

Aluminio: Transformaciones de fin de siglo

Introducción

En los '90, en medio de un creciente proceso de globalización, ampliación de los mercados regionales, y de apertura y desregulación de la economía, la industria del aluminio en su conjunto debió afrontar profundas transformaciones que, aún hoy, se están gestando. La descripción de las mismas, sus causas, y las estrategias para su concreción, constituyen el objetivo de la presente nota.

Para ello, fue preciso concentrar el análisis en la evolución del sector primario de la industria de aluminio. En este sentido, el trabajo describe los ejes centrales que orientaron la faz inicial de su desarrollo, a la vez que pone énfasis en los constantes esfuerzos de adaptación que debió realizar este sector frente a los cambios en las condiciones del entorno, tanto endógenas, como exógenas.

A partir de 1974 se comenzó a producir aluminio primario en el país. Si bien la idea original fue la de abastecer, primordialmente, al mercado interno; los cambios ocurridos en el contexto macroeconómico a inicios de los '80 apresuraron la salida exportadora del sector. De esta forma, durante la década del '80, la industria de aluminio primario se destacó por su dinamismo exportador, impulsado por la retracción del consumo en el mercado local.

La reestructuración económica profundizó las reformas que venían de períodos previos y condujo a nuevas formas de organización sectorial; creando, así, las bases para su inserción en un nuevo escenario: más competitivo, inestable y globalizado.

Marco histórico

La primera fase del modelo sustitutivo de importaciones estuvo orientada hacia la producción de bienes de consumo para el mercado interno.

Al inicio de la segunda fase, el modelo se enfrentaba a algunos problemas, entre ellos, los derivados de un incompleto desarrollo del tejido industrial. Este es el caso, por ejemplo, de los insumos industriales de uso difundido (aluminio, acero, petróleo y papel), cuya importación provocaba crecientes déficits comerciales que actuaban como limitantes en el desarrollo del sector manufacturero.

Uno de los objetivos de esta etapa consistió en desarrollar esas producciones, las que permitirían avanzar en la cadena productiva hacia actividades generadoras de mayor valor agregado y de empleo, además de ayudar a resolver el problema del déficit de divisas.

Así fue como en 1969, a partir de un estudio realizado por la Comisión Permanente para el

Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEL), se aprobó el Programa de Desarrollo de la Industria de Aluminio cuya finalidad fue la de impulsar el desarrollo del sector. El 30/8/71, a través de un proceso de licitación privada, FATE (1) ganó el concurso para la construcción de una planta productora de aluminio primario: ALUAR(2).

Los orígenes.

Las obras se iniciaron en 1972 y la planta comenzó a funcionar parcialmente en 1974. Sin embargo, la puesta en marcha se demoró hasta 1978, ya que la represa "Futaleufú" que debía proveer la energía entró en funcionamiento recién a mediados de ese año.

La tecnología adoptada respondió a los estándares de 1960 y el convenio de transferencia de tecnología con la empresa constructora (3) abarcó, tanto los aspectos técnicos referidos al montaje, como los relacionados con el entrenamiento del personal.

A lo largo de la evolución tecnológica de la empresa pueden distinguirse dos etapas:

- La primera estuvo dirigida a alcanzar dos objetivos. Por un lado, apuntó a operar en el nivel establecido en el convenio con el Estado (140.000 tn). Simultáneamente, se implementó una estrategia dirigida a generar un cúmulo de conocimientos, tendientes a solucionar problemas concretos.
- En la segunda etapa, la firma introdujo un conjunto de innovaciones y mejoras de procesos sobre la base de los acervos tecnoproductivos acumulados en la etapa anterior (4). Estos le permitieron avanzar hacia mayores niveles de eficiencia, productividad y menores costos operativos que posibilitaron su inserción en el mercado internacional. Es decir, en esta etapa la empresa desplegó todas sus potencialidades ingenieriles, resultado de un trabajo intensivo en I&D. La promoción en este período funcionó como "buffer" ante las contingencias que se generaron en los mercados interno y externo, pero no ocupó un rol central como en el período previo.

Probablemente algunas de las razones del comportamiento de la firma, en cuanto al desarrollo de estrategias ofensivas, residan en las condiciones del contexto macroeconómico y en la singularidad del régimen de promoción, bajo los que operó.

El caso de aluar

El estudio del caso de Aluar presenta dos características fundamentales que influenciaron el sendero evolutivo que posteriormente seguiría la firma.

- En primer lugar, cabe mencionar el carácter contractual sobre el que se estableció un esquema promocional mutuo (5) a través del cual, tanto el Estado Nacional, como la Empresa, contrajeron derechos y obligaciones algunos de ellos con plazo de cumplimiento

prefijado.

- El segundo de los aspectos relevantes, fue el redireccionamiento de la estrategia inicial de la Empresa. Esta consistía en utilizar como base de lanzamiento al mercado interno para, posteriormente, insertarse en el mercado externo. Los cambios operados en la política macroeconómica a partir de 1978 provocaron una retracción de la demanda interna, justo cuando la empresa logró alcanzar los estándares de producción previstos en el contrato original. Ante tales circunstancias, y dadas las características del proceso productivo (6), la Empresa debió colocar sus productos en el mercado externo a fin de poder continuar con la plena utilización de la capacidad.

De este modo, aunque la industria estuvo protegida por un sistema regulatorio especial, la empresa debió realizar importantes esfuerzos de innovación e incorporación de mejoras tecnológicas y operativas que le permitiesen alcanzar los niveles internacionales de competitividad, a fin de lograr su inserción externa.

Es decir, debió adoptar el comportamiento de una firma que actúa en un mercado de competencia perfecta, pues uno de sus principales mercados lo era y, además, sus productos constituyen verdaderos commodities. Esto fue posible gracias a que la empresa enfrentó desde sus inicios el desafío de cerrar el "gap" tecnológico que la separaba de la frontera tecnológica internacional.

Producción y ventas

La dinámica de la empresa descrita hasta aquí se sintetiza en el gráfico N°1, a partir de observar la evolución de la producción, las ventas locales y las exportaciones. Para un mejor análisis es conveniente tener en cuenta que, desde el punto de vista microeconómico, se trata de un monopolio discriminador (7) que interactúa en dos mercados bien diferenciados: el interno y el internacional.



FUENTE: CEP en base a datos ALUAR

En lo que se refiere a productos terminados, la producción pasó de 155.109 tn. en 1986, a 186.333 tn. en 1997; esta variación representa un incremento del 20 %. El aumento fue posible gracias a la incorporación de mejoras tecnológicas y operativas en el proceso productivo, tal como se mencionó previamente; pues, durante dicho período no se realizaron ampliaciones de la capacidad instalada original (140.000 tn.) y, por otra parte, la planta siempre estuvo trabajando en niveles cercanos al 99% de su capacidad.

Entre 1995 y 1997 los sectores que mostraron mayores incrementos en la demanda de aluminio, en términos absolutos, fueron: construcción (50%),

transporte (20%) y material eléctrico (104%).

La firma exportó de manera anticíclica al consumo interno hasta 1990. Desde entonces, el mercado externo(8) dejó de ser un mercado residual y se convirtió en un mercado objetivo(9); transformándose en su principal cliente a partir de 1995, como consecuencia del efecto "Tequila". Es decir, la crisis mejicana profundizó la participación del sector externo en la estructura de ventas de la empresa; por otra parte, los precios internacionales eran favorables en ese momento.

Actualmente, la importancia del mercado externo radica en el volumen de negocios que concentra, pues permite aprovechar las economías de escala en la producción.

En cuanto al intercambio comercial, es preciso hacer una observación. Si bien el balance comercial del sector, medido en dólares, fue superavitario entre 1994 y 1996; medido en toneladas, las importaciones muestran un dinamismo mayor que las exportaciones (10) (55% y 26% respectivamente). Por otra parte, desde el punto de vista de su composición, las importaciones se concentran en productos terminados; mientras que el grueso de las

exportaciones se concentran en aluminio en bruto. Los principales destinos son: Japón, Holanda, Chile, Corea y Brasil.



Sobre la base de estos resultados, cabe preguntarse qué es lo que ocurre a lo largo de la cadena productiva, especialmente en sus eslabonamientos hacia adelante. Es importante no perder de vista que este fenómeno se inició a partir de 1992, junto con el proceso de desregulación y apertura de la economía.

Fuente: CEP en base a datos ALUAR

Los '90: desregulación y estabilidad.

Aunque Aluar debió operar de acuerdo con las condiciones de eficiencia y competitividad que le impuso el mercado internacional; los productores que le seguían en la cadena productiva continuaron gozando de los beneficios que ofrecía un mercado protegido. La protección, en este tramo de la producción, tuvo dos efectos:

- a. Por un lado, al no estar expuestos a la competencia externa, se produjo un retraso tecnológico en este tramo de la cadena, que resultó en una industria menos competitiva, con costos de producción más altos y, por lo tanto, precios más altos.
- b. Dicha circunstancia hizo que, pese a las ventajas que posee este metal, fuese desplazado por sus sustitutos como el acero, la madera y el plástico, debido al alto precio relativo de sus productos.

Hacia una economía abierta. marco general.

Con el Plan de Convertibilidad la economía comenzó a funcionar en torno a los mecanismos de mercado como asignadores de recursos. El plan se apoyó, por un lado, en el desmantelamiento de las regulaciones preexistentes (11) y, por otro, en una creciente apertura de la economía. Simultáneamente, comenzó un progresivo afianzamiento del Mercosur. Es decir, desde 1991 la regulación la ejercen la competencia externa y los derechos antidumping (12), aplicados desde 1993.

Al momento de la apertura, podían identificarse dos tramos bien diferenciados en la cadena productiva:

- El primero, vinculado a la producción primaria de aluminio, es un sector que utiliza tecnología de punta, que posee una alta productividad y que es competitivo internacionalmente.
- El segundo, está formado por empresas elaboradoras tecnológicamente atrasadas (ninguna cumple con las normas ISO 9000), con limitaciones tanto desde el punto de vista de sus capacidades operativas, como organizacionales y financieras.

Este último segmento de la cadena productiva no estaba en condiciones de absorber la producción de Aluar, ni de difundir el consumo interno de aluminio. El punto es clave en el marco de una economía abierta, dado el riesgo de pérdida del mercado interno en que se podía incurrir. Más adelante se verá la importancia que la empresa otorga a este factor, al momento de diseñar su estrategia orientada al mercado interno.

La dinámica del proceso de integración y sus causas.

El cambio en las condiciones bajo las que comenzaron a operar las firmas, las obligó a encarar proyectos de reconversión productiva y a revisar sus estrategias de expansión hacia nuevos mercados y diseño productos; en fin, a realizar planeamiento estratégico. Los nuevos desafíos se enfrentaron, por un lado, mediante un proceso de modernización de las plantas; y, por otro, tratando de completar el ciclo productivo avanzando en la cadena de valor.

Sin embargo, cuando se inició el proceso de apertura una parte importante del sector manufacturero tenía escasas posibilidades de competir, ya que desde hacía tiempo estaba trabajando lejos de la frontera tecnológica internacional.

