empresas nacionales y se mostrará cómo la eficacia de la logística se convierte en una herramienta estratégica fundamental para lograr y mantener la inserción internacional de las empresas argentinas.

1. Definiciones y conceptos de logística

En el ámbito de los negocios es común encontrar distintos términos a la hora de referirse a la logística. Así, como sinónimos se mencionan: “el gerenciamiento de materiales”, “la cadena de suministros”, o su equivalentes en inglés “*supply chain management*”, entre otros. No obstante, e independientemente del término que se utilice para referirse a ella, tomaremos como definición de logística a la brindada por el Consejo de Gerenciamiento Logístico de Estados Unidos (1986):

[...] el proceso de planeamiento, implementación y control de un eficiente flujo y almacenamiento de materias primas, productos semielaborados y productos terminados; y de la información pertinente, desde el punto de origen hasta el punto de consumo final, con el objeto de satisfacer las necesidades del cliente.

Esta definición contiene varios conceptos que requieren especial observación, a saber:

- Implica acciones gerenciales como la planificación, la implementación y el control. De aquí se desprende que la más alta jerarquía de la empresa debe estar involucrada en el proceso logístico.
- En el proceso logístico hay un flujo de materiales, de información y de documentación. Todo producto que se mueve (ya sea una materia prima, un producto semielaborado o terminado) debe acompañarse con un documento que certifique propiedad y características: en este caso nos referimos al remito para el movimiento de productos en el mercado interno, y la carta de porte (CRT) para las cargas terrestres, al conocimiento de embarque (*bill of lading*) para las cargas transportadas en el modo marítimo, la guía aérea (*air way bill*) para las cargas transportadas por avión, etcétera.
- Por otro lado, se sabe que el alcance de la logística se visualiza en toda la organización, ya que cada sector interviene con sus recursos en el proceso. Así, el proceso de gerenciamiento logístico requiere recursos naturales, humanos, financieros e informáticos para el correcto movimiento de flujo de bienes y de la información pertinente.
- Finalmente, la definición contempla satisfacer las necesidades del cliente. Esto significa que la misión de la logística es planificar y coordinar todas las actividades necesarias con vistas a alcanzar los niveles deseados de servicio y calidad para cumplimentar lo requerido por el cliente.

Asimismo, a medida que se avanza en formas de comercialización más complejas, los canales de distribución se tornan más exigentes en cuanto a los servicios que brindan al cliente y, por ende, pasan a ser más demandantes de servicios de logística. El productor es el que da origen –además de al producto– al canal de distribución. El producto puede venderse directamente al cliente o seguir distintos caminos: distribuidores, mayoristas, minoristas, intermediarios, *brokers*, *traders*, etc. Sea cual fuere el modo seleccionado para hacer llegar el producto al destino final y tomando la logística no solo como elemento dinamizador sino como un componente transversal que antecede y también va más allá de la distribución, es necesario entender que, debido al constante incremento de costos y dada la necesidad de replantear estrategias tendientes a incrementar la competitividad, la logística ha tomado un lugar que crece progresivamente como elemento clave para ello.

1.1. Eslabones de la cadena logística

Como se mencionó al inicio del capítulo, la cadena logística se compone de eslabones, y cada uno de ellos representa determinadas tareas a desarrollar para, finalmente, lograr el objetivo pretendido por todo exportador: llegar con el producto adecuado, al lugar adecuado, en el momento adecuado y al menor costo posible. Y con la firme intención de convencer al cliente de que no será necesario consultar con otros proveedores, pues lo que se le está brindando es un servicio de calidad y excelencia.

Los eslabones de la cadena logística que van desde el productor o exportador hasta el cliente o consumidor son los siguientes:

- Planificación de las operaciones logísticas.
- Control y manejo de inventarios de insumos y materias primas.
- Función de compras y suministros.
- Política de proveedores.
- Recepción de materiales y flujo al área de producción.
- Programa de producción (con adaptación de productos, envases, embalajes, etc.).
- Control y manejo de inventarios de producto final.
- Preparación de la mercadería para su distribución física internacional.
- Tramitaciones documentarias necesarias ante organismos públicos y privados.
- Transporte interno a punto de embarque internacional.
- Contratación de seguros.
- Consolidación en depósito fiscal.
- Operaciones de carga y estiba a bordo del medio de transporte internacional.
- Transporte internacional.
- Operaciones de descarga del medio de transporte internacional.
- Nacionalización (despacho a plaza - despacho de importación).
- Ingreso del producto al depósito fiscal o al depósito del cliente.
- Recepción de la carga (entrega).
- Conteos, verificaciones y conformidad.
- Controles de calidad.
- Logística inversa.

Gran parte de estos eslabones están identificados por las distintas áreas de responsabilidad en la ejecución, dentro y fuera de la empresa, y están organizados de manera tal que aseguran un proceso continuo, cuyo único resultado tiene que ser la entrega en las condiciones pactadas y con la plena aceptación y satisfacción del cliente.

1.2. Aspectos principales de la logística internacional

El comercio internacional supone un intercambio de bienes y servicios realizados por personas físicas o jurídicas radicadas en países diferentes. Para que pueda llevarse a cabo, será imprescindible acudir a la logística internacional. Y para que esta pueda ser posible, se la debe analizar desde dos perspectivas:

1. **Una perspectiva geográfica y jurídica** de los países entre los cuales se realizan las operaciones de intercambio.
2. **Una perspectiva operativa propia del intercambio comercial** en el que operan productores, exportadores y clientes o empresas importadoras.

En relación con la perspectiva geográfica y jurídica, entendemos al Estado como el responsable de ejecutar diferentes actividades con el objetivo de que sus ciudadanos o empresas tengan acceso y facilidades para concretar ese intercambio de bienes y servicios. En esta perspectiva el Estado deberá:

- Delinear, planificar y ejecutar políticas concretas que faciliten, mejoren y aumenten el comercio internacional.
- Poner a disposición de los operadores comerciales de su país las infraestructuras física, jurídica-normativa y de facilitación del comercio internacional para concretar los objetivos definidos a nivel de país, como el aumento del comercio exterior.
- Proveer de obras de infraestructura física necesarias para que los intercambios lleguen a los destinos prometidos (como, por ejemplo, redes viales, vías férreas, puertos, etc.).

Resultará sumamente difícil que pueda llevarse a cabo un creciente comercio internacional, si no es amparado por una logística eficaz por parte del Estado. Barbero y Serebrisky (2006), en su trabajo "Argentina: el desafío de reducir los costos logísticos ante el crecimiento del comercio exterior", ad-

vierten que: “para incrementar la competitividad no debe solo atenderse a la eficiencia de los procesos logísticos de las exportaciones, sino también a los movimientos a lo largo de toda la cadena de valor, que involucra también flujos de importación y domésticos”. Para estos autores el desempeño total del sistema depende de una interacción eficiente de las etapas mencionadas; a su vez, estas dependen de las redes de infraestructura, regulaciones e instituciones públicas que gobiernan estas redes y sus servicios asociados, y del desempeño del sector privado en tanto dadores de carga y operadores.

En relación con la perspectiva operativa propia del intercambio comercial, advertimos que el comercio internacional no es distinto del comercio local, pues también consiste en el intercambio de bienes y servicios. No obstante, la diferencia con el local se establece en el hecho de que los sujetos o individuos que lo realizan, en lugar de encontrarse en la misma unidad política, están radicados en países diferentes. Esta única diferencia trae aparejados dos problemas:

- Por un lado, la posibilidad de que existan diferencias de interpretación acerca de los términos y/o condiciones sobre los que se pacta el intercambio del bien o servicio.
- Por otro, al estar los individuos separados por una frontera geográfica, será necesario –en algún momento– trasladar la mercadería desde el lugar donde la tiene el vendedor hasta el lugar donde desea recibirla el comprador.

Depende del conocimiento y las habilidades adquiridos por los operadores comerciales intervinientes en la operación comercial, que ambos problemas se enmienden. Las diferencias de interpretación pueden resolverse a través del uso de ciertas condiciones universalmente aceptadas en los contratos de compraventa internacional. Estas condiciones han sido normalizadas por los *Incoterms* (términos habituales del comercio internacional, denominados así por sus siglas en inglés *International Commerce Terms*), que definen en cada cláusula el lugar de entrega de la mercadería, la transmisión del riesgo sobre la misma y cuál de las partes asumirá los costos de transporte local, los gastos de aduana en los países intervinientes, los gastos de transporte internacional y el seguro en caso de que se determine tomarlo.

Por ello, una vez que se haya resuelto y definido el lugar donde la mercadería será entregada, comienzan a generarse nuevas dificultades para cada una de las partes: cómo prepararla para la entrega y su posterior traslado, cómo transportarla, cuáles son los riesgos a asumir, cómo cubrir tales riesgos, etcétera.

No obstante, con independencia de dónde se entrega la mercadería y de cuáles son las responsabilidades a asumir por las partes, lo importante es tener en cuenta cuáles serán los aspectos que evaluará quien tome la decisión de comprar. Para una mayor comprensión, vamos a realizar una breve reseña de las principales características de los *Incoterms* utilizados usualmente y que más incidencia tienen para el correcto desarrollo de la logística internacional.

Cuando un comprador decide adquirir un producto del exterior, no va a tener en cuenta solamente el valor de la mercadería producida y localizada en el establecimiento del vendedor bajo la condición EXW (*ex-works*, En fábrica... lugar convenido), o en el puerto del país del vendedor bajo la condición FOB (*Free On Board*, Franco a Bordo, puerto de carga convenido), sino que va a considerar todos los costos y servicios necesarios hasta que él tenga la mercadería a su disposición.

En su decisión de comprar entrarán en juego distintos aspectos que el vendedor (exportador) ha de conocer para poder adecuarse a las necesidades y deseos de su futuro comprador. A medida que se pasa de una condición de venta a otra, en el orden establecido en los *Incoterms*, se incrementan las obligaciones del vendedor y disminuyen las del comprador. De esta forma, en los contratos comerciales se adoptará la cláusula que exprese mejor los intereses en juego y la experiencia comercial de las partes.

La competencia internacional es cada vez más pareja; aquel que brinde los mejores servicios a sus clientes obtendrá los mejores negocios. El vendedor que elija la condición DDP (*Delivered Duty Paid*, Entregada Derechos Pagados, lugar de destino convenido) está facilitando a su cliente todo el proceso de entrega, al dejar el producto literalmente en su puerta. Esto es una gran ventaja para aquellos clientes que recién empiezan en el negocio de las importaciones, o que no importan generalmente ese producto o que están probando nuevos mercados.

Mientras que el término EXW representa la menor obligación para el vendedor, DDP representa la obligación máxima.

Es así como en la elección del término también se presentan otras circunstancias que, si bien resulta sumamente importante nombrarlas, exceden a los objetivos que deseamos desarrollar en el presente capítulo:

- El conocimiento de los diversos medios de transporte (itinerarios, frecuencias, transbordos, riesgos, fletes, etcétera).
- Los puertos (costos, usos y costumbres, riesgos, requisitos, etcétera).
- Los seguros (primas, reclamos, cumplimiento, etcétera).
- Los tránsitos (frecuencias, conexiones, tiempos de tránsito, costos de servicios, etcétera).
- El régimen aduanero de origen y destino (tributos, trámites, costo de los servicios, prohibiciones, requisitos, etcétera).

De esta forma, las empresas han empezado a comprender que el precio final que paga el cliente, el nivel del servicio que este recibe y el mantenimiento de la capacidad competitiva de la empresa, dependen en buena medida de la eficiencia en el cumplimiento de las funciones de la logística internacional. Por consiguiente, la convierten en una herramienta indispensable dentro de su estrategia competitiva.

1.3. La distribución física internacional (DFI)

El análisis de los *Incoterms* claramente se encuentra introducido en el área de la distribución física internacional de mercaderías, usualmente denominada por las siglas DFI. Así, nos estamos refiriendo a un proceso, es decir, un conjunto de sucesos que apuntan a un objetivo: la entrega de la mercadería (que ya ha sido fabricada y luego vendida) al cliente final. Este proceso ha de ser interpretado como un flujo continuo de las relaciones, pues una interrupción en alguna generará problemas en el resultado final.

Otro aspecto importante que surge de la definición es el relativo a la necesidad de trasladar la mercadería desde el lugar en donde ha sido producida hasta el lugar convenido por comprador y vendedor para que sea entregada.

En numerosas ocasiones, esto puede significar que la situación exceda el arribo al país de destino, ya que también es posible que se prolongue con un tránsito hasta las dependencias del importador, que pueden estar cerca o no del mismo país o del lugar de desembarco de la mercadería. Sin contar con que muchas veces para llegar al país de desembarco final se debe utilizar un país de conexión o transbordo.

Pensando en esto último, podemos plantear el hecho de trasladar una mercadería desde un lugar interior del país del vendedor hasta llevarla a un lugar interior del país del comprador. Por tanto, tales movimientos y traslados se pueden realizar en, al menos, tres lugares distintos: en el país del vendedor, en el espacio físico de terceros países por los que la mercadería va a transitar y en el país del comprador.

Así, denominaremos a estos tres espacios físicos y a las actividades a desarrollar en ellos “físicas”, “operativas” y “de traslado y/o documentales”, como etapas de la cadena de la distribución física internacional:

- Distribución física en el origen (en el país del vendedor): DFO.
- Tránsito internacional de la carga (en el espacio físico de terceros países transitados): TIC.
- Distribución física en el destino final (en el país del comprador): DFDF.

Es decir que la distribución física internacional de mercaderías consiste en el proceso de actividades físicas, operativas y de traslado de las mercaderías a través de sus tres etapas constitutivas: el origen, el tránsito internacional y el destino final.

2. La distribución física en origen (DFO)

Para que la mercadería pueda iniciar su proceso de distribución física, primero debe haber sido preparada, adecuada y acondicionada de manera tal que pueda afrontar el proceso de distribución.

El proceso de adaptación de la mercadería a las necesidades y desafíos que devienen, se desarrolla en el área de expedición, que es la responsable de preparar el pedido, embalar, etiquetar, marcar, rotular, acondicionar, palletizar y unitarizar el pedido en una única unidad de carga. De tal manera que,

una vez finalizado este proceso, la mercadería, ahora convertida en un único bulto de carga, podrá afrontar el enorme desafío de la gran cantidad de movimientos, manipuleos, estibas, desestibas, cargas, descargas y transportes durante todo el trayecto hasta su destino final.

Es condición que el pedido se haya convertido en una unidad de carga –en el depósito o área de expedición– para que el proceso de distribución de origen se inicie; completándose así la primera fase del proceso de distribución física internacional.

Si bien estamos analizando los acontecimientos que suceden en origen, debemos aclarar que cada decisión que aquí se tome estará directamente relacionada con la selección del medio de transporte internacional que hayan pactado vendedor y comprador, ya que la mercadería deberá ser acondicionada según su característica (frágil, perecedera, etc.), el medio de transporte principal que la lleve hasta el destino final, el tiempo de tránsito estimado, y también con el hecho de que el servicio prevea transbordos o no, etcétera.

Adicionalmente, es muy importante que la gestión de la totalidad de los documentos necesarios para la exportación se contemple en esta instancia, y que el comprador indique cuáles serán los documentos necesarios al arribo para que la mercadería sea autorizada para el ingreso al país de destino, por ejemplo: certificado de origen, requisitos sanitarios, etcétera.

La segunda actividad que se debe considerar para su presentación al momento de oficializar el despacho de exportación son las tramitaciones que deben ser realizadas con anticipación a la preparación del pedido. Tarea no menor es la contratación del despachante de aduana, puesto que su actividad principal será realizar el seguimiento de las tramitaciones que acabamos de comentar a los efectos de tener toda la documentación respaldatoria de la operación y poder confeccionar la declaración aduanera y los documentos solicitados por el importador.

Ahora sí, previstas y sorteadas todas las cuestiones anteriores, se deberá proceder a definir la contratación del flete local con el que se llevará la mercadería hasta el lugar de carga del medio de transporte principal. En este sentido, cabe destacar que teniendo en cuenta las distancias entre las dependencias del productor y el lugar de salida del medio de transporte principal, la infraestructura disponible entre ambos lugares podrá constituir una mayor incidencia en el costo de este flete. Asimismo, la posibilidad de elegir entre uno o más modos de transporte habilita la opción de elegir a más de

un proveedor, con lo cual entendemos que esta situación amerita un análisis más profundo y particular cuanto mayor sea la distancia entre el centro de producción y el lugar de carga del medio de transporte principal.

Por último, pero no de menor importancia, habrá que analizar la contratación de una cobertura de seguros que ampare la mercadería tanto durante su trayecto hasta el punto de embarque internacional, como en el trayecto internacional hasta el punto de entrega convenido. Esta selección de la cobertura de seguro también podrá generar alguna adecuación de la ingeniería logística utilizada habitualmente. Esto, debido a que algunas exigencias de las compañías de seguro para disminuir los niveles de riesgo pueden generar adecuaciones de envases o de embalajes, o introducir controles adicionales sobre el transportista local contratado e inclusive la contratación de la custodia durante el trayecto hasta el lugar de embarque.

El ingreso de la unidad de carga al punto de embarque internacional y las operaciones que en esta instancia se realizan dan inicio a la segunda etapa de la distribución física internacional, que es la del tránsito internacional de la carga (TIC) y, como tal, será considerada como parte del contrato de transporte internacional.

2.1. Tránsito internacional de la carga (TIC)

La etapa del tránsito internacional de la carga (TIC) es clave en el proceso de la distribución física. Por su importancia económica y operativa es, quizás, la más importante de toda la cadena logística.

En tal sentido, debemos tener presente que para que el TIC se concrete eficazmente se deben realizar dentro del contrato de transporte tres operaciones o fases completamente distintas:

1. Consolidar y/o estibar (colocar en un determinado lugar dentro de la bodega del medio de transporte principal) la mercadería a transportar.
2. Transportar la mercadería estibada en la fase anterior a través del medio de transporte seleccionado desde el lugar de embarque hasta el punto de destino final donde el objeto debe ser entregado.
3. Finalmente, arribada la mercadería a través del medio de transporte al punto final, debe ser descargada a los efectos de que sea recibida por el consignatario.

Por lo tanto, será imprescindible, antes de contratar cualquier modalidad de transporte, tener en claro de cuál de esas tres operaciones el transportista se hará cargo. No considerar adecuadamente esta situación podría generar consecuencias imprevistas de tiempos y costos, como así también desde el lado operativo, pues debemos prever lugares, equipamiento y personal para cubrir lo que el transportista no hace. Estas son todas cuestiones que impactan directamente en la competitividad de la empresa.

2.2. Distribución en el Destino Final (DFDF)

Ya avanzados sobre el final del proceso logístico de la comercialización internacional, es decir, el análisis de las distintas actividades y procesos a realizar para la entrega de la mercadería en destino, en el momento adecuado y al menor costo posible, habrá que contemplar actividades que se desarrollarán en el país de destino.

La intervención que el exportador tenga o no en esta instancia dependerá del *Incoterm* pactado entre las partes. Al respecto, la lógica de competitividad indicaría como el mejor escenario que este se haga cargo de la mercadería hasta su entrega en dependencias del importador, incluyendo la contratación del agente de aduana en destino, pago de tributos aduaneros y servicio de transporte doméstico, a fines de realizar la entrega en las dependencias del comprador.

No obstante, la experiencia indica que en un alto porcentaje de ocasiones es conveniente que estas tareas estén en mano de proveedores ya conocidos por el importador y no innovar al respecto, amén que este será quien realmente conozca los precios y valores normales para tales servicios.