Actualmente, se están produciendo transformaciones de tipo estructural en el seno del sector, que tienen como ejes:

- Aumentar su participación en el mercado interno y externo.

- Penetrar segmentos de mercado que actualmente no están siendo ocupados por empresas nacionales.
- Procurar la especialización productiva sobre la base de producciones con mayor valor agregado.

La interacción de estos tres factores favoreció la integración vertical de Aluar. Si bien, esta idea formaba parte de la estrategia de largo plazo de la compañía al momento de la apertura, desde entonces cobró mayor fuerza; pues, ante la inminente pérdida del mercado interno la empresa debió arbitrar todos los medios a su alcance para retenerlo, así como también, para recuperar la participación de mercado que había perdido.

Por otra parte, este proceso de integración tiene incidencia en la determinación del margen de rentabilidad, una variable clave para lograr la inserción exitosa de la industria en el mercado externo.

La estrategia de aluar

Dado que la empresa actúa en dos mercados diferentes es posible identificar distintas estrategias para cada uno de ellos, aunque ambas diseñadas sobre la base de los siguientes aspectos:

a. Diversificación de productos

b- Generación de productos con mayor valor agregado

c- Mejoras en la competitividad y el posicionamiento de la empresa, tanto en el mercado interno, como en el internacional.

El mercado externo:

Ante las perspectivas favorables que se abren en el mercado internacional, Aluar decidió iniciar una estrategia de diversificación y ampliación de su línea de productos. En razón de ello, la empresa está desarrollando un proyecto (13) que le permitirá incorporar un nuevo producto: el **lingote de colada continua horizontal**, que es de mejor calidad que el lingote que se fabrica actualmente y, además, su uso se puede adecuar a distintos tipos de tecnologías. Esto le permitirá abastecer dos mercados distintos en forma simultánea.

En síntesis, Aluar podrá insertarse exitosamente en un mercado internacional cada vez más dinámico y exigente, mediante la diversificación de su oferta de productos y la incorporación de mayor valor agregado a los mismos, además de asegurar un flujo de producción continuo, a precios competitivos.

El mercado interno:

La pérdida de participación de la producción local en el mercado interno tuvo dos efectos:

- Aluar comenzó a perder su mercado cautivo.
- La creciente importación de productos terminados sirvió como señal de la existencia de segmentos de mercado insatisfechos, ya fuera por falta de competitividad, o, directamente, por la ausencia de oferta local de tales productos.

Frente a estas circunstancias, la empresa decidió resolver ambos problemas mediante una sola herramienta: la integración hacia adelante. De esta forma, podría recuperar el mercado interno haciendo más eficiente y competitiva a toda la cadena; y, además, diversificar y ampliar su oferta de productos.

La integración se efectuó mediante de la adquisición de empresas con una capacidad de producción acorde a las necesidades de Aluar (14). En este sentido, gran parte de los esfuerzos están dirigidos a la coordinación de las actividades de las diferentes empresas, y al aprovechamiento de las sinérgias que de ellas se derivan. Simultáneamente, Aluar también está expandiendo la capacidad de autogeneración de energía eléctrica, uno de los principales insumos del proceso productivo (15).

En resumen, la adopción de esta estrategia por parte de la empresa le permite:

- Disminuir los riesgos que afectan al sector primario de la producción pues, a medida que se avanza en la cadena de valor éstas se atenúan.
- Seguir manteniendo un mercado cautivo, que brinda mayor estabilidad al negocio y permite obtener un diferencial de precios importante.(16)
- Avanzar hacia producciones más diversificadas y de mayor valor agregado.
- Captar los beneficios derivados de las sinérgias de operar en conglomerados.
- Tornar competitivas a las empresas adquiridas, mediante la introducción de tecnologías más modernas, incluidas las tecnologías blandas; de modo de lograr posicionarse en el mercado externo con productos de mayor valor agregado.

Finalmente, las posibilidades de las empresas más pequeñas quedan reducidas a satisfacer nichos acotados de mercados específicos, con una fuerte dependencia de Aluar en cuanto a la provisión de insumos. Asimismo, el futuro de los productores está relacionado con la eficiencia que logren en su producción. Ello depende de su capacidad para introducir mejoras tecnológicas en la producción, nuevos procesos y diseños; en parte, se trata de saber aprovechar las amplias posibilidades que ofrece este mercado altamente estandarizado, caracterizado por escasos diseños y alto nivel de imitaciones.

Las inversiones

Para alcanzar los estándares mundiales de competitividad, la empresa emprendió un plan de inversiones que abarca distintas etapas de producción:

- Una parte de las inversiones está dirigida a la introducción de nueva tecnología y modernización de la planta de Puerto Madryn.
- Otra parte, se destinó a la adquisición y modernización de empresas que están ubicadas más adelante en la cadena de producción. En este momento se inició el proceso de concentración y centralización empresarial (1993).

Entre 1996 y marzo de 1998 las inversiones totalizaron 420 millones de dólares. Las mismas se sintetizan en el siguiente cuadro:

Inversiones	Monto en millones de U\$S	Observaciones
Planta de Puerto Madryn	326,5	Incremento del 40% de la capacidad de producción mediante la construcción de 144 cubas electrolíticas, equipo de colada continua horizontal, construcción de Central Termoeléctrica de Ciclo Combinado.
C&K	25	Adquisición del 50% restante, del paquete accionario.
Refinería Uboldi y Cía.	17,9	Adquisición de la empresa
Total invertido	369,4	

FUENTE: CEP, elaboración propia

Actualmente, se están evaluando importantes proyectos de inversión en la División Elaborados y Semielaborados.

Perspectivas futuras de la industria.

América Latina es el segundo productor mundial de bauxita y alúmina; contribuye con el 33% y el 25% de la oferta mundial, respectivamente. Los principales productores regionales son Brasil y Venezuela, que en conjunto producen el 50% de bauxita y el 55% de alúmina de la región. En cuanto a la producción de aluminio primario, Brasil es el primer productor a nivel regional (60%), y provee el 6,3% de la oferta mundial. Por su parte Argentina produce el 8,9% de la producción de

América Latina, y el 1% de la oferta global.

La industria de aluminio posee importantes posibilidades de expansión en la región. Las mismas, se hallan vinculadas a las inversiones que se prevén realizar luego de finalizados los proceso de privatización (17), en 1998. Los mayores proyectos de inversión estarán dirigidos a integrar la explotación minera y la producción de alúmina, con la producción de aluminio. Se estima que importantes volúmenes de capital se destinarán a incrementar la capacidad productiva de Brasil, cuya demanda local está en un franco proceso de expansión.

Actualmente, el único plan regional destinado a aumentar la capacidad instalada que ha sido puesto en marcha, es el de Aluar. Por otra parte, existe un proyecto de la canadiense Noranda para instalar una planta productora de aluminio primario en Chile, con una capacidad de 270.000 tn/año; su ejecución demandará una inversión de 2.500 millones de dólares. De concretarse el proyecto, la construcción de la planta llevará entre cuatro y cinco años.

Para 1998 las perspectivas en el ámbito internacional se presentan favorables, dado que los niveles de stocks continúan bajos. Sin embargo, los precios internacionales aún no reaccionan frente a la caída de las existencias. A partir del año 2000 se espera la concreción de algunos proyectos de inversión, que ayudarían a reducir los déficits previstos para la década que comienza, así como también sustanciales aumentos de precios.

En este contexto Aluar aparece como una empresa que está en condiciones de disputar el mercado interno y, además, de desarrollar nuevos mercados en el exterior. Los hechos así lo demuestran.

- En primer lugar en el ámbito del Mercosur, donde el arancel intrazona es del 0%, la firma no solo aumentó sus ventas al mercado interno (18); sino que, además, tiene como objetivo inmediato expandir las ventas de productos elaborados y semielaborados a Brasil. La idea es atender segmentos de demanda insatisfecha en las diferentes líneas de producción.
- En segundo lugar, Aluar se ha propuesto ganar nuevos mercados en el ámbito internacional donde la competencia no es sólo vía precios; sino, también, a través de la calidad de los productos y de los servicios que ofrece.

Sin duda, la competitividad y la eficiencia de Aluar está vinculada a una actitud empresarial innovadora, tal vez, impulsada por la singularidad del régimen promocional del sector y por las condiciones macroeconómicas dentro de las cuales se desarrolló. Su característica principal radica en que la empresa concentró sus esfuerzos en forjar un sendero de desarrollo de largo plazo, que fue clave para alcanzar el excelente desempeño actual que hoy exhibe, en un contexto cada vez más competitivo e inestable. Se trata, pues, de un caso exitoso de promoción industrial (19).

Notas al Pie

- 1 FATE pertenece al Grupo Madanes. Otras empresas del grupo son: Cincotta y Pehuelche, ésta última productora y distribuidora de materiales para la construcción.
- 2 La materia prima: alúmina, se importa en su totalidad. Actualmente, Brasil es el principal proveedor.
- 3 El convenio se celebró con la empresa Montecatini de Italia.
- 4 Bisang R., Cuadernos de Gestión Tecnológica, N°16.
- 5 Aluar se comprometió a: construir una planta con una capacidad instalada de 140.000 tn. que debía entrar en funcionamiento en febrero de 1975; privilegiar el abastecimiento del mercado interno; y a comprar por lo menos el 80% de la energía eléctrica producida por Futaleufú. El Estado, por su parte, asumió el compromiso de: construir una represa (Futaleufú) y las líneas de transmisión destinadas a abastecer a la empresa; fijar un arancel cero para la importación de alúmina; eximir de gravámenes a la importación de los equipos necesarios para el montaje de la planta; y de cerrar la importación de aluminio
- 6 Se trata de un proceso productivo de flujo continuo, capital intensivo, con costos medios muy afectados por las escalas y tecnologías estandarizadas con productos maduros.
- 7 En el mercado local el precio lo establece la empresa, a partir de la cotización del mercado internacional; mientras que en el mercado externo el precio se determina por la interacción de la oferta y la demanda.
- 8 A partir de 1989, se observa que la serie correspondiente a las ventas totales sigue la forma de la serie de exportaciones.
- 9 La empresa comenzó a percibir al mercado externo como un mercado no residual, a partir de los '80.
- 10 Tuvo gran relevancia la importación de canstock,, que es el material que se utiliza en la elaboración del cuerpo de las latas.
- 11 Los cambios en el entorno regulatorio fueron: eliminación de regímenes sectoriales; derogación de regímenes de excepción que prohibían la importación de algunos productos, sistemas de licencias arancelarias y permisos previos de exportación; modificación del sistema de COMPRE Nacional; desregulación del mercado energético; liberalización de los precios internos.
- 12 Se trató de casos de importación de cables de aluminio provenientes de Venezuela y de Brasil.
- 13 El mismo permitirá ampliar la capacidad productiva en 72.000tn/año. Para ello, se prevé la adquisición de un equipo de solidificación continua horizontal (Horizontal Continuous Casting (HCC)), que permitirá desarrollar un nuevo producto: el lingote de colada continua horizontal, que solidifica de manera pareja, brindando mayor calidad al producto y, además, puede ser usado, tanto por tecnologías que requieren lingotes pequeños, como por otras que utilizan el lingote "T", que es más grande. Por lo tanto, permite abastecer a dos mercados distintos, simultáneamente.
- 14 La integración vertical se completó en 1997 con la compra del 100% del paquete accionario de C&K, actualmente División Elaborados. A principios de 1998, Refinerías Uboldi también pasó a ser propiedad de Aluar, conformando la División Semielaborados. Su producción se exporta casi totalmente.
- 15 Futaleufú le provee el 80% de la energía eléctrica (el 59% de la empresa pertenece a Aluar), y el 20% restante lo obtiene a través de turbinas a gas de ciclo combinado. La necesidad de autogeneración depende del régimen de lluvias.
- 16 Aluar vende sus productos a un precio mayor al internacional, pero igual al que debería pagar el productor si decidiera importarlos. Ante estas alternativas, comprar aluminio a Aluar siempre resulta más ventajoso porque disminuye la incertidumbre inherente a toda operación de importación y la que surge de trabajar con un nuevo proveedor.
- 17 Se trata de los procesos de privatización de la Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) en Brasil, y de la Corporación

Venezuela de Guayana (CVG) en Venezuela, iniciados en 1997.

18 Durante 1997, las ventas al mercado interno crecieron un 38% respecto a 1995; y la variación acumulada de los cinco primeros meses de 1998 respecto a la de igual período del año anterior es un 28% superior.

19 Bisang R., "Cuadernos de Gestión Industrial" N°16.

[Volver](#)

Crecimiento industrial: Estado vs. Mercado

Una de las principales características que define a los sistemas económicos, es el órgano encargado de tomar las decisiones. En un extremo se encuentran las economías dirigistas, o de planificación central, donde las decisiones de producción, consumo e inversión son determinadas por organizaciones estaduales, mientras que en el otro extremo encontramos al sistema económico basado en el libre mercado, en el que todas estas decisiones recaen en los propios agentes económicos, los que serán afectados por los beneficios o perjuicios que surjan de sus propias acciones.

Entre estos dos puntos extremos se encuentra la mayoría de las organizaciones económicas, ya que, por un lado, las naciones con sistemas de mercado libre reconocen la necesidad de regular las fallas de los mercados, mientras que en la mayoría de las economías de planificación central existen sectores donde se permite la libre actuación de las fuerzas del mercado.

En Argentina, el estilo de organización económica ha pendulado desde sistemas de libre mercado, especialmente en la primera mitad del siglo, hacia sistemas dirigistas -con una elevada participación estatal en la actividad económica-, especialmente desde fines de la segunda guerra mundial con el sustento teórico del modelo de sustitución de importaciones. En la década del 90', el proceso de privatizaciones, concesiones de servicios públicos y reformas estructurales elaboradas en áreas como la apertura comercial, la conformación del Mercosur, la desregulación de la economía y la modificación del régimen previsional, entre otros, implican un fuerte retroceso en la participación del estado en las decisiones productivas de la economía y un nuevo papel para la participación del sector privado.

El rol del Estado en la actividad económica dio lugar a distintos estilos de crecimiento industrial, ya que, especialmente en la década del 70' y 80', gran parte del crecimiento en la producción estaba determinado por el impulso que la actividad gubernamental daba a los distintos sectores productivos.

En esta nota se analiza la contribución de las ramas industriales al crecimiento industrial en diferentes décadas de crecimiento, haciendo hincapié en el estilo de crecimiento industrial que se genera en una economía donde el principal actor es el mercado y las señales de precios, sin la interferencia estatal.

¿ Qué sectores Impulsan el crecimiento industrial ?

En la década del 70' la industria creció a un ritmo del 2% anual. En el período 91-97, la tasa de crecimiento industrial (5%) fue más que el doble de lo registrado en los años 70'. Si bien una de las principales discrepancias entre la evolución del sector manufacturero entre estos

dos períodos es el diferencial entre las tasas de crecimiento, una de las características distintivas entre ambos es el rol que jugaron el Estado y el mercado como propulsores de la expansión industrial (1).

En la tabla 1 se muestra la contribución de cada rama al crecimiento industrial, es decir, cada porcentaje indica la fracción del crecimiento industrial que es explicada por el crecimiento del sector.

Para testear si hubo cambios significativos en la contribución sectorial al crecimiento industrial, se elaboró un ranking ordenado de acuerdo a la participación de cada sector en la explicación del crecimiento industrial en cada período y se calculó el coeficiente de correlación de Spearman (2) que arrojó un resultado de -0.12. Este resultado, cercano a cero y negativo señala que existe una diferencia significativa entre ambos rankings, y por lo tanto indica que hubo un cambio significativo entre los sectores que explican el crecimiento de la industria en ambos períodos.

Al menos tres de los 6 sectores que más contribuyen con el crecimiento de la actividad industrial durante la década del 70' fueron impulsados por la actividad productiva directa del Estado, especialmente Metales comunes, Química y petroquímica y Refinerías de petróleo, que en conjunto explicaron casi la mitad del crecimiento de la industria en este período.

Durante los 90', a pesar de que la contribución al crecimiento de estas tres ramas continúa siendo significativa, pasan a explicar solamente el 16.5% del crecimiento industrial.

En el período 91-97 se destaca el impulso del sector alimentario, Equipo de transportes, Química y petroquímica e Imprenta edición y papel, que en conjunto explicaron casi tres cuartas partes de la expansión de la industria en el período.

Estas modificaciones en el ranking de contribución sectorial al crecimiento, son el corolario del declive en las actividades de intervención y producción directa del Estado. La composición por ramas del crecimiento industrial permite tener una aproximación a una estructura productiva menos viciada por la intervención directa de la actividad productora del estado.

Los sectores que aumentaron su participación en la explicación del crecimiento industrial son : Equipo de transporte, Alimentos bebidas y tabaco, Textiles cuero y confecciones, Madera muebles y otros, Imprenta edición y papel y Materiales para la construcción.

Los sectores que disminuyeron su contribución al crecimiento industrial son : Refinerías de petróleo, Química y petroquímica, Plástico y caucho, Metales comunes, Productos elaborados de metal y Maquinaria y equipo eléctrico y no eléctrico.

Estímulos sectoriales al crecimiento industrial

Los estímulos al crecimiento industrial durante la década del 90' vienen determinados por factores ajenos a la actividad intervencionista del estado. La dinámica del crecimiento industrial está afectada por la integración de la industria con sectores productivos demandantes de insumos industriales —como es el caso de la construcción, el agro (fertilizantes, agroquímicos y maquinaria) y el petróleo—, con las ventajas comparativas en la dotación de recursos naturales —industria alimenticia, refinación del petróleo e industria petroquímica—, y también, con la demanda final de productos industriales, entre cuyos componentes se destaca el nuevo papel que tienen las exportaciones en el marco de una economía abierta.



En el marco de una economía abierta, adquieren importancia aquellas ramas industriales que presentan ventajas competitivas respecto al resto del mundo, en el sentido de que los recursos son asignados en forma transparente a las actividades productivas que brindan mayor rentabilidad y no tienen los vicios de nacimiento propios de las economías cerradas. En este marco, se destaca el nuevo papel de las exportaciones como motor del crecimiento industrial, y la expansión de sectores productivos como la construcción y el agropecuario que profundizan las relaciones intersectoriales con la industria.

En el gráfico 1 se observa la contribución al crecimiento industrial del sector Agropecuario, la Construcción, las Exportaciones y el resto de los consumos intermedios y finales en 1991 y 1997. Estos años fueron seleccionados por presentar una tasa de crecimiento similar (superior al 9%) y por ser descriptivos de la composición del crecimiento industrial en el inicio de la convertibilidad y en su madurez (3). La composición del crecimiento industrial de cada sector fue calculada en base al impulso provocado por la demanda de productos industriales de origen nacional correspondiente a cada sector.

Es posible ver que en 1991 la mayor parte del crecimiento industrial era provocado por el crecimiento de los consumos intermedios y finales, ya que la demanda del sector de la construcción, las exportaciones y el sector agropecuario explicaban apenas el 8% del crecimiento de la producción industrial. Incluso el aporte de la demanda de productos industriales por parte del sector agropecuario fue negativo en ese período.



Durante 1997, la demanda externa de bienes industriales adquiere una significativa importancia (4), ya que explica casi un tercio del crecimiento industrial del año. La demanda de bienes industriales por parte del sector agropecuario revierte su contribución negativa al crecimiento y en 1997 explica más del 3% del crecimiento industrial del período, rompiendo con la falsa dicotomía "campo-industria". De igual forma, la expansión de la construcción

(sector que registró un crecimiento del 23% en 1997) generó importantes demandas en varias ramas industriales proveedoras de la misma —cemento, hierro redondo, vidrio, revestimientos, madera, pinturas, laminados, y tubos plásticos, etc.—, más que duplicando su contribución al crecimiento de la industria (de 6% a 13%) en 1997.

Las inversiones programadas en el sector manufacturero para el período 1998-2000 (tabla 2), permiten vislumbrar cuáles serán los sectores impulsores del crecimiento industrial en los próximos años. Las ramas típicamente promovidas por la actividad del Estado en décadas pasadas —Química, Petroquímica, Siderúrgica y derivados del Petróleo y gas—, están realizando importantes inversiones, por parte de firmas privadas nacionales y extranjeras, que superará los 8.000 millones de dólares. Estos resultados destacan el rol del sector privado como motor del crecimiento económico, aún en ramas cuyo desarrollo dependía enteramente de la promoción estatal en el pasado.

Notas al pie

1 La década del 80' se excluyó del análisis debido a que durante la misma la producción industrial se contrajo a un ritmo del 2.2% anual)

2 El coeficiente de correlación varía entre 1 y -1. Mientras más se aproxime a 1 (-1) indica que existe una fuerte correlación positiva (negativa) entre ambos rankings. Un resultado cercano a cero indicaría la ausencia de correlación entre las variables comparadas.

3 Para elaborar la contribución sectorial al crecimiento industrial se empleó información correspondiente a la Encuesta Industrial (INDEC), información sobre demandas sectoriales y finales de la matriz insumo-producto nacional para el año 94, el valor agregado sectorial en base al CNE '94, e información de comercio exterior elaborada por INDEC.

4 Las exportaciones de productos industriales más que se duplicaron en el período 91-97.

[Volver](#)

El financiamiento minero: características y escenario actual

Particularidades de la actividad minera

La actividad minera, y en particular la minería metalífera, se caracteriza por un conjunto particularidades: incertidumbre, largos periodos de preinversión, fijación de los precios en el mercado internacional y agotamiento del recurso. Además, los recursos explotados están comúnmente localizados en zonas geográficamente aisladas, exigiendo en consecuencia fuertes inversiones en infraestructura.

Estas características de la actividad son observables a lo largo del ciclo de vida de todo proyecto minero metalífero, diferenciándolo claramente del resto de los proyectos productivos.

Así, para comprender mejor la problemática del negocio minero, en especial aquella referida al financiamiento, parece importante ahondar en estas peculiaridades. En particular, para abordar esta temática es imprescindible conocer el entramado del ciclo de vida de un proyecto minero.