Aunque claro está que si estuviésemos en circunstancias de inexperiencia al respecto, en caso de que el exportador fuera quien resuelve estas cuestiones, muy probablemente lograría un mejor posicionamiento frente a su comprador. Así, será necesario analizar en esta instancia la realidad de cada una de las partes y sincerar conocimientos y experiencias.

Ninguna empresa asume mayores responsabilidades, con todo lo que ello implica en términos de costos y riesgos, si no hay una visión estratégica que lo justifique. Más aún teniendo en cuenta que todos los gastos ocasionados según el *Incoterm* acordado serán incluidos finalmente en la factura y

pagados, en última instancia, por el importador. Y esa razón estratégica es la base de las nuevas exigencias de comercialización y competitividad internacional en un mundo globalizado.

3. Logística y competitividad

En este apartado, pretendemos explicar cómo la infraestructura, los servicios de transporte y la facilitación del comercio se han convertido en elementos esenciales de la competitividad de los países en desarrollo en el mercado mundial. La importancia de la relación entre logística y competitividad la pone de manifiesto la tendencia que marca como objetivo disminuir los costos y tiempos en cada una de las interfases (abastecimiento, producción y comercialización y distribución). En el caso de Argentina la apuesta se refuerza toda vez que estamos inmersos en estructuras aun deficientes, costos en aumentos y continua apreciación cambiaria.

En el ámbito internacional la liberalización del comercio ha limitado el efecto de ciertos obstáculos para su ejercicio, como los aranceles y los contingentes. Sin embargo, la importancia relativa de los costos del transporte y las demoras en los pasos fronterizos han aumentado paralelamente las exigencias de las cadenas de suministro globalizadas.

En este sentido, observamos que desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad), en su trabajo sobre "Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte", se sostiene:

[...] la necesidad de contar con servicios de logística comercial cada vez más rápidos y más confiables hace que se preste una atención creciente a la facilitación del comercio y al transporte, factores que pueden llegar a ser más importantes que los aranceles aduaneros para determinar el costo de las mercaderías (Unctad, 2006).

Tanto en América Latina como en Argentina en particular, la eficiencia del transporte y la facilitación del comercio pueden ir de la mano con competencias de gestión y ejecución sumamente especializadas y tecnologías de punta. Llegar a esta eficiencia implica que la iniciativa sea desarrollada por empresas privadas preferentemente, ya que suelen estar fuera del alcance

de la mayoría de los organismos públicos. Por ello, se torna indispensable la colaboración de los sectores empresariales para obtener eficiencia y sostenibilidad en las infraestructuras y servicios de transporte y comercio.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que los usuarios de los servicios de logística cada vez más buscan minimizar no solo el costo de transporte sino los costos logísticos en su totalidad mediante la integración de etapas de abastecimiento, almacenaje, transporte local e internacional. La demanda, en este sentido, hace a la necesidad imperiosa de que los prestadores de servicio estén atentos al cambio y a las nuevas exigencias de sus usuarios.

Es así que las características transversales de la logística determinan que la colaboración entre sector público y privado sea estrecha. El primero deberá dar infraestructura y herramientas para que el segundo pueda avanzar hacia la disminución de costos y tiempos.

3.1. Infraestructura de transporte, costos logísticos y facilitación del comercio

El análisis de los costos logísticos es otra cuestión fundamental para el desarrollo competitivo, especialmente en un país de las dimensiones geográficas y de las características productivas de la Argentina. Así, observamos que los costos logísticos son muy elevados en comparación con los de los países centrales y de la región. En gran medida esto se debe a la preponderancia del transporte vial, que es más caro y que tiene peores efectos de congestión e impacto ambiental.

Estos costos son especialmente elevados en la región Noroeste del país (NOA) donde, si bien las mayores distancias justifican costos más elevados, no alcanzan a explicar la totalidad de la diferencia observada. Así, las restricciones derivadas de los costos logísticos afectan la rentabilidad de la producción, la competitividad internacional y, en algunos casos, impiden el desarrollo de actividades productivas, especialmente en algunas regiones del norte o sur del país.

Por ello, es muy importante identificar las restricciones existentes en cada componente de la cadena logística que pueden ser eliminadas mediante inversión privada y/o pública, ya que reducciones en el costo logístico tendrán fuertes impactos en la competitividad de las empresas argentinas.

A continuación, describiremos las principales restricciones que fueron detectadas para poder desarrollar un mejor desempeño y lograr mayor competitividad en las empresas. Para ello, se han relevado documentos e

informes del Banco Mundial, de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. En estos se pueden advertir los principales problemas en infraestructura y su impacto sobre los costos logísticos de las siguientes situaciones:

- El transporte de granos y oleaginosas alrededor del Gran Rosario, nudo principal de exportación de esos productos, de sus derivados y de aceites vegetales, que presenta una severa congestión.
- El movimiento de contenedores en las diversas terminales contiguas a Buenos Aires, que constituyen el nodo principal de transferencia de cargas generales de importación y exportación, donde se presenta también una incipiente congestión.
- El transporte ferroviario, cuya participación en el transporte interno de cargas es limitada, pero podría contribuir a una mejora en la eficiencia general del comercio.
- Los problemas de circulación del transporte carretero internacional, a través de los pasos de frontera, que afectan el comercio bilateral y el comercio regional.

En relación con el transporte de granos y oleaginosas alrededor del Gran Rosario, se observa que un importante volumen de las exportaciones argentinas se realizan en dicha franja costera, la cual constituye uno de los mayores polos de producción de aceites vegetales del mundo. La congestión resultante tiene un serio impacto sobre los costos logísticos, motivo por el cual se considera determinante lograr una estrategia que permita orientarse hacia un cambio modal, con la intención de derivar una mayor proporción del transporte de granos y oleaginosas al ferrocarril y al transporte fluvial.

Siguiendo con la infraestructura existente, se observa cómo, a diferencia de Rosario –donde se concentran las cargas a granel–, en las terminales contiguas a Buenos Aires se concentran las cargas generales, particularmente las contenerizadas. Las terminales marítimas del área metropolitana de Buenos Aires (denominadas Puerto Nuevo), la que se ubica en Dock Sud y la terminal de Zárate dan cuenta de casi el 90% del tráfico de contenedores del país y explican un significativo flujo de las exportaciones y las importaciones.

El crecimiento del comercio exterior, generado a partir de la salida de la convertibilidad, puso en evidencia síntomas de congestión en las terminales portuarias, básicamente por falta de espacio para el almacenamiento de contenedores y de disponibilidad de sitios de atraque. Los accesos carreteros muestran una creciente saturación, ya que la circulación de camiones que ingresan o egresan del puerto se combina con el tráfico general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, a la vez, experimentó un claro incremento de su parque automotor. De esta forma, para poder elevar la capacidad operativa del sistema portuario de Buenos Aires será necesario la instrumentación de diversos desarrollos de obras de infraestructura y ajustes en las prácticas operativas de los actores públicos y privados.

Se culminó una obra muy importante que conecta la autopista Buenos Aires-La Plata con la Illia y tiene carriles exclusivos para camiones y micros de larga distancia, con acceso directo al Puerto de Buenos Aires.

En tanto la participación del ferrocarril en el transporte de cargas es relativamente baja, ya que según indican los informes relevados se ubica en el 5%, contra el 66% en camión, el 8% por tuberías y el 21% del transporte marítimo/fluvial. Cuando en otros países, que presentan similitud geográfica con Argentina la participación del ferrocarril suele ser mayor al 34%.

La reactivación de la red ferroviaria de cargas es una cuestión de vital importancia para el desarrollo económico y productivo de vastas zonas de Argentina. Por este motivo, se deben aplicar políticas para la recuperación y modernización del control de las distintas líneas de cargas por parte del Estado. En los últimos años se ha intentado avanzar hacia la concreción de un plan, que tiene el objetivo de estructurar y coordinar una cadena productiva moderna, eficiente, que promueva la integración público-privada y que sea capaz de sostener altos niveles de competitividad.

El ferrocarril podría contribuir en buena medida a la competitividad del comercio mediante una mayor participación en el transporte interno de graneles y contenedores. Una mayor participación tendría ventajas importantes, ya que puede favorecer la reducción de los costos logísticos en algunos tráficos, y también un impacto en la reducción de las externalidades negativas del transporte automotor, como los accidentes y la contaminación.

En este sentido, será muy importante el aporte en inversiones que pueda sumar el sector privado, por un lado, y un mayor compromiso por parte del gobierno, por otro. Es que en el transporte ferroviario de cargas es necesario

brindar a los concesionarios el clima de inversión adecuado para expandir la capacidad y calidad de su servicio, de tal modo que asegure la infraestructura troncal.

Respecto del último de los puntos mencionados en relación con la infraestructura, analizaremos los problemas de circulación del transporte carretero internacional a través de los pasos de frontera que afectan al comercio bilateral y regional. Las demoras y sus consecuentes costos adicionales que enfrenta el transporte carretero internacional son muy importantes para la competitividad de las empresas nacionales, reflejando la relevancia del comercio terrestre intrarregional que se canaliza por los pasos de frontera.

El cruce de frontera ubicado en Paso de los Libres-Uruguayana es el de mayor movimiento, y da cuenta del 6% de las exportaciones argentinas; lo sigue el paso denominado Cristo Redentor. Los tiempos evitables en la circulación de las cargas responden a varias causas que van más allá de la infraestructura vial y el desempeño de los controles fronterizos, e incluyen las modalidades operativas de las empresas y los servicios de transporte.

Estudios realizados por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (2005), han permitido apreciar que un viaje tipo entre Buenos Aires y San Pablo vía Paso de los Libres-Uruguayana que se realiza en tránsito (control de aduana en origen, nacionalización de mercadería en destino), en días hábiles, actualmente, insume 107 horas, cuando en caso de evitar tiempos ociosos y menores controles en frontera podría realizarse en tan solo 60 horas. Esta demora producida por la ineficiencia de las distintas oficinas genera un incremento de costos que puede derivar en falta de competitividad y, en consecuencia, pone en riesgo la posibilidad de concretar la operación.

Del mismo modo que se destacan algunas ineficiencias en infraestructura, se pueden identificar aspectos relacionados con la facilitación comercial que también condicionan el desempeño de las actividades logísticas en Argentina.

Así, observamos cómo las funciones de inspección de aduana y de otros organismos podrían armonizarse y llevarse a cabo con mayor eficiencia. En tal sentido, el paso de frontera requiere la coordinación de horarios entre organismos de un mismo país (aduana, migraciones, controles fitosanitarios, controles de transporte) y entre los organismos de ambos países.

Muchos de los sobrecostos identificados tienen un componente fuerte en la poca fluidez de los procesos, el grado de integración y la sincronización de acciones a ejecutar. De esta forma, se propone lograr una mayor facilitación comercial procurando la modernización de los procesos de documentación del comercio exterior, particularmente en los puertos, propiciando sistemas de información de la comunidad portuaria que simplifiquen los procedimientos. Esta temática es particularmente relevante en el manejo de contenedores y cargas generales en el área de Buenos Aires.

A nivel mundial, según la Unctad, muchos países en desarrollo han tomado conciencia de la necesidad de que la información comercial fluya sin trabas a lo largo de las cadenas mundiales de suministro. Por lo tanto, comenzaron a considerar la necesidad de crear una ventanilla única de comercio exterior (VUCE), es decir, un servicio centralizado cuya finalidad es facilitar y agilizar el intercambio de información comercial entre las diferentes entidades que intervienen en el comercio internacional.

La definición de ventanilla única más común es la del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (Cefact-ONU), según la cual la ventanilla única es: (un) mecanismo que permite a las partes en operaciones de comercio y de transporte presentar información y documentos normalizados por un único conducto o punto de entrada, cumpliendo de este modo todos los requisitos reglamentarios para operaciones de importación, exportación y tránsito.

Entre los diferentes trámites comerciales y reglamentarios que permite realizar el mecanismo están los de despacho de aduanas, pago electrónico de derechos de aduana e impuestos, otros trámites relacionados con las exigencias del comercio y los referidos a la expedición, el transporte, el seguro y cuestiones bancarias.

Por este motivo, debe evaluarse cuidadosamente la práctica de las inspecciones en puertos y pasos de frontera para garantizar que cumplan con su rol, pero sin entorpecer el flujo del comercio. Entre los resultados más precisos se destaca un avance hacia el modelo *"paperless"*, que propone la eliminación de la documentación física.

En Argentina el proyecto de la VUCE ya es una realidad desde el año 2017 y su implementación definitiva demandará un lapso de otros cuatro años que constará de distintas etapas y cuyos enfoques puntuales irán adaptándose a las reglas del comercio local e internacional. También seguirán sujetos a

mejoras y reingeniería de procesos, con el claro objetivo de simplificar y agilizar los procesos para darle mayor previsibilidad a la operatoria comercial y generar óptimos niveles de eficiencia en el comercio exterior.

3.2. Indicadores internacionales sobre facilitación comercial y competitividad

Para finalizar, describiremos dos indicadores internacionales que hacen referencia a la competitividad y la facilitación del comercio a nivel mundial. Si bien la extensión del presente apartado no permite su desarrollo en profundidad, amerita esta breve descripción para focalizar el vínculo de estos indicadores con la logística internacional y la competitividad de las empresas. Se trata de una práctica difundida por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum), que desde su portal oficial⁸ define la competitividad como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”.

Estos indicadores de percepción son relativamente nuevos en el ámbito de la logística y se suman a una extensa corriente de indicadores de percepción relevados por país, con base en encuestas realizadas a numerosas personas calificadas, generalmente de la comunidad de negocios. Se destacan el *Logistics Performance Index* (LPI), que abarca la logística, el transporte y las regulaciones, y el *Enabling Trade Index* (ETI-WEF), que agrega barreras al comercio y al entorno de los negocios.

El denominado *Logistics Performance Index* (LPI) es un índice integrado de percepción logística, que surge de un trabajo titulado *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy* (World Bank, 2007). El mismo es el resultado de una investigación impulsada por una alianza mundial para la facilitación del comercio y el transporte, integrada por diversos organismos internacionales de carácter público y privado. Sus resultados apuntan a demostrar cómo la facilitación comercial inadecuada incrementa los tiempos y costos del comercio exterior y, por lo tanto, atentan contra la competitividad de las empresas.

Los indicadores de percepción analizados desde el LPI evidencian que Argentina se encuentra relativamente bien en la región pero rezagada res-

⁸ Para mayor información se puede consultar <<https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad/>>.

pecto de los países desarrollados, ya que el índice más específico según las actividades logísticas la ubican en el puesto 45 sobre un universo de 150 países. Del mismo modo, también se evidencian falencias en el control de la documentación e inspecciones en aduana; en los despachos internacionales y en la impuntualidad de las empresas dadoras de carga por sus dificultades en la entrega de la mercadería en las terminales portuarias, lo que repercute en mayores costos en cada operación.

Y en relación con el *Enabling Trade Index* (ETI) del World Economic Forum (WEF), encontramos un índice más amplio que mide factores, políticas y servicios que facilitan o traban el libre flujo de bienes a través de las fronteras y hacia sus destinos. Se trata de un índice que no solo refleja las tradicionales mediciones en transporte y tarifas aduaneras, sino que también observa y evalúa la calidad de la infraestructura, el funcionamiento de la administración aduanera y el entorno de las regulaciones locales y las de la seguridad.

A nivel local, siguiendo con los lineamientos mundiales se observan mejoras orientadas a optimizar los índices que refieren a la facilitación. En este sentido, se produjeron avances para unificar y simplificar procedimientos de organismos intervinientes en el comercio exterior; ejemplo de esto es la implementación de la factura electrónica de exportación y, en el ámbito de control aduanero de transporte de mercaderías, el reemplazo del Sistema Informático María por el Sistema Informático Malvina, el cual supone una mejora en la trazabilidad de la información y en el control entre los sujetos intervinientes en la operatoria.

Asimismo, surge del análisis de los diferentes indicadores que la logística argentina se encuentra en una situación intermedia, con algunas fortalezas, pero también con debilidades considerables y frente al riesgo de deteriorarse ante el aumento del volumen de las cargas, aspecto que puede redundar en mayores incrementos de problemas estructurales relacionados con su infraestructura. Tales debilidades han sido desarrolladas en el presente capítulo.

Algunas conclusiones

Dentro de las estrategias de comercialización de la empresa, la logística contribuye en forma preponderante para alcanzar el éxito de la internacionalización, pues permite mejorar la posición competitiva del producto.

En este capítulo se describió cómo el mejoramiento de la infraestructura existente se constituye en un elemento fundamental de la integración territorial, ya que induce una disminución de los costos de transporte, la reducción de tiempos operativos y la mejora del acceso a los mercados de bienes e insumos.

Del mismo modo, debe evaluarse cuidadosamente la práctica de las inspecciones en puertos y pasos de frontera, de manera que cumpla con su rol sin entorpecer el flujo del comercio. También se debe avanzar hacia la eliminación de documentación física y considerar y analizar el concepto de ventanilla única, que permitirá una mayor fluidez del comercio, con su consecuente reducción de los costos e incremento de la competitividad.

Observamos que las conclusiones que surgen del análisis de los diferentes indicadores y de estudios realizados por especialistas evidencian que la logística argentina, en lo referente al comercio exterior, se encuentra en una situación intermedia, con algunas fortalezas, pero también con debilidades considerables. Por ello, debemos evaluar el serio riesgo del deterioro que pueda provocar el aumento del volumen de las cargas, en relación con los problemas estructurales en infraestructura que hemos mencionado a lo largo del capítulo. En este aspecto, valoramos la interacción que puede producirse entre los diferentes actores, ya sea de parte del Estado como de los privados, para la confección y puesta en marcha de un plan estratégico de largo plazo, destinado a contrarrestar los problemas que puedan surgir frente al incremento del comercio, ya sea con países limítrofes como con socios comerciales de ultramar.

Para finalizar, dejamos planteada la necesidad de realizar importantes inversiones en obras referidas a los distintos modos de transporte (en particular en favor del ferrocarril y el transporte fluvio-marítimo de mercaderías) que se articulan en los procesos de distribución en el territorio argentino. Resulta indispensable avanzar hacia una redistribución modal capaz de contrarrestar las dificultades en términos de costos logísticos y de infraestructura que se verifican en la actualidad.

Además, entendemos que tanto la infraestructura y los servicios de transporte como la facilitación del comercio se han convertido en elementos esenciales de la competitividad de los países en desarrollo en el mercado mundial. Por ello, será fundamental la recuperación y el mantenimiento de la infraestructura instalada vial y ferroviaria de Argentina, pensando también

en una perspectiva de transporte multimodal y postergando el antiguo paradigma de efectuar el transporte de carga solo por medio de uno de los modos disponibles. Para el logro de tal resultado, deberá pensarse estratégicamente el desarrollo de nodos que le otorguen fluidez a la vinculación de los distintos modos de transporte.

En este sentido, será el Estado, a partir de la forma en que defina la implementación del financiamiento que demanda este proceso de desarrollo, un actor fundamental en la determinación de una política comercial que facilite y coopere con todas las cuestiones analizadas. Por ello, también será muy importante la sinergia que logre con los sectores empresariales para alcanzar la eficiencia en temas centrales como son la infraestructura y los servicios de transporte.