En este sentido, todo proyecto minero involucra dos etapas: la primera, llamada de Preinversión, que incluye la prospección, la exploración, la prefactibilidad y la factibilidad del proyecto y la segunda de Explotación que involucra la preparación y desarrollo del yacimiento, la construcción de las plantas y su puesta en marcha.

La primer fase de la etapa de preinversión, aquella donde se realizan las tareas de prospección, es la primer condición necesaria para la existencia del negocio minero. Esta fase, que generalmente no dura menos de un año, consiste en la aplicación de técnicas para estudiar el suelo (geofísica área y geoquímica) y en la demarcación de un área de interés de vastas dimensiones. Si bien estas técnicas son avanzadas existe un alto grado de incertidumbre con respecto al éxito de los resultados.

En caso de haber logrado un prospecto favorable, la segunda fase tiene por objetivo realizar tareas de exploración (geoquímica y perforaciones) para determinar un área de menores dimensiones. Es un período en donde se demandan importes inversiones y en el que aún persiste un alto grado de riesgo. Según datos estadísticos, la probabilidad que un prospecto minero se convierta en una mina en operaciones es de 1 en 200 como máximo, posibilidad que puede disminuir hasta 1 en varios miles. El riesgo minero se incrementa en forma inversamente proporcional al conocimiento geológico.

La tercera fase consiste en ubicar las reservas de mineral, es decir dimensionar o definir el tamaño del yacimiento localizado. Esta es la prefactibilidad del proyecto y en general se considera que la precisión con que se hayan realizado los estudios tiene un peso importante

en el éxito del negocio.

La última fase de la etapa de preinversión es el estudio de factibilidad técnico-económica en el que se evalúa la viabilidad del emprendimiento en función de las variables que se utilizan en cualquier proyecto productivo para estimar el flujo de fondos y la tasa interna de retorno: precios, oferta y demanda del producto, costo de los insumos, abastecimiento, infraestructura, etc.

De todo lo expuesto se deduce claramente que la etapa de preinversión en un proyecto minero exitoso, especialmente de minerales metalíferos, exige comprometer capital de riesgo durante un largo período estimado entre cinco y ocho años. Este es un elemento determinante de la peculiaridad de la minería.

Una vez tomada la decisión de invertir se inicia la etapa explotación que incluye la preparación y desarrollo del yacimiento, la construcción de las plantas y su puesta en marcha. En este período se demandan los mayores montos de inversión y es aquel en el que la inversión destinada a obras de infraestructura tiene una fuerte participación, ya que la ubicación de los yacimientos determina a priori la de las plantas, ubicadas en general en lugares aislados.

Además, en esta etapa la producción esta limitada a la cantidad de reservas estimadas, es decir una oferta rígida y el agotamiento del recurso, hacen que la etapa de explotación abarque un período finito, su duración está entonces predeterminada. El nivel de riesgo si bien está acotado por los estudios técnicos efectuados aún es elevado respecto a otros proyectos productivos.

Otra de las características de esta actividad, es que los bienes producidos por estos grandes proyectos metalíferos son commodities cuyos precios son fijados en el mercado internacional. Este carácter de tomadores de precios aumenta el grado de riesgo de los emprendimientos en la medida en que el flujo de fondos proyectado puede sufrir importantes modificaciones a lo largo de la vida útil del proyecto.

La problemática del financiamiento minero

Es claro entonces que del análisis del ciclo de vida de un proyecto minero metalífero exitoso surge que el grado de riesgo asociado al proyecto depende de la etapa en que el mismo se encuentra y que dicha etapa dictamina a su vez el tipo de fuente de financiamiento y la disponibilidad de fondos para la inversión .



Así, la preinversión se financia en general con fondos propios o con aquellos que provienen del mercado de capitales, a partir de la emisión y venta de acciones que realizan las

compañías involucradas en estas etapas. Estos papeles tienen incorporado un alto nivel de riesgo y consecuentemente sus cotizaciones tienen una alta volatilidad.

En este periodo los fondos disponibles son escasos y por lo tanto el rendimiento esperado debe ser elevado. Es un largo lapso en el que el flujo de fondos del proyecto es fuertemente negativo y donde la probabilidad de ocurrencia de éxito, que implica el inicio de un cash flow positivo, tiene un nivel de error elevado. Se trata de proyectos con un elevado porcentaje de capital hundido. De este modo el capital minero tiene escasa movilidad y necesita períodos de maduración sustancialmente mayores a los del resto de los sectores de la economía.

En la etapa de explotación el financiamiento proviene en general de deuda (préstamos) del sistema financiero o de una combinación entre deuda (préstamos) y capitalización a partir de la venta de acciones de la compañía.

En este período los bancos que financiarán el proyecto recurren a la garantía de los accionistas, sponsors del proyecto, hasta tanto el mismo no esté operativo y funcionando a niveles similares a los proyectados en el estudio de factibilidad. Una vez logrado este objetivo se liberan las garantías previo a una prueba de terminación, cuya principal meta es demostrar que el proyecto puede operar a los niveles estimados. A partir de este momento los bancos comienzan a enfrentar y a absorber los riesgos propios de la minería: precios, escasez de producción, aumento de costos, fallas en los equipos, dificultades laborales, problemas ambientales etc. Todas estas variables pueden impactar negativamente en el flujo de fondos y en la tasa de rentabilidad esperada.



Existen cinco mercados de capitales en el mundo que proveen fondos para el financiamiento del sector minero, sobre todo para la preinversión minera, estos son : las Bolsas de Toronto, Vancouver, Nueva York, Londres, Johannesburgo y Australia.

La primera de ellas es la más importante, durante el año pasado financió a través de acciones U\$S 3.200 millones destinados a proyectos mineros.

En el caso de los bancos, en 1997 el monto de fondos involucrado para el financiamiento de proyectos en el sector alcanzó U\$S 5.800 millones, de los cuales nuestro país absorbió el 12 % con solo dos proyectos.

Escenario actual

Parece importante tener en cuenta todo lo hasta aquí expuesto para comprender la problemática del financiamiento minero. En este sentido, una de las principales dificultades que debe sortear todo proyecto minero metalífero es la obtención de financiamiento, ya que

entre el 40% y el 60% de la inversión total debe ser financiada.

Ahora bien, no obstante que lo desarrollado en el párrafo anterior podría ser aplicable a todo mega proyecto productivo, capital intensivo, que demande importantes montos de financiamiento, lo que es ciertamente particular de la minería es que ese capital requerido es "capital de riesgo".

De esta manera la captación de este flujo de fondos, proveniente de países que cuentan con un mercado de capitales fuertemente desarrollado, se convierte en una condición necesaria para garantizar el crecimiento del sector y por lo tanto es el objetivo principal de la política minera de países que cuentan con un gran potencial de recursos .

En particular, el éxito de la política minera actual en nuestro país se sustentó básicamente en la captación de capital de riesgo. Este proceso tuvo lugar en un escenario donde se establecieron reglas de juego claras al inversor a partir de un nuevo marco jurídico e institucional, adaptado a los cambios que todo proceso de modernización requiere. Esto último permitió que las tasas de crecimiento anuales acumulativas de la inversión en prospección y exploración alcanzaran niveles inusualmente elevados, 103% para el período 93/98. Asimismo, la inversión en la etapa productiva sumará entre 1993 y el año 2000 cerca de \$ 3.900 millones, habiéndose ya concretado U\$S 1.800 millones, lo que arroja un promedio anual de U\$S 350 millones. Cifra esta última que contrasta significativamente con los U\$S 10 millones anuales de inversión que registraba la minería en décadas anteriores.

Ahora bien, el marco internacional que posibilitó esta transformación ha experimentado cambios. La crisis asiática, la caída del precio de los metales y las crisis operadas en las bolsas de Toronto y Vancouver constituyen la nueva coyuntura internacional en la que debe desenvolverse el sector.

En este sentido, un elemento clave de este nuevo escenario que afecta directamente al financiamiento, fundamentalmente de la preinversión minera, es la pérdida de confianza de los tomadores de acciones de riesgo en las bolsas de Toronto y Vancouver, producto de una estafa millonaria que experimento el primero de estos mercados el año pasado. Es dable pensar entonces en mayores dificultades para lograr el financiamiento de los proyectos, especialmente aquellos destinados a las etapas de prospección y exploración.

Por otra parte, la caída del precio de los metales ha disminuido fuertemente la tasa de retorno de los proyectos, provocando en algunos casos el cierre o paralización de minas y en otros la postergación en la realización de proyectos que ya estaban factibilizados, a la espera de mejores condiciones.

Este nuevo escenario entonces, caracterizado básicamente por el incremento del grado de selectividad de la inversión y la escasez de fondos, exige dos condiciones para la

sustentabilidad del proceso de crecimiento del sector. Por un lado el mantenimiento de las reglas del juego, lo que permitirá al sector conservar un elevado nivel de competitividad y de esta manera continuar captando flujos de financiamiento del resto del mundo. Por el otro, complementariamente, el desarrollo de un mercado de capitales en nuestro país susceptible de financiar actividades como la minería, con un alto contenido de riesgo, a partir de instrumentos adecuados que reproduzcan la experiencia internacional en esta materia. La continuidad del proceso de inversión en prospección y exploración es el pilar básico para el mantenimiento de todo proceso de crecimiento minero. El territorio argentino tiene aún un 75% de su superficie sin explorar y presenta tasas de retorno para la minería que se ubican entre las más altas del mundo. El nuevo escenario demanda un gran desafío para los actores de este proceso. Sin embargo, es posible pensar que estos obstáculos serán superados ya que la gran transformación operada lo ha convertido en un sector moderno y dinámico, es decir flexible a los cambios.

[Volver](#)

Hacia una política de combustibles de largo plazo: Naftas, Gas-Oil y GNC

Introducción

Toda vez que se lleva adelante una acción de política tributaria destinada a alcanzar un fin específico, surge la necesidad de considerar **el impacto** de esta medida sobre otros aspectos de la realidad económica, ligados directa o indirectamente a ella. En este sentido, resulta importante resaltar que, en ciertas ocasiones, una iniciativa fiscal puede tener éxito en lograr la meta para la cual fue diseñada pero provocar, al mismo tiempo, una serie de **efectos no deseados** en el resto de la estructura productiva.

Los efectos no deseados pueden surgir, fundamentalmente, como consecuencia de tres razones básicas:

- 1) *los objetivos de política económica casi siempre compiten entre sí*, por lo que es factible que una medida que tienda a corregir un problema empeore otro; en otras palabras, es muy difícil pensar en una iniciativa tributaria que, por sí sola, mejore la distribución del ingreso, incremente al mismo tiempo el ahorro nacional, aumente la competitividad, cree nuevos puestos de trabajo, proteja el medio ambiente y fortalezca las cuentas públicas
- 2) *existen múltiples y fluidas conexiones entre los distintos sectores productivos*, lo que determina que el impacto de una medida tributaria no se concentre en un mercado en particular, sino que se irradie, de manera más o menos rápida, e influya en otras actividades. Así, puede suceder que la implementación de una iniciativa impositiva genere efectos beneficiosos en el sector que originó la medida, pero derive en efectos secundarios negativos en otros sectores de la economía
- 3) *las reacciones en el comportamiento de los agentes económicos privados en respuesta a cambios en la política tributaria* pueden llegar, muchas veces y según el grado de sensibilidad del sector privado, a modificar decisiones económicas de producción, consumo e inversión que terminen neutralizando o hasta generando un efecto contrario al buscado originalmente al momento de impulsar una modificación de una política determinada.