Referencias bibliográficas

- Ballou, R. H. (2004). *Logística: Administración de la cadena de suministro* México: Pearson.
- Barbero, J. (2010). *La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barbero, J. y Castro, L. (2013). *Infraestructura logística. Hacia una matriz de cargas para la competitividad y el desarrollo sustentable*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Barbero, J. y Serebrisky, T. (2006). *Argentina: el desafío de reducir los costos logísticos ante el crecimiento del comercio exterior*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cámara de Comercio Internacional (2010). "Documento CCI. Incoterms 2010, Barcelona". Comité Español.
- Canitrot, L. y García, N. (2013). *La logística como herramienta para la competitividad: El rol estratégico de la infraestructura*. Área Pensamiento Estratégico. Buenos Aires: FODECO.
- Carranza, O. (2004). *Logística: Mejores Prácticas en Latinoamérica*. México: Thomson.
- Cristini, M; Moya, R., y Bermúdez, G., (2002). *Infraestructura y costos de logística en la Argentina*. Documento de Trabajo N° 75. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL.

- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina (2005). *Infraestructura de Transporte de Cargas en la República Argentina: Diagnóstico y Propuesta del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina*. Buenos Aires: Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- Handabaka Ruibal, A. (1994). *Gestión Logística de la Distribución Física Internacional*, Colombia: Editorial Norma.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (2005). *Facilitación del transporte en los pasos de frontera de Sudamérica*. Buenos Aires: IIRSA.
- Mesquita Moreira, M.; Volpe, C. y Blyde, J. S. (2008). *Destrabando las arterias. La incidencia de los costos de transporte en el comercio de América Latina y el Caribe*: Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ochoa, R. (2009). "Facilitando el comercio y la conectividad. Las ciudades del ABC". En: *Conectividad, creatividad y competitividad: su relevancia para la internacionalización de empresas*. Buenos Aires: Fundación Standard Bank.
- Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio (2009). *Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte*. Ginebra: Unctad.
- Serebrisky, T.; Barbero, J. y Abad, J. (2010). *Logística: análisis y opciones para resolver sus desafíos estratégicos*. Informe No. 54342-AR. Argentina: Banco Mundial.
- Unctad (2006). "Notas técnicas sobre medidas esenciales de facilitación del comercio", en *Manual de Facilitación del Comercio. Segunda parte*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- Vitón, I. (2008). *Logística, transporte y seguros del comercio internacional*. Bernal: Universidad Virtual de Quilmes.
- World Bank (2007). *Connecting to Compete – Trade Logistics in the Global Economy*. Washington, DC: World Bank.
- World Economic Forum (2010). *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Ginebra, Suiza. WEF.
- World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Ginebra, Suiza. WEF.
- Zuidwijk, A. (2001). *Contenedores, buques y puertos. Partes de un sistema de transporte*.

Cooperación transfronteriza y competitividad sistémica: el caso de la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay. La fuerza neta suma cero⁹

Mariano Pauluk

Introducción

Este capítulo realiza una descripción y análisis territorial de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay, con el fin de exponer cómo los obstáculos políticos y la consecuente desarticulación económica limitan la mejora en la competitividad sistémica a nivel micro y mesoeconómico de esta región fronteriza, y con ello una transformación de su *motor de desarrollo*.

Sin alejarnos del marco teórico y conceptual, buscamos acercar a lectores y lectoras al territorio desde una óptica descriptiva y complementaria. Entonces, los siguientes párrafos intentan que pueda comprenderla desde una perspectiva teórica, pero sobre todo con relación a este *territorio*. Una mirada más amplia le permitirá apreciar, desde la experiencia del trabajo de campo, cómo se contrastan y complementan los argumentos teóricos que más adelante desarrollaremos. De este modo, podrá comprender por qué este territorio tiene particularidades, problemáticas y potencialidades que lo convierten en nuestro escenario de estudio.

En las siguientes líneas pretendemos comprender las lógicas, obstáculos y dinámicas productivas y comerciales (público-privadas) en esa área de triple frontera. Para llegar al objetivo propuesto en este capítulo, en primer lugar realizamos una descripción de cada una de las tres localidades y de la región en su conjunto para contextualizar este territorio, comprender las problemáticas que impiden la integración y tener una perspectiva sobre las

⁹ El presente artículo se elabora en el marco del proyecto de investigación "La competitividad en Argentina. Caracterización de los factores de competitividad", financiado por la Universidad Nacional de Quilmes y dirigido por el Dr. Germán Dabat. Además, es un derivado de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Política y gestión pública de la Universidad Nacional de Quilmes, cuyo maestrando es autor de este texto.

similares y complementarias estructuras productivas de cada uno de los municipios aledaños. Luego, explicaremos cómo llegamos a ese lugar y por qué decidimos quedarnos allí y avanzar en proyectos e investigaciones aplicadas sobre esta región pero particularmente enfocados en las relaciones económicas, políticas, sociales y educativas que existen, o no, entre los tres municipios que conforman este trifujo Argentina-Brasil-Uruguay. En este apartado, buscaremos mostrar qué aspectos y obstáculos se presentan para avanzar en la coordinación de políticas conjuntas de desarrollo económico entre estas tres ciudades. Distintos elementos que van desde la forma de pensar el territorio hasta cuestiones legislativas parecerían configurar una construcción social de las fronteras que limita las posibilidades de desarrollo territorial. Esa configuración del escenario parece restringir las dinámicas socioeconómicas, mejorar la competitividad y alterar el perfil de desarrollo conjunto. A partir de este argumento, explicamos que la desarticulación política del territorio proviene de algunas cuestiones locales, pero que esa configuración más territorial tiene una explicación más amplia que proviene de las políticas que son implementadas en las fronteras por los gobiernos federales que se sostienen sobre un concepto de frontera que, al menos, debemos comenzar a discutir.

A partir de todo lo anterior, explicaremos cuáles son las consecuencias que esto tiene en términos de *competitividad*, *perfil productivo* y *desarrollo territorial*. Para comprender esto, en los párrafos siguientes trataremos de identificar, construir y argumentar las razones –diversas– que explican aquella desarticulación y el desencuentro político para cambiar el escenario económico regional. Recurrimos a distintas fuentes y teorías con el fin de encontrar algunas respuestas que nos permitan comprender cuáles son los elementos que restringen las posibilidades de coordinar políticas regionales transfronterizas en un contexto que sería favorable para impulsar iniciativas orientadas en este sentido. A lo largo de este capítulo realizamos un abordaje más teórico a través de las teorías y autores que nos ofrecen herramientas precisas y un horizonte algo más claro para poder abordar el problema. Finalmente, este capítulo cierra con las conclusiones que combinan experiencia, investigación, información y teoría para acercar una visión más amplia de una región geográficamente dividida, académicamente desconocida y políticamente postergada.

1. Comprender la frontera desde adentro

Con el objetivo de contextualizar el escenario en el cual nos enfocamos, describiremos la región que es objeto de estudio para luego poder explicar cómo juegan las teorías de competitividad sistémica, de cooperación intermunicipal transfronteriza, de paradiplomacia y desarrollo local a la hora de comprender el problema principal que aborda este documento.

La triple frontera –la más austral del mundo– está compuesta por tres localidades de tres países vecinos: Monte Caseros (Argentina), Barra Do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Esto, como veremos, implica muchas cosas. Es una región compleja porque al ser fronteriza tiene contradicciones que forman parte de la descripción del territorio. Por un lado tiene una ubicación geográfica estratégica y eso la convierte en un área con una enorme potencialidad económica pero, a la vez, carga una gran tensión propia de las zonas fronterizas. Entonces, una mirada externa y en perspectiva sugiere que es un lugar con fortalezas, con oportunidades, con una valiosa interculturalidad, con posibilidades muy amplias de intercambio y unidad donde las fronteras se unen con lazos de *hermandad* e historia¹⁰ y construyen una identidad territorial¹¹ que va más allá de la nación.¹² Presentado así, es un lugar con posibilidades únicas de desarrollo. Sin embargo, también sería una de

10 Merenson (2007) propone cuatro formas para referir a las fronteras territoriales y simbólicas. “La primera se hace eco de un ‘discurso de hermandad’ (Grimson 2000) entre Uruguay, Brasil y la Argentina y resalta la integración entre los habitantes de las fronteras”.

11 Según Valbuena (2010), “[...] el sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se sobreponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades” (Valbuena, 2010). En relación con esto, para el caso de la frontera entre Colombia y Venezuela, Álvarez, Giacalone y Sandoval (S/F) se cuestionan lo mismo que nosotros: “Esta franja da cuenta de lo pluricultural, de lo diverso. Lo revela la diferencia idiosincrásica existente entre un guajiro, un llanero, un andino y un nativo del Amazonas. Vista desde la organización geopolítica venezolana, nuestra frontera con el vecino país está constituida por los estados Zulia, Táchira, Apure y Amazonas. En el caso de Colombia, las regiones fronterizas con Venezuela son los departamentos de El César, La Guajira, Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía. En medio de las diferencias regionales ¿existen elementos que puedan identificar como ‘sujetos de frontera’ a quienes habitan este espacio? ¿podemos hablar de un sentido y un significado implícito en el ser de la frontera? ¿de una identidad cultural de frontera?”.

12 “[...] la comida que cocina la gente de Bella Unión es descrita como comida de frontera, el carnaval que festejan es carnaval de frontera y el idioma que hablan es uruguayo de frontera. En todos estos casos, como en otros, frontera funciona como adjetivación, inscripción y distinción en tanto señala una cualidad específica, una identificación con lo que ella supone y una diferencia que opera tanto hacia dentro como hacia fuera del imaginario nacional. De este modo, frontera puede implicar integración, homogeneidad y horizontalidad, pero también separación, heterogeneidad y jerarquía” (Merenson, 2007).

las regiones relativamente menos desarrolladas de estos países, en relación con las características geográficas y económicas que la distinguen. Otras perspectivas sobre la frontera y el territorio la entienden como una zona de peligros, de riesgos, porque pertenece a la faja de seguridad de frontera de los tres países. Esto implica que estas localidades quedan dentro de un área que posee una política alternativa y por lo tanto resulta excluida de muchas políticas de infraestructura, de inversión y de crecimiento por cuestiones de seguridad nacional.¹³ Por esto, entonces, esta región queda relegada y postergada de la política nacional y, a la vez, las políticas de integración de los gobiernos federales tienen un enfoque más comercial y agregado que descuida las particularidades de los territorios fronterizos y sus necesidades específicas. Las características particulares de cada una de estas regiones es diferente y es por ello que requieren de un nivel de autonomía o de atención especial para pensar políticas que puedan atender sus problemáticas, pero sobre todo potenciar sus capacidades de desarrollo que, inherentemente incluye a ciudades y habitantes de otros países. Esta especificidad requiere de políticas de integración cultural, social, educativa y política que dará como resultado una integración económica y comercial. Al contrario, las políticas relacionadas con el Mercosur se enfocaron en lo macroeconómico, lo sectorial, lo comercial y descuidaron los demás aspectos. El resultado es que, luego de 40 años de finalizadas las dictaduras militares y de 30 años de iniciado el Mercosur, las áreas de frontera se encuentran regionalmente desintegradas y políticamente postergadas.

2. Descripción del territorio

Monte Caseros se encuentra aproximadamente a unos 400 km de la ciudad de Corrientes (capital provincial) y a 550 km de distancia de la ciudad Buenos Aires. Se puede llegar al lugar en auto o en ómnibus, rumbo al norte, por la ruta nacional N° 14. A la altura de la entrada principal de Monte Caseros se

¹³ Según Sejas (2003) la creación de Zonas de Seguridad fue inspirada fue "argentinar" las áreas de frontera -límites- del país en función de "...una política nacional de "mirar hacia adentro", objetivo que se instrumentó dentro, del entonces potencial proceso de integración latinoamericana, en un celoso poder de policía en todo lo concerniente a la radicación extranjera en las áreas fronterizas (especialmente la procedente de un país vecino) ya sean personas ó inversiones productivas, y en la inhibición específica de acceso a la propiedad inmobiliaria" (Sejas, 2003).

debe acceder hacia el este por la ruta provincial N° 126 que lleva al centro de la ciudad. El trayecto de 30 km –y en muy malas condiciones–, que conecta a esta localidad con la ruta nacional N° 14 atraviesa casi todo –y ya nos adelanta– el perfil productivo de la región.

En el último tramo del viaje podemos ver la planta de hilados de algodón TN&Platex, producción forestal, industria maderera, plantaciones de cítricos y explotación apícola con sala de extracción cerca de la Escuela Agrotécnica. Luego, cruzamos las vías del tren que conecta Buenos Aires con Misiones, “El Gran Capitán”. Desde allí se comienzan a ver las instalaciones, la estación, los talleres y el barrio ferroviario, que simbolizan una época pasada donde todo giraba en torno a este transporte

Al seguir, mientras pasamos por el corsódromo –reflejo de la industria cultural más potente de la región– y el centro comercial, nos acercamos a la triple frontera mientras nos alejamos de la ruta nacional N° 14. La primarización de su perfil productivo y las pocas industrias tecnificadas elaboran bienes –y lo mismo ocurre con los servicios– con baja diferenciación y calificación de los trabajadores.¹⁴ Nos encontramos con una localidad de calles dobles separadas por grandes bulevares que dejan una gran distancia entre los frentes de las casas bajas. Esta ciudad, como ocurre en las áreas de frontera, no cuenta con red de gas, tiene una débil red eléctrica y muchas dificultades en su conectividad a internet. Además, su particular ubicación geográfica la aleja de las principales ciudades, puertos, universidades y centros de salud de alta complejidad. Sin embargo, tiene una estrecha proximidad con Barra do Quaraí, Brasil (8 km), y Bella Unión, Uruguay (1 km), respecto de otras localidades argentinas. Esta proximidad permitiría pensar que, dentro de un país, estos municipios podrían tener un alto nivel de integración. Aquí esto no ocurre. El nivel de integración es muy bajo. Además de los problemas de infraestructura por la desconexión de Argentina con Brasil y Uruguay esa desconexión es política, social, cultural, educativa y económica. Además, las dinámicas comerciales minoristas dependen de cómo impactan en los precios locales los resultados macroeconómicos de los tres países y esto

¹⁴ Principalmente industria maderera, hilado de algodón, jugo concentrado y aceite de la cáscara de la naranja.

expone una enorme dificultad para pensar articulaciones de cadenas de valor transfronterizas.

Monte Caseros está desconectada de Bella Unión porque las separa el río Uruguay y no hay puente que las una.¹⁵ Esto también, entonces, implica una desconexión indirecta con Barra do Quaraí (Brasil). Esta situación dificulta el tráfico de personas y vehículos entre una ciudad y la otra y entre las tres ciudades.

En Bella Unión, la única ciudad uruguaya que limita con la República Argentina y con la República Federativa del Brasil, las referencias a la frontera son parte de la vida cotidiana. A primera hora de la mañana es habitual escuchar a los bellaunionenses preguntando cómo está la pasada hacia las ciudades de Monte Caseros o Barra do Quaraí, en territorio argentino y brasileño respectivamente; qué y cuánta mercadería se puede traer hacia Bella Unión, si el río Uruguay está crecido, si hay lugar en la lancha que une las costas uruguaya y argentina, o si los inspectores de la aduana están controlando los ómnibus que van hacia la Barra (Merenson, 2007).

Actualmente Bella Unión cuenta con seis tiendas comerciales exentas de impuestos (free shops) y Barra do Quaraí recientemente abrió la primera. Estas tiendas generan algunos puestos de trabajo, pero no generan externalidades ni eslabonamientos productivos en la región. Su funcionamiento depende de los desequilibrios cambiarios y de las dinámicas de cada una de las economías. Cuando esa dinámica favorece a los consumidores argentinos, la frecuencia de la lancha aumenta para que los argentinos puedan ir de compras a Bella Unión y Barra do Quaraí. Actualmente el precio de ese transporte es muy alto para hacerlo con frecuencia pero ese costo se diluye con la diferencia de precios que los usuarios obtienen al pagar más barato en los comercios uruguayos, siempre que el tipo de cambio los beneficie. Sin

¹⁵ “El puente que conecte Monte Caseros con Bella Unión –ya que esta ciudad está ya unida con Barra do Quaraí– sería una acción aún mejor pero seguramente será factible en el mediano plazo, aunque es de suponer que habrá fuertes resistencias de la sociedad de Paso de los Libres, dado que recanalizaría buena parte del flujo circulatorio. La construcción de un puente presentaría un fuerte impulso al desarrollo de Monte Caseros y de la microrregión porque, además de estar justificado por la localización, permitiría un flujo internacional de bienes, servicios y personas que alentaría el crecimiento económico y comercial de toda esa región” (Cravacuore, Pauluk, Rosbaco, 2010).

embargo, distinto es cuando el viaje no es con fines comerciales porque ese costo queda hundido. Por lo tanto, cualquier iniciativa cultural, educativa, deportiva o social que intente llevarse adelante para promover la integración de los pueblos, encuentra un primer obstáculo. Si esa iniciativa incluye trasladar menores de edad, debe sumarse el costo de la autorización de los padres a través de un escribano público o un juez de paz. Superado lo anterior, solo queda esperar que haya lugar en la lancha y programar todo para que sea en los días y horarios disponibles del transporte y en el horario habilitado por el personal de migraciones de ambas costas del río Uruguay. Al ser un paso vecinal,¹⁶ todas las personas que quieran cruzar deben hacer el trámite migratorio correspondiente, sin excepción. Por esto, las personas llegan una hora antes para poder realizarlo. Los obstáculos persisten y dependen de las condiciones climáticas actuales y pasadas. Si por las lluvias en el norte de la Argentina aumentan los caudales del río Uruguay, la represa de Salto Grande cierra preventivamente sus compuertas con el fin de evitar la inundación de la ciudades que se encuentran al sur, en un nivel más bajo. Cuando se cierran las compuertas, la cola del lago de esa represa llega a afectar esta región de triple frontera. Esto, además de provocar diferente nivel de daños materiales en las localidades,¹⁷ genera que prefectura no autorice la navegabilidad y por eso la lancha no puede cruzar. Pero independientemente del nivel del agua, el viento o la lluvia también son factores que pueden suspender el cruce.

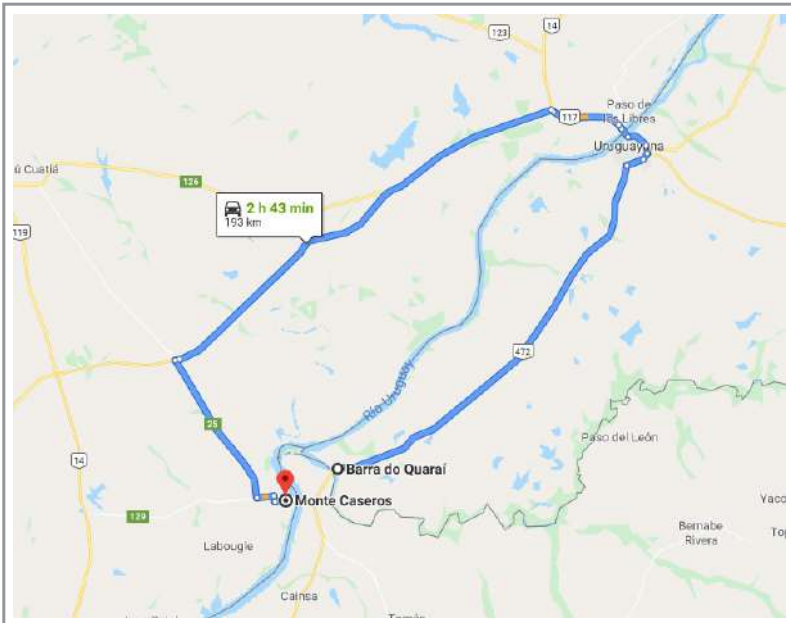
Con lo anterior, queremos mostrar que cualquier actividad cultural, educativa, política, económica, comercial, social o deportiva que se busque programar queda sujeta a los costos de transporte, las autorizaciones, la disponibilidad de prefectura y migraciones, los días y horarios del transporte, las lluvias en el norte, la altura del río Uruguay, la reacción de la represa de Salto Grande, la lluvia y los vientos. Por lo tanto, todo esto desanima y dificulta avanzar sobre cualquier actividad que implique movilizar demasiados recursos (que son las de mayor impacto).

¹⁶ Esto implica que no pueden realizarse exportaciones ni importaciones porque no tiene la categoría de puerto comercial.

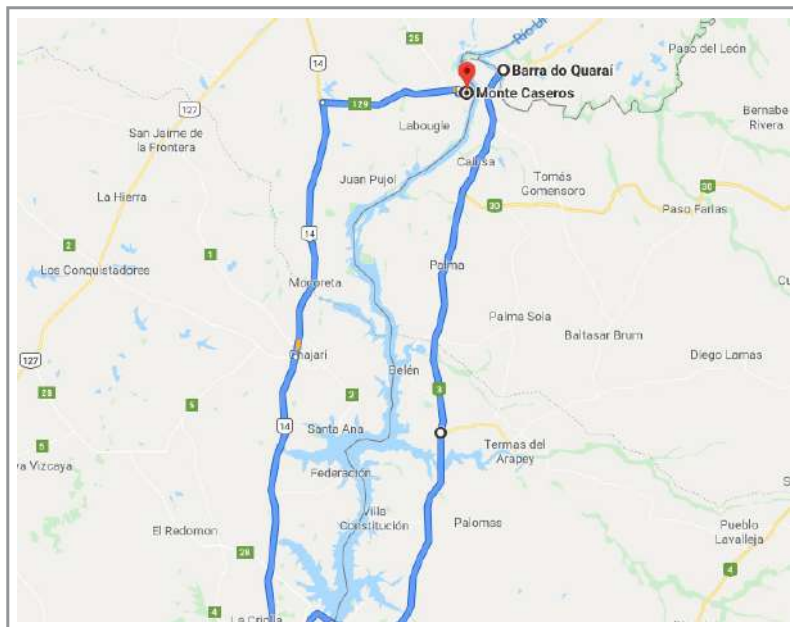
¹⁷ Por esto, los municipios afectados por las inundaciones que provoca la represa son compensados económicamente con las regalías que se pagan para la realización de obras.

Lo más curioso de esta travesía es que cruzar de una orilla a la otra es un viaje de, aproximadamente, 1200 m. Si fracasara el intento de cruzar en lancha, debería hacerse en un automóvil. Para lograrlo, primero hay que hacer 30 km para llegar hasta la ruta nacional N° 14 y luego ir hacia el norte, hasta el puente que une Paso de los Libres (Corrientes, Argentina) con Uruguayana (Río Grande del Sur, Brasil). Luego de cruzar el puente internacional, se debe continuar nuevamente al sur, hasta Barra Do Quaraí, primero, o Bella Unión, después. La otra alternativa es dirigirse al sur una vez que llegamos a la salida de Monte Caseros, sobre la ruta nacional N° 14, hasta la altura del puente que une la ciudad de Concordia (Entre Ríos, Argentina) con la ciudad uruguaya de Salto para, luego de cruzar el puente internacional, volver a ir hacia el norte, del lado de Uruguay hasta Bella Unión, primero, o Barra Do Quaraí, después. En el primer caso son unos 200 km y en el segundo, más de 300 km solo de ida (mapas 1 y 2).

Mapa 1



Mapa 2



Si tuviéramos la suerte de poder cruzar con la lancha, al llegar al puerto municipal de Bella Unión debemos hacer migraciones y de ahí podemos acercarnos a pie a la plaza principal. Desde allí comenzamos a ver pequeños comercios y grandes tiendas comerciales –free shops. A partir de ese lugar tomamos un taxi que nos lleva a la localidad de Barra Do Quaraí a unos 7 km desde Bella Unión. En el trayecto, observamos que coincide con una zona semirrural con casas pequeñas humildes entre las cuales se destacan dos –de un total de seis– impresionantes centros comerciales (*free shops*). Una vez que comenzamos a ingresar en el puente internacional que une Bella Unión con Barra Do Quaraí encontramos de un lado y de otro los controles fronterizos de ambos países. Sin embargo, en ningún caso nos piden la documentación. No tuvimos que hacer ningún trámite migratorio. Luego de haber sido registrados como ingresantes a la localidad de Bella Unión –Uruguay– no quedan rastros sobre nuestro ingreso a Brasil. En este sentido Merenson (2007) relata: “¿Viste? Cambiaste de país y ni te diste cuenta”.

Con esta frase pronunciada mientras cruzábamos en auto y a toda velocidad el Puente Internacional Quaraí, Adán buscó transmitir una percepción sumamente extendida entre los bellaunionenses. Me refiero a la idea que sostiene que las fronteras son imperceptibles, que no hay diferencias entre un lado y el otro, y que lo que separa la naturaleza con el cauce de los ríos no tiene correlato en las prácticas y costumbres de las personas que habitan en sus márgenes. Adán, un uruguayo nacido en Bella Unión hace casi cincuenta años –hijo de padre y madre brasileños–, que residen en Barra do Quaraí desde hace veinte años, se presenta a sí mismo como ejemplo de esta lectura que pretende resaltar una suerte de integración atemporal entre los habitantes de la frontera que antecedería a cualquier política estatal o proyecto regional (Merenson, 2007).

Luego de la travesía que implicó cruzar el río Uruguay, el cruce del río Cuareim que separa Uruguay de Brasil se hace como si fuera una frontera seca, donde el paso de un país al otro solo se percibe cuando comenzamos a ver los carteles, y a escuchar palabras, en portugués. A pocos metros del puente empieza la calle principal de Barra Do Quaraí –un municipio mucho más chico– donde se exponen comercios a lo largo de las seis cuadras que atraviesan el centro de una localidad que tiene un total de cinco calles de ancho.

Con esta extensa descripción de una experiencia regular, queremos mostrar qué implica impulsar cualquier iniciativa de integración y cooperación entre las localidades. La desconexión entre Monte Caseros y Bella Unión dificulta y encarece cualquier tipo de políticas o iniciativas que se orienten en este sentido y, por lo tanto, restringe las posibilidades de un desarrollo conjunto.

3. Universidad, territorio y política pública

Desde hace muchos años trabajo cuestiones relacionadas con el desarrollo económico territorial, tanto desde lo académico como en lo profesional. Uno de esos trabajos me llevó a Monte Caseros (Corrientes) en el año 2010 para hacer el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros, a través de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta labor nos exigió avanzar intensivamente en el conocimiento del territorio y específicamente de Monte Caseros. Para esto hicimos un relevamiento de los actores locales, una recolección de información primaria y

un relevamiento de datos secundarios provistos por diferentes fuentes. Así conseguimos un volumen suficiente de información cuantitativa y cualitativa que complementamos con una serie de entrevistas con los actores más representativos de la comunidad.

Además, para promover la participación política y obtener un diagnóstico más acertado, convocamos a distintos actores e instituciones a participar de la elaboración del diagnóstico y las propuestas que estarían dentro del Plan. Así constituimos mesas territoriales que implicaron distintos encuentros organizados por comisiones y temáticas coordinadas por nosotros. Allí la comunidad pudo expresar los problemas que identificaba, las visiones que tenía sobre el territorio y sus propuestas de políticas para transformar la realidad. Ahora bien, lo más interesante y lo más llamativo que descubrí luego de unos años, y que me hizo volver a ese lugar, es que en ningún momento de todo ese proceso –que duró seis meses–ninguno de los involucrados en las distintas etapas incluyó a la triple frontera como una oportunidad, como amenaza, como fortaleza y tampoco como una debilidad. No había rastros de integración y cooperación transfronterizas en el diagnóstico y tampoco en las propuestas. Por nuestra parte, si bien el diagnóstico sugiere este desaprovechamiento de la ubicación estratégica de la localidad, solo una de las ocho propuestas que derivan del Plan Estratégico se orienta a promover el comercio entre la Argentina y Uruguay.¹⁸ Específicamente, propone gestionar la categoría de puerto comercial para la localidad de Monte Caseros.¹⁹ Por lo tanto, quedó implícitamente documentada, también, nuestra desacertada visión estratégica –o al menos la mía–, acerca de este territorio. Así evidenciamos que este error conceptual, teórico y político no fue solamente propio de quienes viven en ese lugar:

¹⁸ Por un lado esto ocurre porque el Plan de Desarrollo Estratégico era de Monte Caseros y esto, desde el origen del proyecto, recortó el área geográfica. Sin embargo, particularmente a mí, luego de años, me alertó sobre las limitaciones y los desaciertos que implica recortar un área geográfica con las características que aquí describimos.

¹⁹ Actualmente es solo un paso vecinal y esto genera “restricciones al flujo internacional de bienes, servicios y personas entre los países que componen la triple frontera. [...] la ausencia de un puerto comercial en el municipio de Monte Caseros resulta una fuerte limitante al intercambio comercial y cultural entre los tres países. Por el lado comercial, existe una fuerte restricción que impide aprovechar las ventajas de localización de Monte Caseros respecto de dos mercados externos”(Cravacure, Pauluk, Rosbaco, 2010).

Actualmente, el puerto de Monte Caseros no cuenta con el estatus administrativo para la circulación legal de bienes más allá del tránsito vecinal. La República Oriental del Uruguay se encuentra interesada en construir un nuevo puente con Argentina y desde el municipio ya se ha logrado interesar al gobierno nacional. Por otra parte, las limitaciones también se presentan en el intercambio cultural y en la libre movilidad de factores dentro del Mercosur. El puerto local no cuenta con la estructura administrativa necesaria para gestionar un flujo regular de bienes, servicios y personas, siendo necesario viajar hasta la ciudad de Paso de los Libres, localizada 113 km al norte (Cravacuore, Pauluk, Rosbaco, 2010).²⁰

El diagnóstico, las conclusiones y las propuestas que quedaron explícitas en el Plan no tuvieron en cuenta las localidades vecinas de Brasil y Uruguay.²¹ Este fue el mayor aprendizaje y la más llamativa de las inquietudes: el error. ¿Por qué un plan estratégico no tiene en cuenta a las localidades vecinas de otros países siendo que estas se encuentran más próximas entre sí que de otras localidades de sus respectivos países? Esta inquietud nos lleva a preguntarnos si es posible pensar lo estratégico –de largo plazo– sin tener en cuenta los pueblos aledaños en un área fronteriza y llevar adelante políticas articuladas y convergentes en este escenario; o al revés: ¿por qué cada una de las localidades no incluye al resto en las políticas que implementará?

Entonces, es interesante indagar sobre qué elementos son los que explican las dificultades que llevan a que –en diferentes niveles de gobierno y por fuera de él– esté restringida la posibilidad de implementar políticas que partan de entender la región, y la frontera, como una oportunidad para el crecimiento y el desarrollo. Allí se contraponen los conceptos de frontera

²⁰ Por ello, los autores del Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros proponen gestionar el estatus de puerto comercial para la ciudad de Monte Caseros. De ese modo “[...] se espera que la habilitación del puerto local permita incrementar el flujo de bienes, servicios y personas. Por lo tanto, se estima que este incremento de la dinámica económica regional generará un impacto positivo en el nivel de actividad comercial doméstica. El producto de ello se podría traducir en un incremento de la demanda de empleo, de las exportaciones, de las inversiones y, por lo tanto, del nivel de producto bruto geográfico” (Cravacuore, Pauluk, Rosbaco, 2010).

²¹ Y tampoco tuvieron presentes a las escuelas como actores de desarrollo. Este tema, lo trato más extensamente en mi tesis de maestría porque tiene implicancias políticas y estratégicas en el desarrollo del territorio. Incluir a los más jóvenes en la política y en la planificación del territorio es un tema fundamental porque serán ellos y ellas quienes habiten el territorio que hoy queremos construir. Alejarlos de esa posibilidad implica que nuestra estrategia seguramente fracase porque no coincidirá con las visiones, problemáticas e intereses de aquellas personas que habitarán el territorio que hoy comenzamos a imaginar.

y de territorio que, desde las lógicas más tradicionales, no nos dejan ver que se trata de un solo pueblo. Esa perspectiva de la frontera como límite quiebra las redes económicas productivas, comerciales, sociales y políticas, las divide y las recorta. Políticas que no alcancen a enfocarse en el desarrollo con una visión distinta del concepto de frontera impiden la integración, la articulación y la combinación de relaciones de redes más amplias, más vinculadas y unidas, que favorezcan un perfil productivo interrelacionado, armónico y competitivo.

4. Gestión, planificación y cooperación transfronteriza

Las áreas de frontera son territorios muy particulares para entender y ver los límites –las jurisdicciones políticas– de gobierno en sus diferentes niveles. Cuando pretendemos diagnosticar, formular, planificar y desarrollar programas y proyectos a nivel territorial nos encontramos con la necesidad de determinar límites (temporales, sociales, culturales, económicos, geográficos y políticos) que definen el territorio. Así, tratamos de demarcar el alcance que tendrán los efectos de nuestras acciones. Lo curioso es que esas delimitaciones dentro de un país no se presentan de la misma forma que en un área de frontera; a partir de eso, al pensar en el territorio más allá de las fronteras, todo el diagnóstico y la formulación de políticas cambian en su forma de construcción, formulación, validación e implementación.

Si bien podemos entender –y claramente tenemos que prever– que existen límites jurisdiccionales en las políticas, también es necesario poder desarrollar una visión más amplia: una visión territorial transfronteriza, sobre todo en regiones que tengan mayor proximidad relativa, con municipios de otros países. Una perspectiva nacional del territorio²² que esté recortada por las divisiones geográficas quizás no permitiría percibir completamente el alcance de las problemáticas, las necesidades y las soluciones políticas que trascienden las líneas divisorias de los países. A partir de esto es necesario com-

²² “De ser la base de la organización económica política y cultural y el sentido raigal de la identidad nacional, el territorio deviene en función de la propia organización de los elementos que lo producen. Esto es particularmente importante en el caso de los procesos de integración que se experimentan en América Latina: regionalmente, una articulación binacional puede ser más significativa en términos del mercado o los flujos migratorios, que la región delimitada por las fronteras nacionales” (Álvarez, Giacalone y Sandoval, s/f).

prender que solo una visión territorialmente integradora y una articulación política transfronteriza entre los países vecinos puede permitir un desarrollo armónico y una transformación del perfil productivo hacia otro basado en el conocimiento, el diseño, el desarrollo tecnológico y las industrias creativas. Esta postura frente al concepto de frontera y de territorio –y por lo tanto de identidad– no parecería ser, al menos para este recorte geográfico, una decisión política de cada una de las localidades. Por el contrario, y sobre todo en los últimos años, existe una manifiesta y documentada voluntad de integración. Sin embargo, en los discursos y los argumentos queda muy expuesto que cada uno entiende algo distinto por integración, cooperación, frontera, territorio y desarrollo. Entonces, ya desde el lenguaje es difícil acordar políticas que puedan transformar estructuralmente la región.²³ Esa dificultad de acordar una codificación, un lenguaje, provoca que al momento de avanzar sobre propuestas más radicales comiencen a surgir obstáculos que impiden incluir al “otro” como parte del territorio.

Esas soluciones a problemas comunes son más fáciles de alcanzar cuando los gobiernos trabajan de forma colaborativa y buscan en conjunto una gestión de políticas territoriales regionales que permita avanzar ya no con una mirada localista, sino con una perspectiva territorial transfronteriza. Esa perspectiva –y eso límites jurisdiccionales tradicionales– diluye las demarcaciones limítrofes y los expone a una visión geográfica del territorio donde se incluyen las cuestiones demográficas, las problemáticas, los recursos naturales, lo cultural e identitario, el acceso a los ríos, el transporte, las rutas, la infraestructura, las redes de internet y la estructura de distribución energética. Cuando esas redes, problemáticas y recursos superan en conjunto los límites de cada localidad, es necesario desarrollar una mirada integral más abarcativa que pueda permitir un desarrollo ampliado y planificado, en el cual los municipios se integren entre sí y en conjunto puedan alcanzar una estrategia mucho más amplia de desarrollo.

²³ Es decir que al no haber un debate y un acuerdo sobre qué es frontera, territorio y desarrollo, cada uno de los actores utiliza estos términos pensando en cosas diferentes. Por eso es que en la práctica muchas veces se frenan esos avances. Cuando una iniciativa concreta se desarrolla, los intereses políticos y económicos –o una visión más conservadora del territorio– de algunos actores clave impiden ver en esa acción una propuesta de cooperación transfronteriza que promueva el desarrollo.

5. Nacional y subnacional: la fuerza neta suma cero

La ausencia de políticas de cooperación e integración transfronteriza va más allá de la existencia o no del puente mencionado al inicio del capítulo. Esta obra –también es un tema polémico–²⁴ no solo podría mejorar el tráfico comercial, el cruce hacia Uruguay y Brasil, descongestionar los puentes de Paso de los libres y Concordia, sino también mantener esta región como paso necesario de camiones del, posible, corredor bioceánico. El hecho mismo de la existencia de un puente no implica necesariamente que mejore el proceso de integración regional, si no es acompañado por una estrategia que vaya en esa dirección. Por eso, la construcción de una perspectiva integradora, transfronteriza, es mucho más que la construcción de un puente. Acercar las políticas públicas para promover una visión que vaya en este sentido es acercar a la población, y sobre todo a los principales actores, para que puedan alcanzar una visión estratégica regional que supere los límites fronterizos.

En oposición, una perspectiva desactualizada sobre el concepto de frontera y de territorio se vincularía a una construcción política que, en otro contexto histórico, necesitaba ocupar esas fronteras y resaltar muy claramente hasta dónde llega la nación. A partir de esto, la frontera pasó a ser un lugar estratégico de ocupación para evitar la invasión física y cultural.²⁵ Entonces, es originalmente un lugar de tensión donde esa diversidad queda muy marcada a pesar de la corta distancia. Desde ahí que las políticas de conformación del Estado nación necesitaron que esa tensión permaneciera y que se construyeran identidades culturales diferentes y simbologías nacionalistas bien conformadas para que la comunidad pudiera percibir y diferenciar entre “ellos” y “nosotros”.²⁶ En una etapa muy avanzada de la globalización,

²⁴ Lo polémico es que gran parte de la población no está a favor de la construcción del puente porque consideran que implicaría un cambio desfavorable para el desarrollo regional al traer otros problemas relacionados con actividades ilegales y el permanente paso de personas en tránsito.

²⁵ La segunda forma que propone Merenson (2007) de dar cuenta de las fronteras territoriales y simbólicas refiere al ‘carácter ‘débil’, ‘blando’ o ‘indefinido’ que ‘históricamente’ tuvo la frontera norte uruguayana y condena la ‘penetración’ o ‘invasión’ que experimenta Bella Unión por parte de los países vecinos’ (Merenson, 2007). En este sentido, es necesario destacar que en Monte Caseros existe un importante regimiento militar.

²⁶ Para el caso de la frontera entre Colombia y Venezuela, Álvarez, Giacalone y Sandoval (s/f) entienden que “Se construye una identidad propia, lo que desde el centro se ve como ‘lo otro’, en la frontera forma parte de lo mío, lo propio, de la historia vivida. Se generan varios tipos de socialización. Una, dentro de la identidad cultural de frontera, como gente que vive una historia compartida,

lo local y lo global se confunden.²⁷ La continuidad en gran parte de esas políticas no coincide con la etapa de la conformación del Estado nación y tampoco con la actual etapa del proceso de globalización porque parecería que se piensa en la frontera –aún hoy– como un área de conflicto y de riesgo. Esas políticas que hoy existen sugieren un anclaje asincrónico entre cómo se abordan políticamente las cuestiones territoriales de las fronteras y lo que ocurre a nivel global con ellas.²⁸ La organización del Estado está configurada de una manera que no encaja, en muchos casos, con las transformaciones globales. Esas adecuaciones llevan mucho tiempo porque implican una transformación cultural y, en este caso, conceptual sobre qué es el territorio y la frontera.