El problema principal de la aparición de efectos no deseados radica en que, dado que los tres factores enunciados precedentemente son complejos y no controlables, estos efectos pueden llegar a alcanzar una dimensión mayor a la prevista ex-ante, transformándose así en un problema de política económica generado por la propia iniciativa original. Si se concluyera que el costo de los efectos no deseados de una medida impositiva -medido en términos de pérdida de recursos fiscales, distorsiones en la asignación de recursos productivos, reducciones en los niveles de producción o empleo, disminución de competitividad, deterioro del medio ambiente o desmejora en la distribución del ingreso- terminara siendo superior, ex-post, a los

beneficios alcanzados por la medida original, podría ser necesario ajustar o complementar la política, a los efectos de corregir o moderar los elementos negativos derivados de la misma, pero manteniendo los efectos beneficiosos de la medida.

Este ajuste no debiera ser considerado un aumento de la discrecionalidad en la fijación de las políticas públicas o un cambio de las reglas de la organización económica. Siempre y cuando las medidas complementarias sean adecuadamente diseñadas e implementadas, éstas deberían instalar un horizonte de largo plazo aún más consistente y estable que el existente antes de la corrección. Los eventuales costos que pudieran llegar a enfrentar sectores productivos específicos al pasarse del esquema tributario original al nuevo esquema -con la modificación incorporada- serían indefectiblemente menores a los beneficios económicos globales que, para la sociedad en su conjunto, significaría disminuir los efectos no deseados surgidos de la situación inicial.

El abaratamiento relativo del gas-oil: una política de apoyo a la producción

1. Gas-oil versus Naftas: Evolución de la brecha de precios

El impuesto a los combustibles fue introducido en el año 1935, siguiendo la experiencia de otros países, con el objeto de financiar la construcción de caminos. Con el correr del tiempo, los fondos recaudados por este impuesto fueron en parte asignados a otras obras, luego transformado en coparticipable y, finalmente, también utilizados para financiar el sistema jubilatorio. Es uno de los impuestos más importantes de la estructura impositiva, habiendo alcanzado el año pasado casi 4.000 millones de pesos -el 7% del total de ingresos de 1997, considerando los recursos de la seguridad social-.

El costo de producción del gas-oil y la nafta es similar, siendo algo menor el gas-oil. Pero históricamente, siempre existió una brecha entre el precio de venta de las naftas y el gas-oil, como consecuencia directa de una política impositiva que abarató artificialmente este último insumo para fomentar la competitividad del sector productivo. A lo largo de la Convertibilidad, pueden observarse 3 períodos diferentes respecto a la política impositiva sobre los combustibles. En el bienio 1991-92, el impuesto al gas-oil rondó los 6 centavos por litro mientras que el impuesto a la nafta super era seis veces mayor, o sea de 36 centavos por litro. A lo largo de este período, en promedio, el gas-oil era 53% más barato que la nafta. A partir de fines de 1992 y hasta fines de 1996, el impuesto a las naftas super se ubicó, en promedio en torno a los 35 centavos por litro y se eliminó el impuesto al gas-oil, con el objeto de favorecer más ampliamente al sector productivo (en especial el campo y también la industria) y aumentar la competitividad de la economía. Esta iniciativa representó una reducción de ingresos fiscales en el orden de los 600 millones de dólares anuales. Durante el cuatrienio 1993-96, la diferencia entre el precio de la nafta y el gas-oil fue del 65%, la más alta de la Convertibilidad. El gravámen al gas-oil se mantuvo en 0 hasta el mes de octubre de 1996, cuando se lo elevó a 12 centavos por litro, mientras que el impuesto a las naftas super

pasó a 48 centavos por litro, situación esta última que se mantiene actualmente. Así, en 1997 y en lo que va de 1998, el gas-oil se ubica un 55% más barato que la nafta, diferencial menor al del período anterior y apenas mayor al del bienio 1991-92.



La política de abaratamiento relativo del gas-oil a través de la diferente carga tributaria es implementada, pero con mucho menor énfasis, en otros países en el mundo. En Francia, Alemania e Italia, por ejemplo, el gas-oil se ubica en un precio al consumidor entre un 20% y un 26% apenas más bajo que la nafta super. Esta diferencia se amplía en los casos de Brasil y Chile, donde el gas-oil resulta 58% y 34% más barato que la nafta respectivamente. Dos excepciones son Estados Unidos y el Reino Unido, donde la carga impositiva de ambos combustibles es similar.



2. El impacto sobre el mercado de combustibles

La existencia de una política tributaria diferenciada tuvo un impacto directo en el consumo de combustibles, determinando situaciones muy distintas en la dinámica reflejada por las naftas y el gas-oil. Una sola comparación muestra con elocuencia el cambio producido. En 1980, se consumían en Argentina alrededor de 7,3 millones de metros cúbicos de naftas (común más especial) y 6,5 millones de metros cúbicos de gas-oil; o sea, el 53% del consumo interno de combustibles era satisfecho por las primeras y sólo un 47% de la demanda era abastecida por gas-oil. En 1997, se consumió un 19% menos de naftas que en 1980 -alrededor de 6 millones de metros cúbicos- (como consecuencia del encarecimiento de precios y de mejoras tecnológicas ahorradoras de naftas), mientras que el consumo de gas-oil se incrementó un 86%, superando los 12 millones de metros cúbicos. Es decir que, actualmente, más de las dos terceras parte del consumo interno de combustibles es abastecido por gas-oil.

El balance comercial de combustibles aparece como la contracara de esta dinámica. El fuerte aumento de la demanda de gas-oil determinó que, en el año 1997, las importaciones de este producto llegaran a los 165 millones de dólares, 65 veces más que en 1992. Por el contrario, las importaciones de naftas cayeron casi un 80% durante estos años. El actual comportamiento del mercado de combustibles deriva en excedentes exportables de naftas. así, el desbalance se potencia, al estar importándose crecientes cantidades de gas-oil a valores cif y exportándose, al mismo tiempo, mayores volúmenes de naftas a valores fob. Además, el valor fob de exportación del gas-oil se ubica en el orden de los 17 centavos de dólar por litro mientras que el valor de la nafta alcanza sólo los 13 centavos de dólar por litro.



3. Los efectos no deseados de la política impositiva sobre los combustibles

La política tributaria diferenciada del impuesto sobre los combustibles, que tiene como objetivo fortalecer al sector productivo y aumentar la competitividad de la economía, trajo aparejada, sin embargo, un efecto no deseado: el fuerte incremento de los autos particulares gasoleros en el parque automotor, hecho que trae como consecuencia diversos impactos perjudiciales de largo plazo, que merecen ser considerados y evaluados con detenimiento.

3.1. El fuerte aumento del parque de autos particulares diesel

Desde 1990 hasta 1997, el parque de automóviles particulares gasoleros más que se sextuplicó, pasando de 65.000 unidades a más de 413.000. En este mismo lapso, el parque de autos nafteros apenas creció un 40%, por lo que la participación de los primeros en el total del parque de automóviles particulares pasó del 2% en 1990 al 8% en 1997 y se estima que llegue al 10% este año.



El consumo de autos particulares muestra, pues, en los últimos años, un claro sesgo hacia las unidades diesel, aprovechando el diferencial de precios en los combustibles que compensa su mayor valor de venta en el mercado respecto a los autos nafteros, a pesar que esta última brecha es más elevada en nuestro país que en el resto del mundo. En este sentido, debe mencionarse que, mientras que el diferencial de precios entre un vehículo naftero y un diesel de características similares se ubica antes de impuestos, en los principales países de Europa, entre un 3% y un 5%, en nuestro país, esta diferencia promedia entre un 12% y un 15%. De esto se deriva que, las terminales se apropian de buena parte del diferencial tributario existente entre el impuesto a las naftas y al gasoil.



Entre 1992 y 1997, el consumo aparente de autos particulares nafteros (producción más importaciones menos exportaciones) se mantuvo estable, creciendo apenas un 2,2%. Por el contrario, el consumo aparente de autos gasoleros se incrementó, en estos mismos años, un 166%, pasándose de 37.000 autos en 1992 a casi 100.000 en 1997.



El sesgo hacia el consumo de autos gasoleros se vió reflejado también en la evolución de la balanza comercial. En 1992, se registró un déficit en el intercambio de vehículos gasoleros (importaciones menos exportaciones) en torno de las 6.200 unidades. En 1996, este déficit superó los 50.000 autos, reduciéndose el desbalance a 29.400 unidades en 1997. En estos

dos últimos años, el balance de autos particulares nafteros resultó superavitario (+17.626 unidades en 1996 y +30.907 en 1997)

Debe tenerse en cuenta que, del total de autos gasoleros particulares que se venden actualmente en el país -100.000 unidades-, el 30% son importados y de los producidos en el mercado interno, más del 55% posee un motor completamente importado o de bajo contenido nacional. O sea que, cerca de la cuarta parte del total de vehículos gasoleros que se vende actualmente, posee un motor de origen nacional.

El aumento del impuesto al gas-oil y la creación de un impuesto interno del 10% a la venta de autos particulares gasoleros 0 Km, medidas impulsadas a fines de 1996, provocó en 1997 una caída en el consumo de este tipo de vehículos, suavizando, en parte, el sesgo que venía mostrando la demanda, aunque no impidió que el parque de automóviles continuara haciéndose más gasolero.

3.2. Efectos no deseados sobre el medio ambiente

Existen hoy en el mundo alrededor de 700 millones de vehículos automotores cuyos motores constituyen la mayor fuente de contaminantes del aire, con efectos negativos sobre el ambiente. La combustión de los combustibles fósiles es la responsable del 75% al 90% de todas las emisiones de dióxido de carbono de origen humano y se cree que es la fuente más importante del denominado "efecto invernadero", que provoca un cambio global del clima, que incluye un calentamiento terrestre y un aumento en los niveles del mar.

El gas es mucho menos contaminante que el gas-oil y las naftas en su utilización como combustible. Ningún país del mundo que aliente expectativas de crecimiento sostenible de su economía y que cuente con reservas de gas natural, puede dejar de lado el uso intensivo del GNC como combustible alternativo. En corto tiempo, las estrictas normas de emisiones desarrolladas por las autoridades de control serán aplicadas más severamente, aún en los países en desarrollo. Los motores de GNC reducen las emisiones de los gases responsables del "efecto invernadero" hasta en un 40% respecto a la contaminación de los motores que funcionan sobre la base de naftas y, particularmente, en base a gas-oil. El gas-oil, junto a las naftas, son combustibles contaminantes. Por lo tanto, uno de los efectos no deseados del abaratamiento relativo del gas-oil vis a vis las naftas sin plomo y el gas natural comprimido (GNC) reside en que fomenta la polución.