Si bien históricamente tenemos antecedentes de conflicto entre los países que actualmente conforman el Mercosur, esa tensión habría comenzado a relajarse a partir de la década del ochenta. Estas situaciones históricas de conflictividad llevaron a que cada uno de los países tenga una política de frontera que parte de entenderla como un lugar de conflicto y de posible invasión. A partir de esa visión, las acciones derivadas en estas regiones por parte de los gobiernos federales se habrían traducido en un subdesarrollo relativo de las localidades fronterizas de los tres países. En gran parte de esas

sustentada por una historia común. La otra, geopolítica, también muy arraigada tanto entre venezolanos y colombianos, que los define como pertenecientes a territorios nacionales diferenciados. El habitante de la frontera, tanto venezolano como colombiano, está consciente de la presencia de un allá y de un acá, aunque a la vez se mueve dentro de situaciones que desdibujan el límite, pero el hecho de que se comparta una frontera no implica que los habitantes de la misma vayan a ‘perder su identidad nacional’. Además, “Existen situaciones que dan lugar a una identidad cultural de frontera. Los vínculos de parentesco, la homogeneidad de cosmovisiones, de prácticas religiosas y alimenticias, de hábitos de vestir, la cercanía de los pueblos y el intercambio económico, propician vínculos interactivos que los hacen formar parte de una historia compartida. Paralelamente a lo que denominamos una identidad cultural de frontera, entre colombianos y venezolanos existe una socialización geopolítica delimitadora de la existencia de un aquí y un allá. Dos estados nacionales diferenciados. Se produce una interculturación propiciada por lazos culturales y consanguíneos, pero esto no hace que se obvie ‘lo venezolano’ o ‘lo colombiano’. A pesar de las manifiestas relaciones de convivencia, está la presencia del ‘yo’ y ‘el otro’; se es colombiano y se es venezolano”.

²⁷ “Los procesos de regionalización se están dando tanto en relación externa como al interior de las fronteras nacionales. Ello se da precisamente así porque las demarcaciones nacionales formales han dejado de corresponder, punto por punto, con la propia regionalización: lo externo se internaliza y lo interno (regional de cada país) se externaliza, configurando así un parámetro distinto según el cual una región adquiere un perfil propio y significativo; una especificidad que no la hace depender totalmente del Estado nación” (Álvarez, Giacalone y Sandoval, (s/f).

²⁸ Un ejemplo concreto en la región que estudiamos es que las escuelas de Monte Caseros enseñan italiano y no portugués, lo cual representa un desanclaje territorial de la política educativa.

áreas de frontera no hubo desarrollo de infraestructura. Se postergaron las redes de gas, de electricidad, de tecnología, de transporte, viales y de salud. Esto impidió el desarrollo industrial y dejó muchas áreas despobladas con rutas en mal estado o muy lejanas de los cascos urbanos.

Brasil comenzó una década antes que Argentina y Uruguay con los gobiernos militares pero los tres llegaron casi al mismo tiempo a su fin. A partir de mediados de la década del ochenta, recuperaron la democracia y la conclusión de ese proceso que detuvo la violencia armada también habría quitado tensión a las fronteras. Particularmente durante esa década, en la Argentina el peso de la situación estuvo sobre el nuevo gobierno democrático y se manifestó en los recurrentes intentos por parte de una facción de las fuerzas armadas, afectadas por los juicios a las Juntas Militares que llevó adelante el gobierno de Raúl Alfonsín. Luego de tres levantamientos armados frustrados por una parte de las fuerzas armadas entre 1987 y 1990, y luego de la salida anticipada del Presidente, el gobierno de Carlos Menem implementó una serie de indultos que habrían terminado –o bien postergado– el conflicto con las fuerzas armadas dentro del país.

Lo interesante es que luego de casi cuarenta años del final de las dictaduras militares en los tres países, del comienzo de un proceso de reducción de las tensiones entre ellos y de casi treinta años desde los inicios del Mercosur, aún hoy las fronteras permanecen, en las prioridades de los gobiernos federales, como si fueran lugares de tensión y de conflicto, inseguridad y delincuencia. Sin embargo, esa política de postergación no parecería ser una acción prevista sino una consecuencia secundaria, una contraindicación de muchas décadas de políticas enfocadas a enseñarnos que la frontera es el límite. Como derivado de ello, esas fajas de frontera permanecerían, para los tres países, como territorios que pertenecen, y a la vez no, a la nación.

La pregunta que nos inquieta es por qué, después de treinta o cuarenta años de un proceso de armonización de fronteras en términos militares y de una política exterior promotora de la integración regional a través del Mercosur, actualmente no hay políticas de promoción de las áreas de frontera que permitan potenciar el desarrollo de esas regiones. La primera respuesta se basa en que para estos países las zonas de frontera, o al menos esa, nunca

serán zonas confiables y pacíficas.²⁹ La segunda es que esa ambigüedad que tienen las áreas de frontera en términos reales provocaron que sus habitantes se sintieran muy alejados de la atención de sus propios gobiernos federales³⁰ y, a la vez, que no tuvieran la libertad de desarrollarse con el apoyo de las localidades vecinas de los países limítrofes. Luego de tantos años de postergación federal de estas regiones, es posible que hoy ni siquiera sea esta una política definida y sostenida sobre argumentos geopolíticos, sino que parecería ser un derivado mecánico en la reproducción de determinadas lógicas políticas que hoy parecerían estar desencajadas del contexto.³¹

Por lo anterior, estas regiones de frontera están en una situación neutral de desarrollo. Aún hoy, los gobiernos federales tienen una política –más argumentada, estudiada y documentada para el caso de Brasil– de mantener estos territorios en una situación de menor desarrollo relativo.³² A la vez, desde las escuelas y los medios se sostiene una formación conceptual de la

²⁹ Pero esto no explicaría el caso de Barra Do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros. De hecho, la región fronteriza entre Brasil, Paraguay y Argentina se encuentra mucho más integrada a pesar de estar vigilada con muchos recursos. Es decir, a pesar de ser una zona de mayor riesgo la integración fronteriza parecería estar mucho más avanzada.

³⁰ Aquí, en referencia al caso de Bella Unión se destaca algo que ocurre en los tres países, pero que Merenson (2007) sugiere como su cuarta forma de dar cuenta de las fronteras territoriales y simbólicas, para lo que regresa a la tercera forma que propone sobre los peludos de Bella Unión. En este caso lo hace para dar testimonio de “lo marginal que habita en el margen”. Es decir, refiere a los pobres que habitan la frontera. Entonces representa a esta localidad uruguaya como “la máxima expresión territorial y simbólica de la ‘frontera de la frontera’”. Plantea que la ubicación y extensión territorial que posee Bella Unión cumplen una función de “límite entre dos gigantes” o “Estado tapón”, y que Bella Unión sería el “rincón de la rinconada” (Merenson, 2007).

³¹ La tecnología y los medios de comunicación diluyen virtualmente las fronteras. Lo nacional, lo local y lo global se confunden. El sistema educativo, y con él el productivo, ingresa en una crisis sin precedentes; la inversión se consolida en el sector financiero, mientras que la inversión productiva genera menos puestos de trabajo que requieren menor calificación debido a la automatización de los procesos productivos. La caída tendencial de los precios de los *commodities* y la distribución internacional del trabajo no favorecerían, o al menos no acompañarían hoy, la idea de un proceso de industrialización tradicional. En ese esquema, las economías regionales desplazan fuerza de trabajo hacia las grandes ciudades y las políticas federales no estarían orientadas, quizás por impotencia, hacia capitalizar o revertir esas tendencias.

³² De acuerdo a con Oddone, Quiroga Barrera Oro, Sartori de Almeida Prado y Williner (2016): “La consideración fronteriza, según algunos especialistas, ha estado presente en Brasil desde su propia Constitución Nacional cuando en el inciso III del artículo 3 se sostiene que constituyen objetivos fundamentales de la República Federal de Brasil: “erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales”. Esta afirmación se ha interpretado como la base material para sustentar las diferentes políticas de desarrollo territorial, local y regional, y con inclusión de las fronteras del Brasil. Asimismo, en el artículo 20 se nombra el concepto de “faixa de fronteira” al sostenerse los bienes de la República. Son bienes de la Unión: “Los que actualmente le pertenecen y los que pudieran serle atribuidos; las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras [...], los lagos, los ríos y cualesquiera corrientes de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así como los terrenos marginales y las playas fluviales [...] las islas fluviales y la-

frontera y el territorio que reproduce una visión caracterizada por el límite y el peligro que no promueve el avance de iniciativas subnacionales. Así, las fajas de frontera quedan relegadas por las políticas nacionales y como consecuencia tanto los gobiernos subnacionales como distintos actores privados ven restringido su poder para avanzar en este sentido.

Estas regiones quedan desatendidas por sus respectivos gobiernos federales y tampoco pueden unirse para pensar y activar acciones que logren, en conjunto, responder a problemáticas y avanzar hacia un horizonte común. Entonces es comprensible que convivan allí sentimientos de hermandad y guerra, paz y peligro, mancomunidad y desconfianza, potencialidades y limitaciones, riqueza y pobreza. En ese lugar se percibe permanentemente un sentimiento de pertenencia y abandono hacia sus respectivas naciones pero a la vez de cercanía geográfica y lejanía social. Frente a este ambiguo escenario, y más allá de las políticas que intenten unirlos a través de un puente, esa integración solo podrá avanzar cuando haya una codificación, un lenguaje común que permita comprender la frontera y el territorio como una oportunidad y no como una amenaza.

Entonces, resaltamos la necesidad de llevar adelante políticas de integración, cooperación y específicamente de articulación productiva entre las tres localidades. Esto permitiría una mejor dinámica productiva y un desarrollo más armónico de la región. Poder entender este territorio como un sistema económico ampliaría las posibilidades de mejorar la productividad y la competitividad a nivel micro y mesoeconómico de los sectores tradicionales y, lo mejor, permitiría iniciar un proceso de transformación del motor de desarrollo regional. El argumento de esto es que por un lado las características socioproductivas de las tres localidades no solo son similares sino que son complementarias.

La existencia, y convivencia, de tres sistemas políticos, económicos, productivos, tecnológicos y educativos en, y entre, las tres localidades vecinas no es un límite sino, por el contrario, un escenario que potencia las capacidades de innovación al permitir muy fácilmente combinar elementos diversos,

custres en las zonas limítrofes con otros países”. En el inciso II del mencionado artículo se explicita que: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley”».

hasta ahora inconexos. Además, la existencia de una unión estratégica entre tres localidades pertenecientes a tres países distintos facilita la posibilidad de crear proyectos más fuertes porque tendrían el respaldo de tres municipios, tres provincias y tres países. Así se podría agilizar la gestión de los fondos para implementar proyectos de infraestructura para toda la región a partir del financiamiento internacional. Sin embargo, esto implica superar varios obstáculos y el primero es poder pensar políticas que beneficien a habitantes de otros países que no participan de las elecciones, que no votan en el municipio del cual surgió esa política.

6. Políticas pasivas, efectos neutrales

Hasta ahora expusimos que las políticas vigentes en la actualidad parten de una visión de la frontera, de la región fronteriza –y la identidad– que las entiende como “áreas de frontera” limítrofes, conflictivas, peligrosas y expuestas a la invasión de “los otros” (Sejas, 2003).³³ A partir de esta conceptualización, las iniciativas subnacionales que buscan promover la integración y la cooperación transfronteriza quedan sujetas a la voluntad del gobierno nacional.

Este abordaje desde la competitividad sistémica a nivel micro, pero sobre todo mesoeconómico, parecería hallar una limitación en su alcance en los territorios nacionales; no encontramos ningún estudio que busque llevar esta teoría a una región transfronteriza. Por eso, decidimos complementar nuestro análisis con otras teorías que nos acercan conceptos y explicaciones que, junto con la anterior, nos permiten comprender mejor qué consecuencias tiene mantener el territorio desintegrado y cuáles son las ventajas de integrarlo. En este sentido, el enfoque que primero complementa a la competitividad sistémica es el concepto de microrregiones o cooperación intermunicipal,³⁴ que se hace más compleja, pero también se hace mucho más rica, cuando

³³ Allí la acción del Estado prevé la prevención del delito, entre otras cosas. En caso de llevarse adelante políticas de desarrollo, solo contemplan el territorio desde las fronteras hacia dentro del país.

³⁴ Según Daniel Cravacuore (2016): “La intermunicipalidad, entendida como la articulación institucionalizada de gobiernos locales interconectados e interdependientes para ejecutar colectivamente una o más políticas bajo un principio de coordinación horizontal, es un fenómeno emergente de la agenda municipal en Argentina desde 1990. Emerge como una forma alternativa de gestión local para resolver los problemas de fragmentación territorial argentina” (Cravacuore, 2016: 23). De acuer-

los municipios intervinientes pertenecen a países distintos.³⁵ En estos casos, lo curioso es que estas localidades se encuentran más próximas entre sí que entre ellas y las localidades más cercanas de sus respectivos países. A partir de esto, se conforman características territoriales que favorecen una cooperación intermunicipal transfronteriza. La dificultad, pero sobre todo la riqueza de semejante desafío, tiene que ver con que esto implica acordar entre diferentes culturas, idiomas, sistemas políticos, económicos, educativos y productivos, estrategias geopolíticas, contextos internacionales, presiones globales, crisis, diferentes ciclos económicos y diferentes visiones de la frontera y el territorio. A partir de esto, podemos encontrar en las regiones de frontera distintas estrategias de desarrollo, diferentes políticas y orientaciones productivas, alternativas visiones sobre el desarrollo, una descoordinada política productiva en regiones con perfiles muy similares, una desarticulación tecnológica, educativa, política, económica, cultural y social que solo imbrican esfuerzos y le quitan eficiencia al uso de los recursos existentes. Conciliar y acordar una convergencia en todas las áreas permitiría hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles en esta región y responder, en conjunto, a problemas comunes.

Desde hace varias décadas, diferentes visiones y teorías sobre el desarrollo local-territorial, la cooperación intermunicipal y la cooperación transfronteriza junto con los procesos de descentralización del Estado y la creación de consorcios y microrregiones son temáticas que avanzaron en la agenda y el interés de los gobiernos subnacionales, así como también en las instituciones relacionadas con la investigación. A su vez, los procesos y las teorías para-diplomáticos en regiones de frontera se acoplaron y crecieron tanto teórica como empíricamente y se instalaron para observar que los procesos de integración van más allá de las agendas federales de los gobiernos.

do con el mismo autor: "En síntesis, el asociativismo intermunicipal es la muestra de una búsqueda por resolver los problemas emergentes de jurisdicciones municipales anticuadas, que no responden a la configuración territorial de los procesos sociales contemporáneos" (Cravacuore, 2016: 22).

³⁵ Ejemplo de ello es la creación del Consorcio Intermunicipal de Frontera (CIF). Esa iniciativa surge en el año 2009 y busca integrar los municipios de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira (Brasil) y Bernardo de Irigoyen, Misiones (Argentina) con el objetivo de trabajar, a nivel subnacional, entre las unidades gubernamentales locales y promover el desarrollo conjunto de la región fronteriza.

Cuando observamos con estas miradas teóricas las relaciones de esta particular frontera entendemos que hay sólidos obstáculos para la coordinación de políticas transfronterizas. Esto limita el desarrollo regional y lo hace más asincrónico, irregular, desparejo e ineficiente. En este sentido:

El desarrollo de una infraestructura que aumente o facilite el contacto entre las diferentes regiones permite reducir algunas de las asimetrías estructurales mencionadas en el apartado anterior al estimular la integración productiva por medio de las cadenas de valor porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados, a la vez que genera oportunidades de captar mayores flujos de inversión. De esta forma, la reducción de brechas se da por medio de una mayor conectividad física pero también al generar las condiciones necesarias para atraer inversiones y reducir las asimetrías, avanzando hacia una mayor igualdad (Oddone, Quiroga Barrera Oro, Sartori de Almeida Prado, Williner, 2016).

Tanto en términos políticos como sociales, educativos y culturales esto tiene consecuencias para el desarrollo territorial. Pero particularmente aquí hacemos hincapié en los aspectos económicos, productivos y comerciales que derivan de los anteriores. La desorientación de las políticas que superen las fronteras y que permitan pensar una articulación e integración económica, productiva y comercial restringe las posibilidades de crecimiento económico de los sectores que actualmente existen. Además, impide la cooperación entre los distintos productores, empresas y gobiernos para mejorar la productividad de estos sectores y, sobre todo, obstruye la posibilidad de desarrollo regional al impedir la transformación de la estructura productiva.

Como mencionamos anteriormente, si bien la desconexión física no es el único problema para avanzar en la integración de esta región fronteriza, si es una seria restricción para que los países impulsen un desarrollo endógeno, un mercado ampliado y el comercio y, en la escala, además provoca que las inversiones sean menores y de bajo impacto en el empleo y el desarrollo de la región. Impide el tráfico de turistas y camiones que quieran cruzar hacia Brasil y Uruguay, y de aquí se deriva un incremento de los costos logísticos que también repercute en otros aspectos que van más allá de los productivos y comerciales, los que a su vez retroalimentan esa desconexión. Esto refiere a la desintegración del sistema educativo, de la cultura, la política y

la sociedad. La desconexión de estos aspectos es lo que impide pensar en escalar sobre niveles superiores de transformaciones económicas, porque estas implican una política orientada a transformar la manera en que sus habitantes piensan la frontera y pueden combinar a “los otros” con “nosotros”.

Por eso, decimos que la existencia de un puente no garantiza que se desarrolle una o el conjunto de las localidades que conforman una región. Para el caso que aquí estudiamos, la ausencia de esa conexión vial se suma a un conjunto de otras que caracterizan a las tres localidades y que remarcan sus limitaciones de desarrollo.

A pesar de los avances logrados en los últimos años a nivel federal, parecería que esa apertura alcanzada no logra llegar al territorio y transformarse en acciones concretas. Más allá de la construcción del puente, que ya superó la etapa de estudio de impacto ambiental, los comités de frontera tienen una capacidad de acción muy marginal que se minimiza por no contar con presupuesto para iniciar las acciones que desean y que la población propone y apoya. El sector educativo se encuentra totalmente desarticulado y los esquemas y contenidos de enseñanza refuerzan un concepto de frontera que acentúan las dificultades de pensar, y actuar sobre, el territorio de forma integrada.

Históricamente la creación y la definición de las “Áreas de Seguridad de Frontera” coincidieron con la etapa más crítica de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1944, en la Argentina “se perfilaron dos ámbitos espaciales para aplicar políticas sectoriales de integración: uno en correspondencia a las áreas de frontera y otro abarcando el resto de los respectivos territorios” (Segas, 2003).

A partir de la década del sesenta alcanzó una evolución que fue acompañada por otro contexto internacional en la cual “[...] se ignoró la posibilidad de una política de integración fronteriza en términos reales, sobre la convicción de considerar a estos espacios territoriales como zonas geopolíticas potencialmente conflictivas, en las cuales el Estado debía hacerse presente solo para asegurar la soberanía y resguardar su seguridad física.”³⁶

³⁶ « Bajo esta concepción se comenzaron a instrumentar políticas nacionales que se orientaron a lograr seguridad en las áreas de frontera a través del “desarrollo”, finalidad a la que respondió la Ley 18.575 del 30-1-70, que establecía la determinación de “áreas de frontera” como los sectores a su vez más críticos dentro de las “zonas de frontera” y que por ello requerían una prioridad absoluta

En 1970 el presidente Juan Carlos Onganía sanciona y promulga la Ley N°18.575 a través de la cual “[...] establece las previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, que a estos efectos se considerará Zona de Frontera para el desarrollo”.

Recién a mediados de la década de los ochenta el concepto de frontera se acerca al de integración de las regiones, lo que se relaciona con la finalización de los regímenes militares en los tres países. A partir de ese momento, la integración latinoamericana, al menos en lo formal, pasó a estar en el discurso político. Desde entonces, el concepto de frontera pasa de ser un límite rígido, conflictivo y peligroso a un espacio “área”, a “región fronteriza”. Es decir, se produce una reconceptualización del espacio, del territorio, de la frontera, a partir de la cual comienzan a surgir iniciativas conjuntas entre estos países. Así, en el marco de proyectos principalmente de infraestructura de comunicación y de generación hidroeléctrica comenzó una etapa favorable a la integración y la cooperación (Sejas, 2003).

Mucho después, en 1994, a través del Decreto N°887/94 se unifican los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo, establecida por la Ley N° 18.575, y la Zona de Seguridad de Fronteras, creada por el Decreto-Ley N° 15.385/44-Ley 12.913. Este Decreto-Ley acompañó el inicio del último impulso estructural del proceso de integración que, principalmente, se enfocó en aspectos comerciales. Sin embargo, no avanzó de la misma manera en las fronteras. A partir de ese momento, la legislación de las fronteras se orientó a una visión de defensa y prevención que solo mostró por un tiempo, al menos en el discurso, una perspectiva más integradora y desarrollista que se documentó en los acuerdos mencionados.³⁷

Esa curiosa relación, o no relación, conceptual y política entre dos nociones y dos diferentes visiones de frontera parecería oponerse y contradecirse

de atención por parte de las autoridades gubernamentales; aunque los recursos institucionales –y los económicos– aplicables para implementar tales objetivos fueron de escasa relevancia y consecuentemente magros los resultados.

³⁷ De hecho, de acuerdo con una publicación del Ministerio de Defensa de la Nación Argentina, “[...] La legislación fue reformada en 1996 pero su autoridad de aplicación es la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que hace casi una década no sesiona por hallarse sin presidente designado”. (En: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdespu%C3%A9s-de-20-a%C3%B1os-el-estado-se-hace-cargo-de-las-fronteras>).

en los aspectos legislativos, en los discursivos y también en las acciones –o inacciones– reales.³⁸ La relación –tensión– entre el contexto histórico, la legislación, el discurso y la integración real no habrían coincidido en la historia.³⁹ La visión que hoy predomina de las fronteras es la de prevención, de defensa, porque entiende que la frontera es peligrosa, hay riesgos ante la invasión de “los otros”. Actualmente, el nuevo impulso que el Gobierno nacional argentino desea dar a la política fronteriza se enfoca en una visión de la frontera orientada en este sentido. Esto quedó expuesto en la publicación hecha por el Ministerio de Seguridad de la Nación el día 10 de enero del año 2017 bajo el título “Después de 20 años, el Estado se hace cargo de las fronteras terrestres y marítimas”. Allí comunican los avances logrados “El Presidente Mauricio Macri, mediante la firma del decreto 27/2017, decidió hoy impulsar una política de estado integral para asegurar la presencia efectiva del Estado Nacional en los más de 9600 kilómetros de extensión de nuestras fronteras”.

Este comunicado hace referencia a una nueva modificación de la Zona de Seguridad de Fronteras. En él, la ministra de Seguridad⁴⁰ –doctora Patricia Bullrich– destacó que “[...] la lucha contra el narcotráfico es prioridad para este gobierno y no es posible sin una política nacional en las fronteras”. Mientras que el Secretario de Fronteras, licenciada Luis Green, remarcó que

³⁸ En este sentido, la creación de la Comisión Nacional de Fronteras (Argentina) a través del Decreto 68/2017 es un nuevo elemento a tener en cuenta; pero su novedad aún no nos permite poder analizar el impacto efectivo que tendrá en el desarrollo de estas complejas regiones.

³⁹ Estas interesantes superposiciones también se observan en la Constitución Nacional de Brasil en el inciso II del Artículo 3 dice: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley”. A la vez, El Ministerio de Integración Nacional de Brasil cumple sus funciones sobre una visión de la faja de frontera, respecto de la cual entiende que su Comisión Permanente para el Desarrollo y la Integración de la Faja de Frontera (CDIF): “Tiene la atribución de contribuir para el perfeccionamiento de la gestión de las políticas públicas para el desarrollo de la faja de frontera, estimulando la articulación y la articulación con los gobernantes locales”. (Sitio web del Ministerio de Integración: <<http://www.mi.gov.br>>). Aquí encontramos dos cosas interesantes: por un lado que el desarrollo de la faja de frontera está limitado por la Constitución Nacional de Brasil. Por otro, la faja de frontera no incluye a las localidades vecinas porque implica una distancia de 150 km desde el límite fronterizo hacia dentro de Brasil. Para el caso argentino representa una faja que acompaña todo el largo de la frontera terrestre y marítima con una extensión no superior a los 150 km en el caso del límite terrestre y de 50 km en el marítimo.

⁴⁰ Véase <<https://www.argentina.gov.ar/noticias/gdespu%C3%A9s-de-20-a%C3%B1os-el-estado-se-hace-cargo-de-las-fronteras>> (Consultado el 12/11/2019).

“el objetivo es tener fronteras abiertas a la integración con los países limítrofes, al turismo y al comercio internacional pero cerradas a los delitos transnacionales y blindadas contra el narcotráfico”.

Con este Decreto, el comunicado celebra el avance en contra del narcotráfico al poder contar con más herramientas para combatirlo y anuncia que en el término de 180 días será enviado al Congreso de la Nación el proyecto para una nueva Ley de Fronteras. “Es una deuda de la democracia que la legislación vigente tenga más de 70 años”.

En este sentido la visión de la política de frontera refiere al límite, al peligro y al delito. Esto queda expuesto tanto en el contenido del comunicado realizado por el Ministerio de Defensa en enero del año 2018 como en el Decreto 27/2017 que promueve la creación de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad y detalla su composición en la cual excluye a todas las áreas del Estado relacionadas con el desarrollo y deja solo a las áreas relacionadas con la seguridad.

Por eso entienden que: “Necesitamos consensuar una normativa moderna y eficaz para combatir el narcotráfico y la complejidad del delito transnacional. [Porque hace] 22 años que no se revisa el ancho geográfico de la Zona de Seguridad de Fronteras”. Y, a la vez, considera necesario, por lo anterior, “[...] devolverle al Estado la capacidad de coordinar políticas públicas en la Zona de Seguridad de Fronteras de acuerdo a lo que establece la Ley de Seguridad Interior, respaldando el accionar de Gendarmería y Prefectura”.

Conclusiones

De acuerdo a lo descrito y lo desarrollado anteriormente mostramos que en las áreas de frontera en general, pero particularmente en esta triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay, las políticas de frontera parten de una conceptualización orientada a la prevención, al conflicto, al límite, al riesgo, al peligro de invasión por los “otros”. A partir de esta visión proteccionista de la frontera, el territorio, la región fronteriza, la integración, el desarrollo y la cooperación parecen pertenecer solo al discurso político, y en algunos casos al argumento legal, que no llega a materializarse en acciones reales de desarrollo regional que permitan potenciar y aprovechar la capacidad productiva y la ventaja estratégica que mencionamos.

A pesar de la mejora en las relaciones diplomáticas entre los países luego de finalizadas sus respectivas dictaduras militares y, además, de haber avanzado durante treinta años con el proceso de integración del Mercosur, aún hoy se sostienen políticas que entienden a la frontera como un área de delincuencia, límite, invasión y peligro. Pero, a la vez, tales políticas desatenden los nuevos desafíos, peligros e invasión cultural e influencia política que ejercen algunos países sobre la nación a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

La evolución de la legislación que regula la actividad, y la intervención del Estado, en las áreas de frontera parte de un concepto de estos territorios que, a priori, supone que son potencialmente peligrosos. Por lo tanto, las políticas derivadas de este marco legal condicionan y limitan las posibilidades estructurales de desarrollo de estas regiones. A la vez, tampoco generan las condiciones y las oportunidades para que estas políticas se puedan desarrollar a nivel subnacional. Como consecuencia, la región queda atrasada y subdesarrollada relativamente respecto a otras de sus propios países, su población se siente alejada de –y abandonada por– sus gobiernos centrales y a la vez percibe simultáneamente una cercanía y una lejanía con sus vecinos más cercanos que pertenecen a otros países porque no puede alcanzar una visión regional, transfronteriza del territorio.

Por un lado, entonces, las políticas de construcción de una identidad nacional –sobre todo desde la escuela–, que implican separar a “otro” de “nosotros” desde lo cultural, lo educativo y lo simbólico, quedan desencajadas de la amplitud y evolución hacia una visión, una identidad, regional transfronteriza. Por otra parte, esas mismas políticas culturales, sociales y educativas orientadas hacia adentro de las fronteras quedan desconectadas de las transformaciones que la tecnología provoca en los procesos de aprendizaje, los cambios sociales y la interculturalidad. A partir de allí, la estructura educativa quedaría obsoleta frente a las transformaciones de la economía pero particularmente de la producción y el comercio. Finalmente, al no haber una identidad transfronteriza, el territorio queda dividido y desconectado. Por eso, es difícil iniciar procesos que aceleren la dinámica productiva y comercial del territorio más allá de las fronteras. Entonces, difícilmente el Mercosur pueda lograr una profundización en la integración si ese proceso no comienza por las fronteras donde ocurre la integración real. Esa primera integración es educativa, cultural y social porque estas son las principales fronteras que

dividen al territorio. Se podrá alentar el proceso de integración si los habitantes de ese territorio pueden sentirse parte de una “región fronteriza” que va más allá de las fronteras (ver Sejas, 2003). Sería alentador que la integración productiva, el comercio, el mercado, las cadenas de valor y la estrategia de desarrollo trasfronteriza puedan enfocarse en diluir las fronteras sociales y culturales a partir de una transformación de la política educativa. Una identidad territorial transfronteriza, un amplio conocimiento del “otro” permite una apropiación cultural –una combinación– y ya no una separación entre el “otro” y el “nosotros”. Aquella transformación de la educación –desde otra conceptualización de la frontera y del “otro”– también permitiría mejorar el perfil productivo desde estructuras primarizadas y tradicionales hacia otras industrias creativas. Este desarrollo es mucho más potente cuando las fronteras se diluyen porque facilita nuevas combinaciones de ideas y de recursos para el desarrollo de la región fronteriza.

En términos específicamente económicos, productivos y comerciales, las políticas que actualmente se piensan sobre la frontera estarían indicando una dirección opuesta que limitaría la posibilidad de mejorar la productividad y competitividad a nivel micro y mesoeconómico de los sectores que caracterizan el perfil de esta región; a la vez, tampoco permitirían una alteración del motor de desarrollo regional y el impulso de industrias más dinámicas que mejoren la estructura productiva, los salarios, el flujo de renta local, la distribución del ingreso y el desarrollo de la región más allá de las fronteras.

En este aspecto es inevitable detenerse porque, paradójicamente, las regiones fronterizas más relegadas, abandonadas y postergadas por sus gobiernos federales parecerían ser las más pobres y desiguales, dado que no acceden a las mismas políticas de desarrollo que tienen otras regiones solo por el hecho de pertenecer a la faja de seguridad de frontera. Entonces, nos preguntamos –para concluir– si existe alguna relación entre las condiciones de vida, el nivel de pobreza, la cantidad y calidad del empleo, el nivel de ingresos y su distribución con el nivel de seguridad de las regiones de frontera. Es decir, quizás una peor calidad de vida podría construir un escenario favorable al contrabando y la ilegalidad. Sin necesidad de citar casos específicos, el contrabando, sobre todo en zonas de frontera al norte de la Argentina, representa en muchos casos, más que un delito, una de las principales actividades económicas de esas regiones fronterizas. Entonces, ¿el problema es el

delito o las insuficientes políticas de desarrollo? Si fuera así alcanzaría con militarizar toda la faja de frontera, pero esto demostró ineficacia inclusive en países con fuerzas militares superiores a las de Argentina. Si esto fuera así, las políticas de seguridad de frontera vigentes, que tienen por fin prevenir y detener el delito, quizás podrían estar promoviendo lo contrario por partir de un concepto de frontera que no coincide con las transformaciones globales. El avance de las tecnologías de la información y la comunicación, su impacto en la educación, la sociedad, la cultura, la política, la producción y el comercio ponen en escena un nuevo debate sobre el territorio, la frontera y la identidad que va más allá de los límites jurídico-políticos y de nuestra capacidad de comprender el rol, y alcance, del Estado en este contexto.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, R.; Giacalone, R. y Sandoval, J. M. (s/f). "Globalización, integración y fronteras en América Latina". Mérida, Venezuela: Biblioteca Digital Andina, Universidad de los Andes. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-INT-0001.pdf>> Consultado: 12/01/2018.
- Arroyo, D. (s/f). "Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina". Disponible en: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0061/ejes_centrales_desarrollo_local_argentina.pdf> Consultado: 16/02/2018.
- Benavides, S.; Muñoz, J. J. y Parada Gómez, Á. M. (2004). "El enfoque de competitividad sistémica como estrategia para el mejoramiento del entorno empresarial". *Economía y Sociedad*, N° 24. Enero-abril de 2004, pp. 119-137. Costa Rica: Universidad Nacional. Disponible en: <<http://revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/viewFile/1097/1021>> Consultado: 03/01/2018.
- Coletti, R.; Oddone, N. (2016). "Paradiplomacia, fronteras y procesos de integración: una comparación Unión Europea-Mercosur". En: S. González Miranda, N. Cornago Prieto y C. Ovando Santana (eds.), *Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: aspectos teóricos y estudio de casos*. Santiago de Chile: RiL Editores.
- Cravacuore, D. (2016). "La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento". *Revista Encrucijada Americana*, año 8, N° 1. ISSN versión impresa: 0719-3432.
- Cravacuore, D.; Pauluk, M. y Rosbaco, V. (2010). "Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de Monte Caseros". Universidad Nacional de Tres de Febrero. Agencia Es-

- pañola de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponible en: <<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/CORRIENTES/Plan-Estrategico-de-Desarrollo-Productivo-Monte-Caseros.pdf>> Consultado: 04/07/2017.
- Dabat, G. (2004). "Políticas locales de comercio exterior en la Argentina. Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista". Disponible en: <http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html> Consultado: 12/11/2017.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1996). *Systemic Competitive-ness, New governance patterns for industrial development*, . London - Portland: GDI/ Frank Cass. Disponible en: <<http://www.meyer-stamer.de/1996/sysco-book.pdf>> Consultado: 12/02/2018.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". *Revista de la Cepal*, N° 59. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37977/1/RVE59_es.pdf> Consultado: 15/12/2017.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (s/f). "Competitividad sistémica". Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín. Disponible en: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/6235/5897>> Consultado: 18/10/2017.
- Juárez Alonso, G. (2012). "Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial". *Revista Líder*, vol. 23, pp 9-28. Disponible en: <http://ceder.ula-gos.cl/lider/images/numeros/23/1.-LIDER%2023_Juarez_pp9_28.pdf> Consultado: 09/01/2017.
- Madrid, E. (2010). "Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983". *Ciclos*, año XX, vol. XIX, n. 37-38. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352011000100005> Consultado: 20/02/2018.
- Merenson, S. (2007). "El 'rincón de la rinconada': lecturas de la frontera, narrativas de la nación. Bella Unión, República Oriental del Uruguay". Papeles de trabajo. *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*. Año 1, N° 2, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cefir.org.uy/frontera/descargas/silvina_merenson_frontera.pdf> Consultado: 12/11/2017.
- Quiroga Barrera Oro, M.; Sartori de Almeida Prado, H.; Williner, A. (2016). "Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor inte-

gración a múltiples niveles". Naciones Unidas, Santiago (Chile). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40606-pactos-territoriales-la-construccion-regiones-transfronterizas-mayor-integracion>

Sejas, L. (2003). "Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur". Disponible en: <http://www.amersur.org/Integ/EspaciosTerritoriales.htm> Consultado: 13/02/2018.

Selche, W. A. (1985). "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa". *Estudios Internacionales*, vol. 18, N° 70, abril-junio. Disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/download/15825/31918> Consultado: 05/02/2018.

Valbuena, D. R. (2010). "Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía." UNI-PLURI/VERSIDAD, Facultad de Educación, Universidad de Antioquia, vol.10, N° 3, Medellín (Colombia). Disponible en: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/download/9582/8822> Consultado: 14/02/2018.

Sitios web consultados

Ministerio de Seguridad de la República Argentina, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/gdespu%C3%A9s-de-20-a%C3%B1os-el-estado-se-hace-cargo-de-las-fronteras>.

Ministerio de Integración de la República de Brasil, <http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina, <http://www.infoleg.gob.ar/>.

Estructura productiva de las empresas berazateguenses en la actualidad. Factores de competitividad sistémica

Mariana Cuello

Introducción

En las últimas décadas, la ciudad de Berazategui ha mostrado un dinamismo en lo que hace a sus industrias, encaminándose hacia un proceso de crecimiento. Dicho dinamismo se sostuvo en un marco de oportunidades cambiantes definidas por transiciones de gobierno, incertidumbre respecto al escenario económico internacional y otros aspectos de coyuntura. Este capítulo busca delinear los primeros aportes en torno a la caracterización de la estructura productiva de las industrias del partido, dando cuenta de su composición actual, evolución reciente de sus inversiones, nivel de empleo y otros aspectos de las firmas que caracterizan su competitividad en la actualidad. Ello servirá para reflexionar sobre la influencia del entorno macro, el nivel meta y meso sobre la competitividad de estas firmas y, a la vez, el aporte de la competitividad de estas firmas sobre el resto de los niveles.

Delinearemos los primeros aportes a la caracterización de las empresas del partido, buscando no solo dar cuenta de los factores de competitividad sistémica actual de las mismas, sino también establecer las bases para la realización de futuros estudios que sirvan para la cooperación del ámbito académico en la generación de instrumentos e iniciativas de fomento a la producción. Para este propósito, el capítulo comienza por la definición del marco teórico que da forma a las ideas y nociones básicas de la competitividad tomadas como base, continuando con una caracterización de la estructura productiva industrial de Berazategui, vía clasificación por rubros, tamaño, antigüedad, uso de la capacidad instalada, y redes de ventas y compras. La caracterización sigue con una descripción del comportamiento productivo de las firmas, analizando la evolución de las ventas y sus estrategias para contrarrestar pérdidas, las inversiones y las limitaciones al crecimiento. Se finaliza con un análisis de competitividad sistémica teniendo en cuenta la interacción de los niveles micro, macro, meso y meta en la actualidad, que

definen los rasgos de competencia de las empresas. Las conclusiones dan cierre al capítulo, exponiéndose allí las ideas generales plasmadas en el mismo así como también una serie de recomendaciones para aplicar teniendo en cuenta el análisis realizado.

1. Marco teórico

El concepto de competitividad se ha nutrido de aportaciones provenientes de distintos autores y corrientes de pensamiento a lo largo del tiempo. Sin embargo, en la literatura se encuentra consenso acerca de que no existe una definición única de competitividad, constituyéndose la misma en un concepto algo difuso y de compleja medición. Desde las primeras aproximaciones de David Ricardo y Adam Smith enfocadas en el intercambio entre países y la discusión de las ventajas absolutas y comparativas, la competitividad ha adquirido distintas adjetivaciones según desde dónde se analice y surja el aporte.