La transformación de la flota de transporte público de pasajeros a GNC es uno de los primeros pasos que han dado muchos países. En el continente americano, Estados Unidos posee un programa ambicioso con posibles mega-alcances a principios del siglo XXI y Canadá lleva varios años convirtiendo vehículos a GNC. Venezuela, Colombia y Bolivia tienen ambiciosos programas de conversión. Chile cuenta con un plan importante, que limitará la circulación de vehículos que no funcionen a gas. En Europa, Rusia posee una larga tradición en GNC. En

París, se prohibió, a partir de este año, la circulación de un porcentaje de los ómnibus con motor diesel alimentado a gas-oil. En Alemania, existe un plan para la conversión de flotas de transporte público de pasajeros. En Suecia, las firmas Volvo y Scania están produciendo prototipos a GNC. En Italia, país que cuenta con una vasta experiencia en la materia, cuenta con una red importante de estaciones de carga (por ejemplo, los camiones recolectores de residuos domiciliarios funcionan a GNC).

Argentina ha sido uno de los precursores en el desarrollo de tecnologías de GNC. Actualmente, se ubica como uno de los líderes en cantidad de conversiones de vehículos livianos. En 1997, apenas el 7% del consumo de gas representó GNC, por lo que aún existe una elevada posibilidad de sustitución. Están dadas las condiciones para hacer del GNC un combustible masivo, aprovechando las enormes ventajas ambientales que esto significa, por lo que las políticas públicas deben internalizar este hecho a la hora de ocuparse del medio ambiente y del nivel de vida de las próximas generaciones.



3.3. Efectos no deseados sobre los ingresos fiscales de largo plazo

El sacrificio en términos de recaudación impositiva realizado por el fisco al promover el abaratamiento artificial del gas-oil frente a las naftas es considerado como una transferencia al sector productivo -para aumentar su competitividad-. La política impositiva sobre los combustibles no contempla una transferencias de recursos hacia el sector de propietarios de automóviles particulares no relacionados con la producción, que aprovecha el abaratamiento relativo del gas-oil para optar por vehículos diesel. En este sentido, por la utilización de un automóvil gasolero 0 Km que un particular adquiere en lugar de un naftero, el Tesoro deja de recaudar -como consecuencia del uso de gas-oil en lugar de nafta- 1.255 pesos anuales. Si se considera un nivel de ventas en el orden de los 100.000 vehículos diesel por año (recordemos que esta fue la cifra alcanzada en 1997), se estaría dejando de percibir una suma en torno a los 125 millones de dólares anuales.



Desde otro punto de vista, es posible afirmar que, por cada período de vida útil de un automóvil (por ejemplo, 10 años) el Tesoro estaría dejando de percibir, al optarse por un coche gasolero y ya neto de lo ingresado por el impuesto interno a la venta de este tipo de autos 0Km, alrededor de 11.100 pesos por vehículo.



Por ejemplo, si en los próximos 5 años, se vendieran alrededor de 600.000 unidades gasoleras, se generaría un quebranto tributario que acumularía en el orden de los 7.000

millones de pesos, debilitando la solvencia fiscal intertemporal e impactando en forma negativa sobre la relación ahorro-inversión.

O sea que, la respuesta de los consumidores, aumentando fuertemente sus compras de vehículos particulares gasoleros, aprovechando la diferencia de precios entre gas-oil y naftas, que estaba dirigida a favorecer al sector productivo, ha significado una pérdida de ingresos fiscales mucho más importante de la prevista ex-ante, pudiendo llegar a alcanzar montos muy elevados en la medida que esta situación persista y se potencie a lo largo de los próximos años.

3.4. La asimetría con brasil en el mercosur

Otro aspecto al que debe prestarse atención a los efectos de definir una política de combustibles de largo plazo, son las asimetrías de políticas públicas existentes con Brasil. Y dado que se está actualmente delineando la política automotriz común de la unión aduanera, alcanzar una definición respecto a la estrategia nacional en torno al sector de combustibles y de automóviles es una cuestión prioritaria. En este sentido, una de las principales asimetrías que enfrenta nuestro país con relación a Brasil reside en que, en este último país, se encuentra prohibida la circulación de autos particulares gasoleros aunque no la producción de vehículos y motores para la exportación. Así, buena parte de la producción de autos y motores diesel brasileña se destina al mercado argentino (el 40% de las importaciones argentinas de autos gasoleros proviene de Brasil), mientras que la industria argentina tiene cerrado el acceso al mercado brasileño. Esta situación debe tender a su armonización, en el marco de la política automotriz común del Mercosur, a los efectos de no inhibir flujos de comercio y no generar distorsiones artificiales al interior de la unión aduanera.

Una política integral sobre combustibles: un desafío para el próximo milenio

La política sobre combustibles deberá, en los próximos años, tender a lograr aumentos de la competitividad de la economía, sosteniendo el equilibrio presupuestario, incorporando el objetivo del equilibrio ecológico, evitando los desequilibrios en las cuentas externas, incentivando el crecimiento de la producción y las inversiones de todas las actividades involucradas -ya sea como productoras o consumidoras de combustibles- y defendiendo los intereses del consumidor final.

El hecho de formar parte de una unión aduanera como es el Mercosur, y estar en estos momentos definiendo con los socios una política automotriz común, requiere indefectiblemente coordinar algunos elementos básicos referidos al mercado de combustibles y a la producción e intercambio de automóviles. En este contexto, la cuestión de los autos gasoleros presenta diferencias sustanciales entre Argentina y Brasil, que deberán ser consideradas al momento de cerrar las negociaciones.

Finalmente, cualquier ajuste o complementación a la política sobre los combustibles y los mercados a ellos relacionados deberá, al momento de su diseño e implementación, considerar los eventuales costos que, algunos sectores podrían llegar a enfrentar en la transición de un esquema tributario al otro. No parece existir inconveniente alguno en este sentido que impida llevar adelante una nueva política que contemple los intereses de todos los sectores involucrados.

La definición de una política sobre combustibles de largo plazo, dada la importancia del tema, reviste la característica de una política de estado, por lo que resulta de suma trascendencia el esclarecimiento de la actual situación, los problemas, desafíos y perspectivas futuras y la necesidad de fijar una posición estratégica nacional en el Mercosur y en el mundo, de cara al próximo milenio.

[Volver](#)

Las Notas de la Economía Real del Centro de Estudios para la Producción (CEP) tienen por objeto ayudar a interpretar los principales fenómenos observados en el campo de la producción -en Argentina, el Mercosur y el mundo-, destacando los resultados y comportamientos más importantes en materia de crecimiento económico, comercio internacional, inversiones, sectores y precios, esperando que éstas resulten un aporte útil al proceso de modernización y desarrollo integral de la estructura productiva nacional.

Las opiniones y/o contenidos de estas **Notas** no representan, necesariamente, la posición oficial de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

Inversión extranjera directa: mirando hacia afuera.

1^{ra} parte

Introducción

Una de las características más notables del proceso de globalización económica de los últimos años está dado por los significativos flujos de inversiones en actividades y procesos productivos a través de las fronteras (cross border). La dinámica que ha cobrado la Inversión extranjera Directa (IED) la convierte en un fenómeno digno de análisis por su magnitud e impacto sobre las distintas economías, sean estas las de países desarrollados o en vías de desarrollo. Si bien en nuestro país las reformas estructurales realizadas a principios de la presente década han potenciado el ingreso de IED, visualizar el fenómeno global desde la posición argentina, puede dar origen a un enfoque limitado del proceso.

Desde una perspectiva mucho más amplia, se aprecia que el proceso de la transnacionalización de la producción fue atravesando distintas etapas desde finalizada la Segunda Guerra Mundial. En los últimos años, luego del fracaso del modelo substitutivo de importaciones, la visión sobre los nexos entre la IED y el comercio exterior fue reexaminada, determinando así un drástico cambio de enfoque, constituyéndose en uno de los factores que contribuyó a sustentar las políticas de liberalización.

La IED también tiene como cualidad esencial la de ser un proceso global en el cual los países desarrollados ocupan el centro de la escena. Y no sólo como el lugar donde se radican las casas matrices que realizan las IED, sino también como países destinatarios. Los factores que dan origen a este proceso son varios y encuentran ciertos puntos en común con las características que adquiere la IED en los países en desarrollo. En estos últimos, estuvo íntimamente ligada en los primeros años de los 90 a la privatización de empresas de servicios públicos. Las modalidades que adquirió se vieron fuertemente condicionadas por las regulaciones específicas que cada país eligió.

Otro aspecto en común entre naciones desarrolladas y en desarrollo es la forma bajo la cual el proceso de inversión es llevado a cabo. Se observa así que las compras de empresas en los países destinatarios e inversiones "greenfield" han comenzado a ser desplazadas por fusiones y adquisiciones (M&A), mayoritariamente en los países industrializados, pero también, con creciente importancia en el resto. La problemática desde el punto de vista normativo en lo que hace a las inversiones extranjeras puede visualizarse a través de dos enfoques. El primero es aquel relacionado con el marco legal en los ámbitos globales, regionales y bilaterales que resguarda a las inversiones extranjeras. El segundo está dado por las implicaciones internas que para cada nación tiene la radicación de inversiones y su impacto sobre el grado de competencia en los mercados con los consiguientes efectos positivos o distorsivos.

Este trabajo trata de presentar un panorama amplio de lo que sucedió y está sucediendo en la

materia. En esta primera parte, luego de un breve bosquejo histórico sobre la IED, se analizarán las razones por las cuales las casas matrices deciden realizar inversiones en el exterior, qué secuencia siguen y cuáles son las características diferenciales según se traten de empresas de bienes o de servicios. También cuáles son los efectos que se derivan para los países receptores, tanto los de impacto inmediato como los de mediano y largo plazo. En la segunda parte se analizarán todos los aspectos relacionados con la normativa desde las dos ópticas antes mencionadas. Por último, se expondrán las conclusiones.

Características de los flujos de ied en los últimos años

Desde que finalizara el segundo gran conflicto bélico, el proceso de transnacionalización de la producción ha gozado de un desarrollo ininterrumpido, aunque a un ritmo diferenciado según las distintas circunstancias por las que debió atravesar la economía internacional, entendiéndose por ello los ciclos alternativos que fueron sucediéndose. Desde la óptica de los países originarios de las inversiones directas en el extranjero, bien podría afirmarse que Estados Unidos tomó la delantera hasta bien entrados los años sesenta. Recuperado ya el Viejo Continente de los efectos del conflicto, la denominada "respuesta europea" no se hizo esperar. Simultáneamente, en la medida que la política orientada hacia la exportaciones comenzaba a mostrar con creces sus resultados y las firmas ganaban nuevos mercados, Japón comenzó a tener una importancia creciente en el nuevo escenario.

Ingresos y Egresos por IED, 1983-1996 (En miles de millones de dólares)

Año	P. Desarrollados		P. en Desarrollo		Europa Oriental		Todos los Países	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1983-87	58.700	72.600	18.300	4.200	0.020	0.010	77.100	76.800
1988-92	139.100	193.300	36.800	15.200	1.360	0.040	177.300	208.500
1990	169.800	222.500	33.700	17.800	0.300	0.040	203.800	204.300
1991	114.790	189.780	41.690	8.320	2.440	0.040	158.930	198.140
1992	119.690	179.670	49.620	21.690	4.440	0.100	173.760	201.460
1993	138.760	204.810	73.040	34.600	6.280	0.200	218.090	239.090
1994	142.390	209.720	90.460	40.710	5.880	0.670	238.730	251.110
1995	205.870	291.270	96.330	47.030	14.310	0.420	316.520	338.720
1996	208.220	294.730	128.740	51.460	12.260	0.620	349.220	346.820

Fuente: Cep en base a UNCTAD (1996 y 1997)

Observado el proceso desde los países receptores, pueden apreciarse dos posiciones radicalmente opuestas y ambas estrechamente ligadas al comercio exterior. La primera, vigente en los años 60 y 70, contemplaba a la inversión extranjera directa como un instrumento que permitía la mejora de la posición comercial del un país. De esta forma, con el objetivo de alcanzar objetivos estrechamente ligados al desarrollo económico, muchos de los países siguieron políticas destinadas a facilitar la radicación de inversiones en tanto y en cuanto permitieran la sustitución de importaciones. El medio más común para incentivar la radicación de empresas extranjeras fue a través de la implementación de esquemas tarifarios que contribuyeron a generar un espacio artificial destinado a atraer distintas capacidades productivas (UNCTAD, 1996) (1).

Sin embargo, con el paso del tiempo y a medida que la economía internacional evolucionaba hacia formas más integradas, el esquema substitutivo fue dejado de lado a cambio de la estrategia de orientación exportadora. Hasta qué punto esta decisión fue en parte potenciada por la exitosa experiencia del Sudeste Asiático y la crisis de la deuda de los años 80 es difícil precisarlo, pero lo cierto es que provocó una fuerte revisión de lo actuado hasta ese momento.

Para Griffith-Jones y Stallings (1995) este cambio se originó en varios factores. En primer lugar, los préstamos bancarios ya no se encontraban disponibles para financiar los desequilibrios externos. En segundo término, la IED presentaba una gran ventaja sobre los flujos financieros: es una forma de financiamiento mucho más estable dado que es más difícil retirar activos reales del país ante una situación de crisis (2). Adicionalmente, las ganancias que generan estos activos se encuentran directamente relacionadas con el ciclo económico. En la etapa expansiva del ciclo, la remisión de dividendos no presenta mayores problemas para la economía destinataria; en la contractiva, las ganancias disminuyen aliviando la presión sobre la cuenta corriente (3). Otro factor de peso, está dado por la posibilidad de incorporar tecnología y "know how" a través de la IED. Por último, la IED puede facilitar el aumento de las exportaciones.

En este sentido, a la par de las reformas estructurales indispensables para lograr un marco previsible y racional para la toma de decisiones, debieron introducirse fuertes cambios en la políticas comerciales. Con mayor o menor ímpetu, ese fue el camino elegido por la mayor parte de las economías fuera del mundo industrializado.

La incorporación de los países en desarrollo al camino por el que ya habían optado los países industrializados dio lugar a lo que Agosin y Prieto (Agosto 1993) definen bajo el término "globalización", y comprendería cuatro hechos fácilmente observables: 1) el comercio internacional en bienes y servicios se encuentra creciendo a un ritmo superior que el producto doméstico en la mayoría de los países y en la economía mundial totalmente considerada; 2) la inversión extranjera directa está creciendo a una tasa superior a la de la inversión doméstica; 3) los flujos financieros internacionales crecen a un ritmo superior al de los flujos financieros domésticos y 4) el comercio internacional, la inversión y el proceso de financiamiento todos ocurren simultáneamente y a través del mismo agente, la corporación transnacional (CT).

Es decir, mientras que en los años inmediatos posteriores de la posguerra la motivación para la ola de IED tanto en Europa como en América Latina se orientaba fundamentalmente a los

mercados internos, en los últimos años se observa un significativo desplazamiento hacia el concepto de utilizar a la economía receptora para la fabricación de una parte, componente o producto para el mercado regional o global (4). En este sentido para los países, o mejor dicho, para las empresas en cuyas casas matrices se originan las inversiones directas, el objetivo de penetrar en un mercado quedaría relegado por los objetivos concernientes a la planificación global o regional.

La visión desde las compañías transnacionales (ct)

Es evidente que para que un intercambio se produzca ambas partes deberán beneficiarse. Desde la posición de las CT, Kosacoff y Porta (1997) citando a Dunning (5), indican que los flujos de IED son la consecuencia de las firmas de internacionalizar su producción, aprovechando ventajas de localización (6) ofrecidas por un país o región y haciendo uso de determinadas propiedades que les permiten posicionarse mejor que otros inversores en el mercado receptor. Odle (1993) en su análisis de las IED en los procesos de privatización de empresas públicas enumera una serie de razones estratégicas que bien pueden hacerse extensivas a la radicación de inversiones en otros sectores de la economía.

Por ejemplo, una de las razones estratégicas citadas es la reducción de costos de ingreso. En algunas circunstancias, una CT debe decidir entre realizar una radicación "greenfield" o adquirir activos ya existentes. Privilegiar esta segunda opción equivale a eliminar un futuro rival de la escena, aprovechar sus cadenas de proveedores, distribución y comercialización y obtener una marca ya reconocida en el mercado. Una ventaja adicional, está dada por el ahorro en tiempo y trámites, a diferencia de lo ocurriría con la otra alternativa, al no tener que tratar con una burocracia muchas veces no preparada para facilitarle las cosas al inversor extranjero. En otras oportunidades, una CT puede optar por adquirir una empresa ya en funcionamiento con la visión de que deje de ser un ente aislado y se integre a una red regional o global. En estas circunstancias, la operación puede no estar relacionada con las ganancias de la empresa adquirida en el corto plazo dado que más que buscar la maximización de sus beneficios lo que se busca es maximizarlos a nivel regional o global. Ganar participación en un mercado es otra razón estratégica. Pese a que en el corto plazo ello bien puede significar el sacrificio de beneficios, dado que posiblemente se adquieren activos que requieren modernización y "upgrading", la mayor participación en desmedro de firmas competidoras facilitaría la obtención de beneficios en el largo plazo. Los efectos se verían reforzados si dicha planta pasa a integrarse dentro de la red internacional de producción o de marketing de la firma adquirente.

Las condiciones macroeconómicas internas también pueden constituirse en una fuerza impulsora de las IED hacia el exterior. Bayoumi y Lipworth (1997) analizaron el proceso de inversiones japonesas hacia el exterior determinando que mientras el tipo de cambio jugó un papel crucial en la radicación de empresas japonesas en el resto del Asia, la distribución geográfica de dichas inversiones se justificó por las respectivas condiciones económicas de los países receptores. En este sentido concluyen que los flujos de IED hacia el exterior eran parte de una difícil pero necesaria restructuración de la economía japonesa. (7)

Por último, las CT pueden verse beneficiadas al adquirir empresas a precios por debajo de lo que el verdadero potencial de la firma indicaría. Ya sea por un contexto económico anterior que imposibilitaba su expansión, por la existencia de regulaciones que trababan su desenvolvimiento, o por el contexto general prevaleciente anterior a la apertura a la IED, numerosos activos se encuentran subvaluados a la espera de un comprador que debido a un mejor conocimiento de la naturaleza del negocio, a su posicionamiento en los mercados externos, o a su facilidad para obtener financiamiento, conozca mucho mejor su real valor de mercado.

Un aspecto al que se hizo referencia precedentemente es el de la integración de la firma adquirida, extensivo también a una radicación "greenfield", a una red regional o internacional de la CT. En los últimos años este proceso ha ganado una importancia considerable como se puede deducir de los significativos flujos comerciales intrafirma entre casas matrices y filiales en el exterior o entre filiales. Ya se trate de integración vertical u horizontal. La primera implica la dispersión geográfica de actividades interrelacionadas que se encuentran localizadas en diferentes puntos de la cadena de valor agregado de un producto en el ámbito de empresas filiales o eventualmente no filiales. La integración se lleva a cabo en aquel lugar desde donde sea más eficiente despachar el producto final a los mercados globales, regionales o nacionales. La integración vertical se originaría en diferencias específicas entre países en la disponibilidad de recursos o en sus costos, por diferencias en las combinaciones de costo - productividad, costos de transporte o economías de escala a nivel de plantas o de firma. La integración horizontal significa la dispersión geográfica de la producción de productos diferenciados entre las unidades de un sistema corporativo y se justifica primordialmente en especificaciones propias de cada mercado y también de las economías de escala subyacentes a nivel de la empresa.

<i>Región</i>	<i>Exportaciones de filiales extranjeras</i> <i>(En miles de Mill. de dólares)</i>		<i>Exportaciones de filiales extranjeras como % de las ventas totales de las filiales</i>		<i>Exportaciones a filiales extranjeras como % del total de exportaciones de filiales extranjeras</i>	
	1982	1994	1982	1994	1982	1994
P. Des.	491	1255	27.7	25.1	44.2	55.1
P. en Des.	242	585	38.1	35.6	49.5	55.8
- Amér. Lat.	109	139	42.6	24.3	47.8	59.6
- Asia	110	431	41.3	47.9	46.2	54.2
Mundo	732	1850	30.5	27.7	46.0	55.3

Fuente: UNCTAD (1997).

En lo que respecta a la primera forma de integración, la dirección del flujo intrafirma se ve afectado por el posicionamiento de las filiales en la cadena de valor agregado. Si estas se encuentran

"downstream", el flujo intrafirma se direcciona principalmente de la casa matriz hacia las filiales; si se encuentran "upstream" en el sentido inverso. Sin embargo, en los últimos años ha cobrado una dimensión significativa el flujo entre filiales. Estos flujos adquieren mayor gravitación en aquellas empresas cuyos productos poseen una elevada intensidad de investigación y desarrollo tecnológico.

Si bien los países que tratan de atraer IED lo hacen dada su estrecha relación con el comercio exterior, éste también se halla presente en el inicio de la secuencia clásica que siguen la CT para radicarse en un país. En un principio, porque el comercio es mucho menos riesgoso que la IED y además puede realizarse en las cantidades deseables al no necesitar una escala mínima a partir de la cual se torna económicamente eficiente. Por otra parte, recién en las últimas décadas, las mejoras en los sistemas de información y comunicaciones les permiten a las casas matrices ejercer un control más exhaustivo sobre sus casas filiales.

Según UNCTAD (1996) la secuencia que siguen las casas matrices es la siguiente: 1) para las casas matrices la producción y ventas en el orden doméstico se constituyen en los objetivos dominantes; 2) cuando los mercados extranjeros se tornan interesantes, comienzan las exportaciones a través de intermediarios, agentes domésticos o externos; 3) los intermediarios son reemplazados por departamentos de exportación en la casa matriz lo que puede ser seguido por el establecimiento de depósitos o filiales en el exterior; 4) las exportaciones son seguidas generalmente por el otorgamiento de licencias a productos del país importador para que elaboren el producto con tecnología de la casa matriz y 5) una vez que se ha adquirido la suficiente experiencia, se comienza instalando líneas de ensamblaje u otro tipo de producción puntual antes de involucrarse finalmente en la instalación total de una filial que en principio puede no estar integrada a la producción de la empresa en otros mercados.