Del lado de los autores neoclásicos y ligados a la idea de desarrollo económico, se postula la presencia de una función de producción con dos factores, trabajo y capital, con rendimientos decrecientes. Dentro de estas teorías se destaca el modelo de Solow (1956,1957) que explica el crecimiento a largo plazo mediante una variable exógena, el progreso técnico. Las teorías de Prebisch y otros autores de la Cepal de los años cincuenta y sesenta también realizan aportaciones desde la óptica del desarrollo económico, refiriéndose a las características estructurales que diferencian a los países periféricos latinoamericanos de los países centrales, y que son causa de que los latinoamericanos perpetúen bajos niveles de ahorro y productividad. Según los autores, la solución a esta situación sería la creación de estructuras productivas adecuadas mediante políticas públicas.

Una de las clasificaciones más comunes a la que se aplica el concepto es la que es la que distingue entre competitividad de la firma o industria (micro), y la correspondiente a la nación como un todo (macro). Esta clasificación ha sido analizada detalladamente por Chudnovsky y Porta (1990). Según Krugman (1997), la competitividad se puede interpretar a escala de la firma, es decir, a nivel microeconómico, observando la tasa de crecimiento interna del nivel de productividad. También podemos distinguir la visión microeconómica comercial, que considera la participación de las firmas tanto en el mercado

doméstico como en el internacional, aunque hay visiones micro más amplias que aluden al nivel de ganancia y bienestar alcanzados por las firmas como factores de competitividad. Del lado de la macro, las visiones apuntan a la medición de indicadores a nivel agregado, por lo tanto la unidad de análisis es el país. Aquí se mide la competitividad en términos cuantitativo, observando la evolución de la balanza de pagos, nivel de producto, etc. Aunque también abarca aspectos de bienestar que analizan el impacto sobre el nivel de vida de los habitantes.

Otras definiciones del concepto incluyen elementos de análisis más amplios, como el enfoque estructural, que según Chesnais (1988)

[...] es una forma de expresar el hecho de que, mientras la competitividad de las firmas obviamente reflejará prácticas de gestión exitosas por parte de los *entrepreneurs* o ejecutivos corporativos, su competitividad también provendrá de tendencias economía específicas de largo plazo, de la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva de la economía, de su infraestructura técnica y de otros factores determinantes de las externalidades sobre las cuales las firmas pueden desarrollarse.

Por lo tanto, esta definición incluye la suma entre la competitividad individual de las firmas y las características de la estructura económica en que ellas participan. Como superadora de esta definición aparece la noción de competitividad sistémica, elaborada por el Instituto Alemán de Desarrollo, que brinda un marco para el análisis y la configuración de los factores que determinan la competitividad en los países en desarrollo. Para ello propone cuatro niveles que incluyen los elementos que permiten a las empresas de un país competir internacionalmente; estos niveles son: micro, meso, meta y macro. El nivel *meta* se refiere a la capacidad que tiene una sociedad para alcanzar los objetivos establecidos de manera conjunta, es decir, es la estructura social que se complementa con la económica. Las condiciones macroeconómicas estables, que no perturban la consecución de los objetivos de competitividad y de crecimiento económico, se ubican en el nivel macro; mientras que en el meso se encuentran las redes de colaboración interempresarial, que permiten aumentar las capacidades individuales de las empresas. En el micro están las capacidades de las empresas en cuanto al

proceso de industrialización, aplicación de tecnologías, diversificación de la demanda, etcétera.

Esta concepción, que será la base teórica de este capítulo, alude a una diversidad de elementos que operan de manera sistémica en la competitividad de los países, donde la clave parece estar en la vinculación e interrelación entre los distintos niveles y no en los esfuerzos aislados de cada uno.

Esta diversidad de elementos servirá para estudiar el estado actual de las empresas del partido de Berazategui desde una óptica micro, examinando la interacción con los demás niveles.

2. Berazategui: la reestructuración de una ciudad

El partido de Berazategui en las últimas décadas parece haber comenzado a presentar signos de crecimiento, producto de la reestructuración de sus parques industriales, las iniciativas locales para el fomento de las actividades productivas, la realización de eventos culturales de gran porte, que a su vez dan cuenta de la conformación de un sentido de identidad y pertenencia de sus ciudadanos. Las campañas de alfabetización, el acceso a servicios de salud y beneficios exclusivos en turismo para ciudadanos del partido, son otras de las acciones que buscan impulsar un proceso de desarrollo territorial. Por otro lado, la vinculación de las autoridades locales con el ámbito académico también se viene profundizando en los últimos años y permite compartir experiencias locales.

3. Estructura productiva industrial de Berazategui

En los últimos años desde el ámbito público se ha avanzado en la definición de herramientas para la medición y evaluación del comportamiento de las firmas del partido, principalmente desde la Municipalidad de Berazategui, donde se fueron diseñando instrumentos que sirvieron para establecer los primeros estudios e informes de coyuntura a nivel local. Los datos analizados en este capítulo provienen de los relevamientos realizados por el Observatorio Productivo Local (OPL), que opera desde la Secretaría de Trabajo y Desarrollo Productivo del partido. Se extrae información del Relevamiento Económico realizado a mediados de 2017 y del primer Informe trimestral de empleo, elaborado durante el mes de septiembre. Una primera observación de estos datos nos permite hacer una aproximación sobre el número de in-

dustrias que se encuentran en la ciudad en la actualidad y su clasificación por tamaño. Del total de 535 empresas contabilizadas para marzo de 2017, casi el 68 % se corresponde con el rango de facturación más bajo, que agrupa a las empresas pymes y mipymes. El total de empresas coloca a la ciudad entre aquellas con más industrias y, a su vez, la composición de su tamaño muestra una importante presencia de empresas de menor porte en el Partido. Ello se puede apreciar a partir de la Tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de empresas por facturación

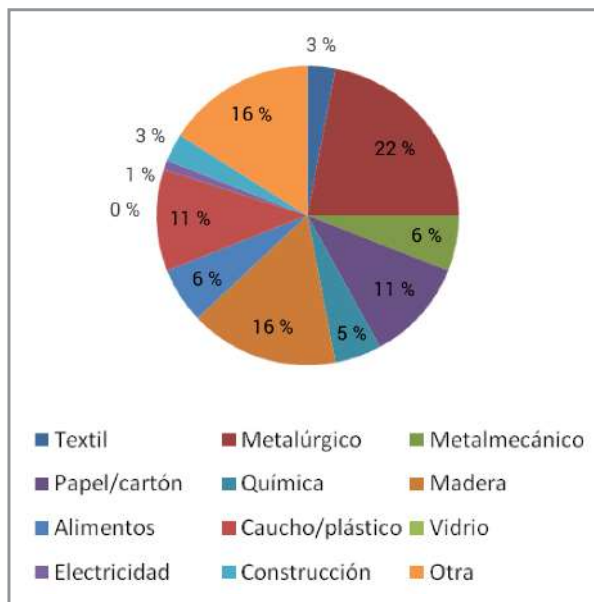
Categoría	Facturación bruta (en millones de pesos)	Cantidad de empresas industriales	Porcentaje de la categoría dentro del total de empresas industriales radicadas en el partido
6	756	1	0,19
5	Superior a 150 menos de 755	4	0,75
4	Superior a 30 menos de 150	15	2,80
3	Superior a 6 menos de 30	67	12,52
2	Superior a 1,2 menos de 6	86	16,07
1	Menor a 1,2	362	67,66
Totales		535	100

Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

A partir del último relevamiento industrial realizado para el segundo semestre de 2017 por el OPL con una muestra de 140 establecimientos industriales, se examinó la composición de firmas por rubro; el metalúrgico aparece como el más importante, agrupando el 22 % de las empresas. En segundo lugar está el rubro maderero, con el 16% de empresas, y luego aparece “Otros” con el mismo porcentaje, en el que se agrupan firmas dedicadas a seguridad, revestimientos y cerámicos y lavandería, entre otras (Figura 1).

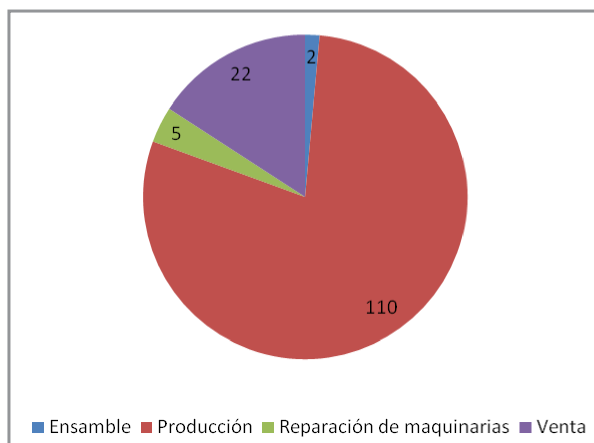
A partir de la Figura 2 podemos observar que el grueso de las firmas se dedica a la producción de sus bienes, con 110 casos que representan el 79% del total. Otras 22 se dedican a la venta y equivalen al 16% del total, repartiéndose el resto entre reparación de maquinaria con 5 casos y ensamble con 2, representando un 4 y 1% respectivamente.

Figura 1. Rubros



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

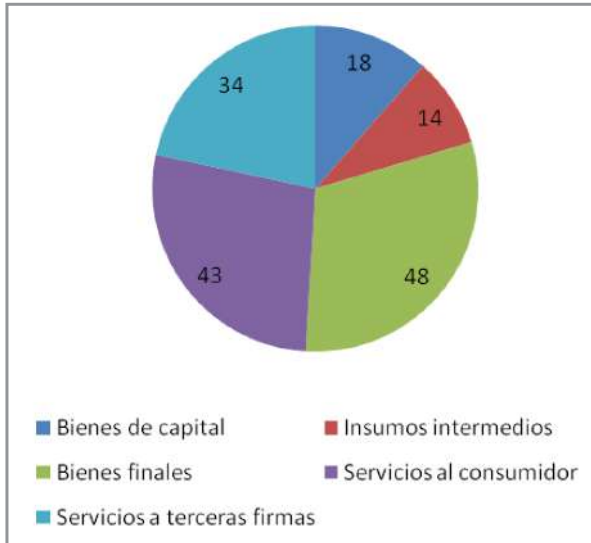
Figura 2. Tipo de actividad



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

En cuanto al tipo de bienes o servicios, la producción de bienes finales compone el primer tipo, con 48 empresas que se dedican a ello, seguido por la provisión de servicios al consumidor con 43 y por servicios a terceras firmas, con 34 (Figura 3).

Figura 3. Tipo de bienes o servicios que produce la empresa



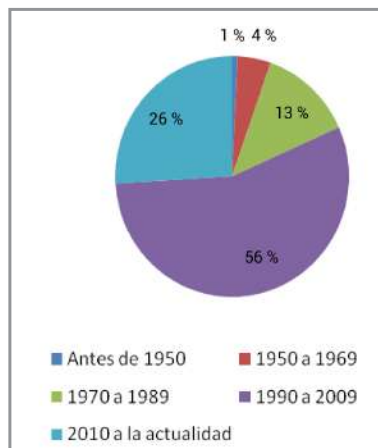
Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

Si bien al observar la Figura 3 vemos que la producción de bienes parece superar a la de servicios, vale destacar que hay 16 empresas que se dedican a la provisión de más de un bien o servicio; 5 se dedican a la provisión de servicios al consumidor y a la vez a terceras firmas; 1 a la producción de insumos intermedios y bienes finales, y 7 combinan la provisión de bienes y servicios; de ellas, 4 proveen bienes finales y servicios al consumidor, 1 bienes de capital, bienes finales y servicios al consumidor, y 2 bienes finales y servicios a terceras firmas.

En cuanto a la antigüedad de las empresas, la información recolectada arrojó que la mayoría se crearon entre 1990 y 2009, nucleando 73 firmas que representan el 56% del total. Un 26%, 34 firmas, se creó en la última etapa de 2010 a la actualidad. Ello da cuenta de que la creación de empresas se ha concentrado en los últimos 30 años, aproximadamente, en comparación

con el periodo anterior. En esta línea, en las últimas dos etapas, se crearon en promedio 3 empresas cada año y medio, mientras que en el periodo anterior se creó una cada año y medio. Ello se puede apreciar con el Figura 4.

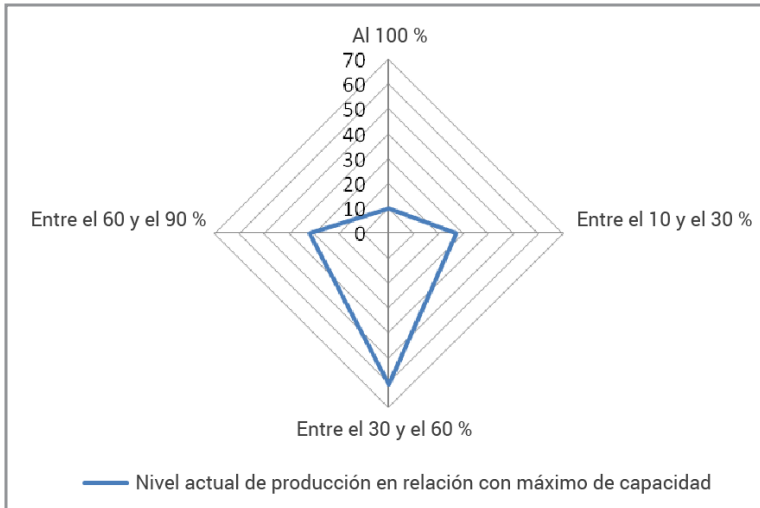
Figura 4. Antigüedad de las empresas



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

Un determinante importante a la hora de referirse a la competitividad de las empresas tiene que ver con el uso de la capacidad instalada. Al respecto la información recolectada muestra un importante número de empresas que en la actualidad operan por debajo de sus capacidades. Según observamos en la Figura 5, solo 10 empresas de las encuestadas utilizan a pleno su capacidad instalada.

Figura 5. Uso de capacidad instalada



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

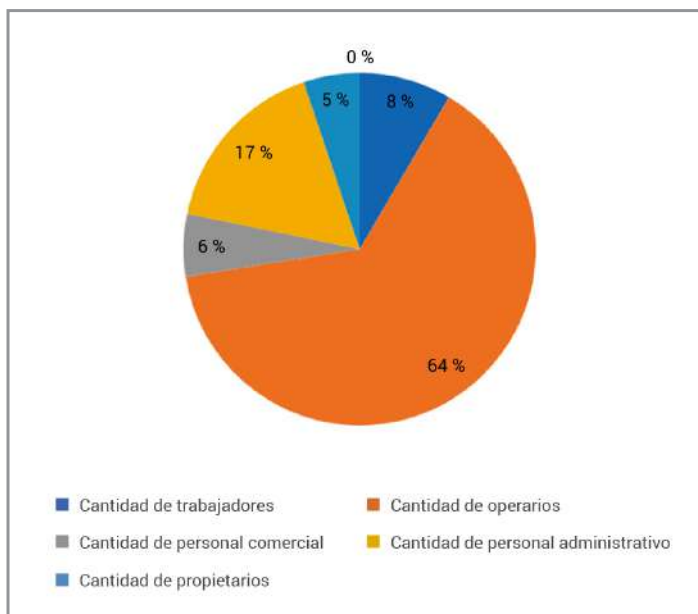
En comparación con el mismo mes del año anterior, el 48% de las empresas encuestadas no registró variaciones en la capacidad instalada, el 20% indicó una disminución de más del 20%, mientras que el 18% observó que se redujo menos del 20%. Una baja proporción (7%) declaró que se incrementó. Por lo tanto, la evolución general se muestra entre un nivel estable con alguna tendencia hacia la baja en este año.

Respecto a la caracterización de las empresas por cantidad de trabajadores, a partir del primer relevamiento trimestral de empleo se obtuvo que el 31,7% de las firmas tiene entre 10 y 19 trabajadores, el 26,8% entre 1 y 9 trabajadores y el 24,4% tiene entre 20 y 49 trabajadores. Al examinar la cantidad de trabajadores por rubro, se obtuvo que las firmas del metalúrgico presentan los tres rangos más bajos de empleados. Las empresas del maderero, por su parte, se encuadran bajo el segundo rango de 10 a 19 trabajadores. El rubro textil y el de alimentos presentan una firma cada uno con 90 empleados y más, y el de papel/cartón cuenta con dos firmas bajo este rango.

En cuanto a los trabajadores por tipo, hay una concentración de operarios, que representan el 64% del total de trabajadores, en segundo lugar se encuentra el personal administrativo con el 17% sobre el total, y en tercer

lugar la categoría trabajadores con un 8% por sobre el total. Esto se puede observar a partir de la Figura 6.

Figura 6. Cantidad de trabajadores por tipo

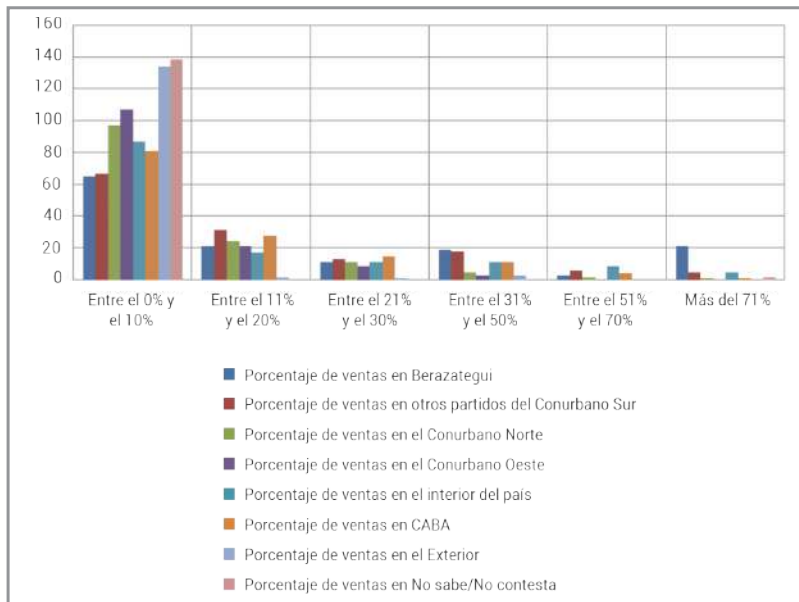


Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

4. Redes de proveedores y distribución de las ventas

Otro de los aspectos indagados tiene que ver con la distribución de las ventas y de las compras tanto por zonas como por mercado. A partir de la Figura 7 podemos ver que hay una dispersión en las ventas por zona,; 65 empresas señalaron que el porcentaje de ventas se corresponde en un 0-10% con Berazategui, 67 se dirige al conurbano sur, 97 al conurbano norte, 107 al conurbano oeste, 87 al interior del país, 81 a CABA y 134 al exterior. Ello da cuenta de la diversidad de destinos a los que dirigen sus ventas las empresas relevadas del partido.

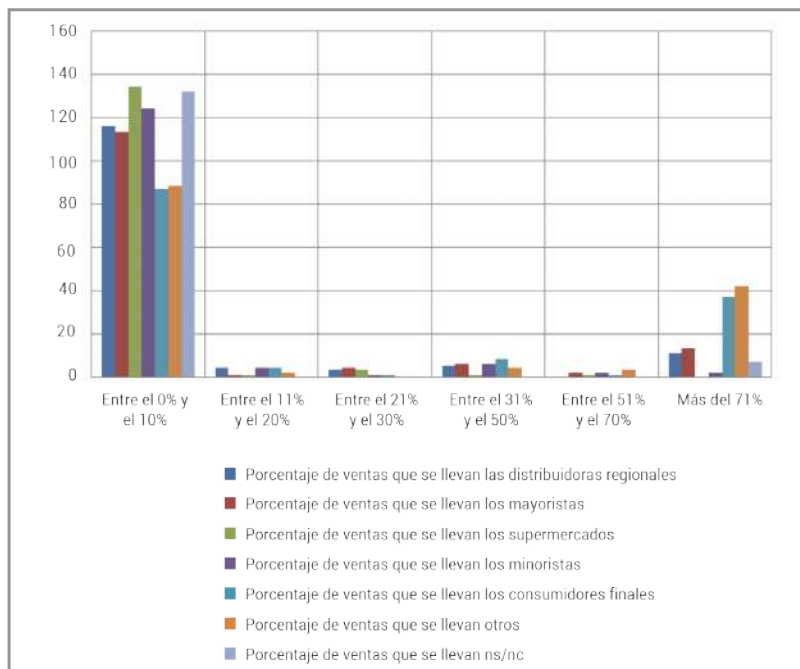
Figura 7. Distribución de las ventas por zona



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

Esta tendencia se replica al analizar la distribución de las ventas por mercado, donde 116 de las empresas encuestadas señalaron que las distribuidoras regionales se llevan entre el 0 y el 10% de las ventas, 113 indicaron el mismo porcentaje para los mayoristas, 134 los supermercados, 124 los minoristas, 87 los consumidores finales y 88 otros. Ello se puede apreciar en la Figura 8, donde además se verifica que hay un grupo de empresas que concentra la distribución de las ventas en pocas zonas, estando los consumidores finales y otros como los principales destinos, con más del 71 % de las ventas.

Figura 8. Distribución de las ventas por mercado



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

En cuanto al abastecimiento de proveedores, se verifica también una dispersión por zonas, siendo Berazategui la principal, seguida por el conurbano sur, y en tercer lugar el conurbano norte (Figura 9).

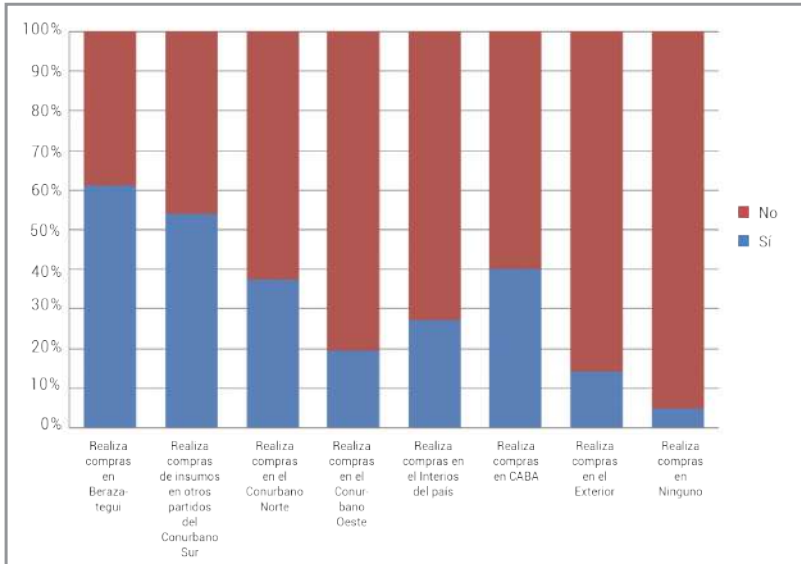
Vinculado a este tema, se indagó a los encuestados sobre la industria de Berazategui y su opinión acerca de la posibilidad de desarrollo de una cadena de proveedores locales. Al respecto, el 83% (115 empresas) cree que debería desarrollarse una en el partido.

Por lo tanto, se observa dispersión en las ventas y en los proveedores para la mayoría de las firmas, de las cuales una importante proporción desearía que se desarrolle una cadena de proveedores a nivel local.

Además de la red de ventas y compras de las industrias, otro aspecto que hace a su formalidad tiene que ver con la presencia de actividad sindical. El 40% de las empresas encuestadas señalan que se encuentran adheridas a un sindicato, entre los cuales mencionan la Unión Obrera Metalúrgica, el sin-

dicato de Comercio, el sindicato del Vidrio, sindicato de la Industria del Papel y Cartón, Obra Social de Empleados Textiles y Afines (OSETYA), Asociación Obrera Textil (AOT) y Federación Única de Viajantes en Argentina (FUVA). Solo una empresa se encuentra adherida a más de uno. El 29,3% cuenta con comisión interna. Respecto a la presencia por rubros, el metalúrgico, el de papel/cartón y el textil concentran las empresas con presencia de esta figura.

Figura 9. Distribución de compras por zonas



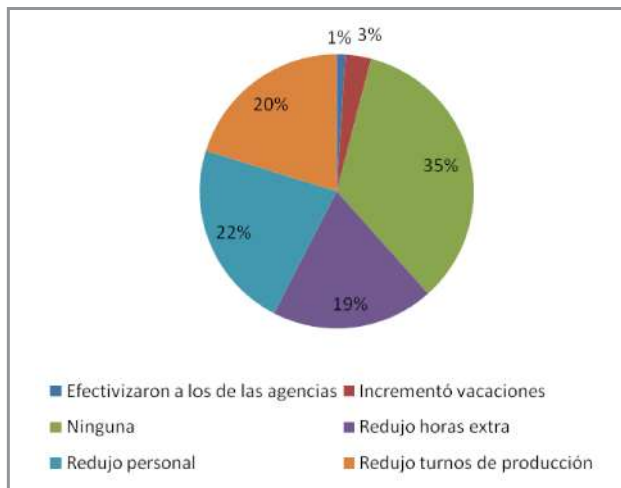
Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

5. Comportamiento productivo de las empresas

Además de la caracterización de la estructura productiva de las firmas de Berazategui, se recolectó información sobre su comportamiento respecto de las estrategias implementadas en el último año para contrarrestar pérdidas económicas producto de la retracción de la actividad. Como primer punto, cabe señalar que el 75% de las firmas encuestadas indicó que percibió una reducción en sus ventas en comparación con el mismo periodo del año anterior. En cuanto a las estrategias implementadas ante esta caída, el 35% decidió no aplicar ninguna medida, mientras que el 22% tuvo que reducir personal, el 20% redujo los turnos de producción y el 19% redujo

horas extra (Figura 10). Los rubros que más utilizaron como estrategia la reducción de personal son el metalúrgico, el maderero y, en tercer lugar, el caucho/plástico.

Figura 10. Estrategia implementada frente a la contracción de las ventas

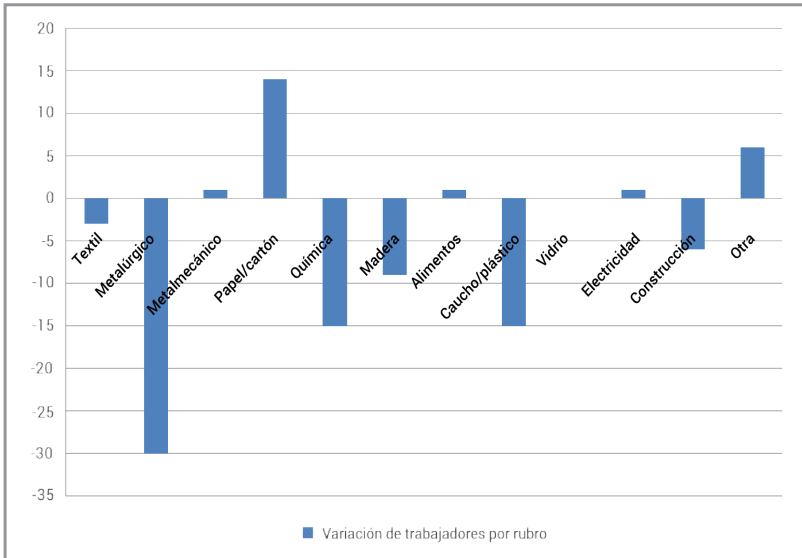


Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

Esto quiere decir que las estrategias se centraron en la reducción de costos laborales para paliar los efectos de la caída. La variación de trabajadores respecto al año anterior se muestra en la Figura 11.

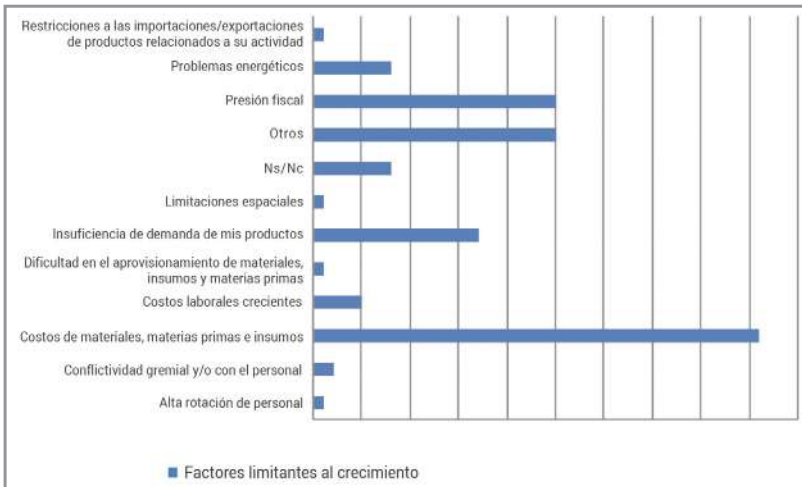
En cuanto a los factores que operan como limitadores del crecimiento, según se aprecia en la Figura 12 el principal condicionante está asociado a los costos, más precisamente a los costos de materiales, materias primas e insumos. En segundo término se ubica la presión fiscal como condicionante. La insuficiencia de demanda de los productos también es una limitación destacada, ocupando el tercer lugar de importancia.

Figura 11. Variación de trabajadores por rubro (mismo mes del año anterior)



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

Figura 12. Factores que limitan el crecimiento



Fuente: elaboración propia basada en datos del OPL.

6. Niveles de competitividad: micro, macro, meso y meta

A partir de la información aquí analizada se puede realizar un esbozo de la estructura productiva de las empresas industriales de Berazategui y los factores de competitividad sistémica actual.

Las características de las firmas son el resultado de un proceso de recuperación y crecimiento que viene evidenciando la ciudad en las últimas décadas, etapa que marca la creación de muchas de las empresas relevadas por OPL. El entramado productivo se compone esencialmente de pymes y mipymes, que emplean una importante proporción de la población local y se dedican esencialmente a la provisión de bienes de consumo. Asimismo, se observa un importante número de firmas que operan por debajo de su capacidad, lo cual indica un potencial de crecimiento y despliegue mayor al actual. Estas características dan forma al nivel *micro* de nuestro análisis, aunque a su vez algunas se asocian a los demás niveles. En esta línea, el uso de la capacidad instalada se ve asociado a factores macro, en el sentido de que la coyuntura actual aparece como un condicionante para la inversión en equipos, la incorporación de nuevo personal o la adquisición de insumos que permitan ocupar y dar uso a su capacidad en su totalidad. Ello también se evidencia al analizar las inversiones por rubros, dado que materias primas, insumos y equipos se vieron reducidos en comparación con el año anterior. Por lo tanto, el contexto económico nacional, fundamentalmente en lo que hace al proceso inflacionario, parece componer un elemento condicionante para un correcto aprovechamiento de las capacidades potenciales de las firmas. Esta idea es reforzada por las firmas mismas cuando se indaga sobre los condicionantes al crecimiento, dado que la mayoría señala al aumento en los costos y la presión fiscal como factores de coyuntura de peso.

La retracción de la demanda se perfila como otro de los aspectos macro de influencia en la competitividad de las firmas, puesto que la mayoría ha observado una caída en las ventas. Esta situación las impulsó a implementar estrategias para contrarrestar las pérdidas, eligiendo la reducción de los costos laborales como principal recurso. Ello por supuesto contrae aún más la demanda.

Del lado de los factores meso, se destaca una dispersión en las ventas de las empresas, tanto por región como por mercado. Ello se replica al analizar la distribución de los proveedores, que también se ven dispersos según dis-

tintas regiones. Esto último indica que hay un espacio para el desarrollo de una red de proveedores a nivel local, propuesta que es compartida por una importante proporción de firmas consultadas.

En cuanto a los factores meta, cabe decir que en la ciudad se observa un sentido de identidad reflejado en las acciones conjuntas, en iniciativas de colaboración y fomento a las actividades productivas, muchas de ellas impulsadas por las autoridades locales. Podemos afirmar al respecto que la interacción entre los distintos niveles es de doble vía, aunque los factores de competitividad más marcados de las firmas del partido están sesgados hacia lo micro y lo macro, puesto que las dimensiones de las firmas generan una dependencia de la evolución del contexto macro en su desempeño económico. En este sentido, es probable que una mayor integración opere favorablemente para reducir el impacto de la coyuntura en su desempeño económico.

Con ello delineamos la interacción de los niveles de competitividad sistémica de las empresas de Berazategui, dando cuenta de un entramado productivo de empresas pequeñas que en la actualidad evidencian un proceso de crecimiento condicionado por la coyuntura, aunque respaldado por las iniciativas de impulso a nivel local. Este trabajo se propone extenderse a través de futuros estudios que examinen la evolución de los principales factores de competitividad de las firmas de Berazategui, por lo tanto constituye la base de desarrollos posteriores.

Conclusiones

El entramado productivo industrial de Berazategui se caracteriza por la presencia de empresas pequeñas aunque numerosas, comparativamente con otros partidos, que emplean al grueso de la población local. Gran parte de ellas fueron creadas en los últimos treinta años, lo cual da cuenta de un entramado relativamente joven. En cuanto al análisis de competitividad de las firmas, cabe decir que, a pesar de que las ventas se encuentran dispersas en distintos mercados y regiones, el desempeño de las mismas está marcado por la coyuntura, donde la inflación y la retracción de la demanda las motiva a realizar reducciones de los costos laborales. Si bien las autoridades locales junto con la acción y el compromiso de la sociedad permiten poner en marcha iniciativas para paliar las pérdidas económicas, aún queda espacio para

una mayor recomposición de las ganancias. En este sentido, una primera recomendación que podemos hacer a partir de esta investigación es la generación de herramientas para la vinculación de las empresas en una cadena de valor, lo que permitiría acercar insumos, materias primas y equipos para reducir costos de transporte y logística. Dada la expansión de los recursos informáticos del partido, ello podría lograrse vía plataforma web donde se disponga de información detallada de la oferta y demanda de bienes e insumos. De esta manera se verían reducidos estos gastos y las firmas deberían recurrir menos a la reducción de costos laborales ante cambios desfavorables en el contexto económico nacional o internacional.

Puesto que la capacidad potencial de las firmas es mayor a la efectivamente utilizada, en la actualidad queda espacio para crecimiento. Por lo tanto, otra de las recomendaciones apunta hacia el acercamiento de créditos y líneas de financiamiento de fuentes públicas nacionales, provinciales y también privadas que faciliten la capacitación e incorporación de personal vía expansión de la planta, así como la diversificación de productos que permitan ganar más mercados.

La potencialidad de crecimiento de las empresas da lugar a la posibilidad de la aplicación de políticas orientadas a generar oportunidades de expansión, para lo cual resulta fundamental la realización de diagnósticos que aporten a la definición de las características de la industria.

Referencias bibliográficas

- Chesnais, F. (1988). "Technical co-operation agreements between firms", *STI-Review*, n. 4, París, OCDE, diciembre.
- Chudnovsky, D. y Porta, F. (1990). *La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas*, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Documento de Trabajo n. 3, enero.
- Krugman, P. (1997). "La competitividad: una obsesión peligrosa", en *El internacionalismo 'moderno'. La economía internacional y las mentiras de la competitividad*, Crítica, Barcelona, pp. 15-29.
- Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.

_____ (1957). "Technical Change and the Aggregate Production Function", *The Review of Economics and Statistics*, 39, pp. 312-320.

Otras fuentes consultadas

Relevamiento Económico Industrial 2017. Observatorio Productivo Local (OPL). Secretaría de Trabajo y Desarrollo Productivo. Municipalidad de Berazategui.

Relevamiento trimestral de empleo. Sector industrial. Observatorio Productivo Local (OPL). Secretaría de Trabajo y Desarrollo Productivo. Municipalidad de Berazategui. Segundo trimestre de 2017.

Acerca de los autores

Mariana Cuello

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Licenciada en Comercio internacional (orientación en Economía internacional) por la UNQ. Ha realizado estudios de posgrado en la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la UNQ, y en Desarrollo, políticas públicas e integración regional, en Flacso Argentina. Docente de grado en la asignatura Introducción a la Economía y Estructura económica argentina y mundial (UNQ).

Germán Dabat

Doctor en Estudios del desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas (Padrón de excelencia de Conacyt, México). Profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Dictó clases en la Maestría en Ciencias Sociales de la UNQ y en la Maestría de Políticas para las migraciones internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Director del proyecto I+D “La competitividad en Argentina. Caracterización de los factores de competitividad” (UNQ).

Andrea Ferrera

Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades,* mención en Historia (UNQ). Posgrado en “Diseño y operación de cursos en línea” en la Universidad de Guadalajara (México). Licenciada en Comercio internacional de la UNQ. Realizó cursos en la Maestría en Historia económica y de las Políticas económicas de la Universidad de Buenos Aires. Docente de grado en la materia Estructura económica argentina y mundial (UNQ). Tutora académica en grado y posgrado del Programa Universidad Virtual Quilmes (UNQ).

Leandro Martín

Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales* de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Licenciado en Comercio internacional y en Administración de la UNQ. Docente ordinario de las asignaturas Introducción al Comercio internacional y Logística del comercio internacional (UNQ). En posgrado dicta el curso Administración operativa del comercio internacional

II, de la Maestría en Comercio y Negocios Internacionales. Director de la Licenciatura en Comercio internacional (modalidad virtual) de la UNQ.

Mariano Pauluk

Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades,* mención en Gestión y políticas públicas de la UNQ. Licenciado en Comercio internacional de la UNQ. Docente de grado en la UNQ y la Universidad Nacional de Avellaneda. Codirector del proyecto “Promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza: desarrollo del plan estratégico de la triple frontera entre Brasil, Uruguay y Argentina”.

Sergio Paz

Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Posdoctorado del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor asociado en la asignatura Política y Economía mundial. En posgrado dictó cursos en la Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades y en la Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo de la UNQ. Codirector del proyecto I+D “La competitividad en Argentina. Caracterización de los factores de competitividad” (UNQ). Vicedirector del Departamento de Economía y Administración de la UNQ.

Julieta Peuriot

Especialista en Docencia en Entornos Virtuales (UNQ). Licenciada en Comercio internacional (UNQ). Técnica en Administración aduanera y despachante de aduana. Docente de grado en la UNQ, Universidad de Belgrano e Instituto de Capacitación Aduanera. Directora académica del postítulo en Logística del Instituto Superior de la Cámara Argentina de Comercio, Industria y Producción.

* En todos los casos se consideran candidatos a magíster porque solo resta la producción y/o defensa de tesis.

Libros publicados

1. Noemí Wallingre (compiladora), *Desarrollo del turismo en América Latina. Fases, enfoques e internacionalización.*
2. Miguel Lacabana (coordinador), *Economía y ambiente. El subsistema Celulosa-papel en la Argentina.*
3. Patricia Gutti y Cecilia Fernández Bugna (compiladoras), *En busca del desarrollo: planificación, financiamiento e infraestructuras en la Argentina.*
4. Gabriela Nelba Guerrero, Karina Ramacciotti y Marcela Zangaro (compiladoras), *Los derroteros del cuidado.*
5. Germán Dabat y Sergio Paz (compiladores), *Factores de la competitividad argentina.*