Sin embargo, tal cronología no se cumple en dos casos puntuales de las IED: aquellas relacionadas con la producción de recursos naturales y en la generación de servicios no transables (8) (servicios públicos y obras de infraestructura). En el primer caso si están dadas las condiciones previas a la producción pero no existe tal capacidad, la IED es indispensable para comenzar la producción y la posterior exportación del producto. En este caso puntual, la IED se encuentra estrechamente ligada a la exportación. Es el caso, por ejemplo, de la minería.

El caso de los servicios públicos e infraestructura posee características muy particulares dado que deben ser producidos donde y cuando han de ser consumidos de tal forma que la posibilidad de enviarlos al exterior es inexistente. Además dada su naturaleza presentan particularidades que hacen que las IED en este rubro sean muy riesgosas para las empresas extranjeras. Al respecto pueden enumerarse: elevados costos irrecuperables o hundidos (sunk costs); largos períodos de maduración de la inversión; posible fijación de máximos a los precios o las tarifas; la posibilidad que el país receptor fije otros tipos de regulaciones (de abastecimiento, laborales, salariales) y por último, considerables riesgos políticos, ya sea nacionalización o expropiación (9).

Por este motivo, a la compra lisa y llana del activo a través del cual se presta el servicio (10), deben sumarse otras modalidades que tratan de aminorar el riesgo surgido de tales situaciones.

Entre ellas merecen destacarse: BOT (build, own and transfer o construir, mantener la propiedad y transferir) mecanismo por el cual una empresa extranjera construye un proyecto, lo opera hasta recuperar los costos y obtener un margen de ganancia, para luego transferir la propiedad al estado, dos variantes relacionadas con esta son BLT (build, lease, transfer o construir, entregar en "leasing" y transferir) y ROT (rehabilitate, operate and transfer o rehabilitar, operar y transferir); BOO (build, own and operate o construir, mantener la propiedad y la operación) es un esquema similar al BOT sólo que la propiedad es mantenida por la empresa constructora indefinidamente y por último, BTO (build, transfer and operate o construir, transferir y operar) en la cual la empresa construye el proyecto, transfiere la propiedad al estado y luego comparte los beneficios por operarlo.

La perspectiva desde los países receptores

Desde un punto de vista teórico, las ventajas derivadas del nexo entre IED y el comercio exterior podrían visualizarse bajo dos posturas. Por un lado, para Dunning (11), citado por Agosin y Prieto (1993), el mercado es particularmente ineficiente para determinar cuales son las ventajas comparativas potenciales de largo plazo para una economía cuando se lo deja librado a su propia suerte. Por lo tanto, las autoridades deberían intervenir para tratar de determinar cuales son los sectores con mayor potencial, volcando recursos en esos sectores y creando activos complementarios en los cuales el sector privado doméstico invierte, generalmente, por debajo de lo deseable. De esta forma, la IED es bienvenida dado que mientras por un lado moviliza recursos por otra parte posibilita el acceso a los mercados externos.

Otro grupo de ideas destaca las características de las economías modernas que violan los supuestos de la neutralidad de los incentivos para que la política comercial alcance un óptimo. Desde este enfoque, se pueden adquirir ventajas comparativas si una actividad posee efectos sobre el aprendizaje, estos es, si los costos declinan en la medida que la fuerza laboral y los "managers" se familiarizan con las nuevas tecnologías, administración o técnicas de mercadotecnia. Para el caso de que existan economías de escala, ello es igualmente provechoso si los costos declinan a medida que la producción se incrementa, haciendo a las firmas mucho más competitivas. En este sentido, las externalidades son mucho más importantes para los países en desarrollo porque los beneficios sociales relacionados con ellas son mucho más considerables que los beneficios privados. Las nuevas formas de producción y de "marketing" se difunden hacia otras empresas de diversas maneras, incluyendo el patentamiento y el "franchising", generando la migración de mano de obra, a través de comportamientos imitativos o a través de relaciones proveedor-cliente. Por lo tanto, los efectos de difusión pueden contribuir a que todo un sector de la economía alcance un mayor grado de competitividad.

Simultáneamente, la nueva teoría del crecimiento endógeno que enfatiza la importancia del capital humano y del caudal de conocimientos, afirma que la mayor contribución (12) que realiza la IED en términos de crecimiento económico no es en la forma de capital físico sino que lo hace a través de la eliminación de restricciones a nivel de capital humano. Dado que las CT se muestran poco reticentes a difundir sus conocimientos y cuando lo hacen es sólo a través del alcance de sus filiales, ser anfitrión de estas, es una forma de acceder, parcialmente, a dicha tecnología.

En UNCTAD (1996) los efectos para los países receptores se dividen en estáticos y dinámicos. Los primeros se derivan del hecho que al integrar el proceso productivo de acuerdo con lineamientos basados en la eficiencia, las CT fragmentan la producción en forma más acabada y estrecha de acuerdo con las ventajas comparativas de cada una de las diferentes localizaciones de sus plantas. La división del trabajo resultante brinda a los países oportunidades potenciales de participar en la producción y el comercio asociado a las CT, especializándose en bienes y servicios en el cual poseen ventajas comparativas. Por lo tanto, mientras una filial aislada puede llegar a producir una amplia gama de productos para el mercado del país receptor, una filial integrada al sistema de la CT, o también, una independiente asociada a una red de la CT, puede concentrarse en la producción de un bien intermedio o un producto final acorde con la capacidad productiva del país receptor. De esta forma, su capacidad de producción puede verse aumentada significativamente en la medida que produce para el mercado mundial como parte de la estrategia de la CT (13).

Entre los efectos dinámicos se destacan las implicaciones a través de la actualización e innovación tecnológica para aquellos países que logran atraer IED. En este sentido, las ganancias se encuentran relacionadas con el rol particular que dentro del sistema de la CT y su red regional o global, tiene la filial en el país de localización. A su vez esta ganancia tiende a ser mayor para este último en la medida que la filial local se encuentre asociada o posea estrechas relaciones con firmas domésticas. En la medida que ello ocurra, la difusión de nuevas tecnologías será mayor.

También la IED reporta ventajas desde el punto de vista de la restructuración industrial. Cuando existe una fuerte asociación entre la ID y el comercio exterior, tanto los países que albergan a las casas matrices como aquellos en los que se sitúan las filiales pueden beneficiarse a través de la renovación de sus estructuras industriales. A su vez, este fenómeno se manifiesta con mayor fuerza en aquellos países receptores donde las características de su mercados, el grado de apertura, sus regulaciones y la capacidad educativa y de aprendizaje de su fuerza laboral muestran mayores posibilidades de adaptación.

Quizás debido a ello, las naciones de menores ingresos han contado hasta el presente con muy escasas oportunidades de participar en la producción y a la vez, estructuras comerciales de las CT. Esto se hace mucho más evidente a medida que los objetivos de producción se hacen más específicos y la división del trabajo dentro de las filiales de la CT se hace más amplio. Este grado de marginación podría incrementarse a menos que se realicen esfuerzos en el plano nacional e internacional. Simultáneamente, la experiencia de las naciones que más éxito han tenido en materia de filiales de IED integradas a las redes internacionales de las CT, muestran que el desarrollo humano y en infraestructura que buscan estas últimas es una condición indispensable para no verse marginadas.

Si la IED de empresas productoras de bienes y servicios transables tiene particular importancia para facilitar una mayor inserción en el comercio internacional, distintas son las motivaciones que poseen los países que se embarcan en privatizaciones de empresas de servicios no transables, es decir la mayor parte de ellos ligados a infraestructura. Al respecto, los gobiernos que llevan a cabo amplios procesos de privatizaciones tienen sobradas razones para involucrar a un gran número de

CT. Según Odle (1993), de esta forma amplían sus posibilidades, incrementan el precio al cual los activos pueden ser vendidos y simultáneamente se aseguran el acceso presente y futuro al capital internacional además de los recursos tecnológicos y administrativos que aporta la empresa compradora.

Asimismo, allí donde la capacidad de ahorro es baja, las instituciones financieras locales se encuentran generalmente subdesarrolladas a la par que el mercado de capitales no cuenta ni con los instrumentos ni con el volumen de fondos que le permita absorber operaciones de magnitud propias de los procesos de privatización. Aún cuando ésta última limitación no llegara a cumplirse, si el proceso de privatización es extenso debido al número de empresas involucradas, el mercado doméstico bien puede llegar a saturarse muy fácilmente. Claro que el capital no es el único motivo para involucrar a las CT. En numerosas oportunidades, las empresas a privatizarse han atravesado un fuerte proceso de desinversión, cuentan con equipos e instalaciones que necesitan ser reacondicionados o actualizados tecnológicamente y además, dadas la reforma estructurales del país privatizante, necesitan contar con cuadros administrativos que hagan a la empresa sumamente competitiva en el nuevo contexto. Todos elementos que potencian la importancia de las CT.

Algunos gobiernos deciden mantener cierto grado de control en aquellas empresas consideradas estratégicas que eligen privatizar, no obstante lo cual prefieren alejarse de la administración propiamente dicha de la empresa y mantener una participación en los beneficios (en algunos países desarrollados donde se llevaron a cabo privatizaciones el gobierno se reserva un derecho de voto especial si la cantidad de acciones en poder de inversores extranjeros excede cierto límite). Dado que ciertas privatizaciones involucran el traspaso de monopolios naturales a manos privadas, las autoridades del país privatizador establecen organismos destinados a proteger el interés público en áreas tales como telecomunicaciones, electricidad, gas y otras actividades. Generalmente, se establece para las empresas en estas actividades una tasa máxima de retorno o, preferentemente, un precio máximo a partir del cual la empresa puede buscar maximizar sus beneficios a través de la reducción de costos.

Asimismo, dada la gravitación que tienen las empresas privatizadas para el proceso de desarrollo y su significativo impacto económico y social, las autoridades pueden solicitar un fuerte compromiso de las empresas o establecer requerimientos mínimos en materia de prestaciones. En algunas oportunidades, estos requerimientos se traducen en compromisos de ampliación de servicios o infraestructura y también en términos de actualización y modernización de las instalaciones privatizadas. En otros casos, los requerimientos de calidad son intercambiados por distintos incentivos. Otros países, los menos, han establecido requerimientos en materia de niveles de empleo y de salarios.

De todas maneras, la forma y grado de participación varía considerablemente entre países, originándose estas diferencias en los niveles de desarrollo económico, capacidades tecnológicas, disponibilidad de capitales domésticos y grado de desarrollo del mercado accionario, el tamaño de la deuda externa, la dimensión de la carga fiscal y el contexto político en el que se desarrollaron las privatizaciones (14).

En cuanto al contexto político-social prevaleciente y su incidencia sobre la IED, Poirson (1998) realizó un análisis del grado de seguridad económica para 53 países en desarrollo. Al respecto, halló que la inversión privada se encuentra mayormente influenciada por el riesgo de expropiación, el grado de libertades civiles y la calidad de la burocracia. Asimismo, constató que los riesgos de expropiación y el terrorismo son los factores más importantes desde el punto de vista de la seguridad que pesan sobre el crecimiento económico. La corrupción y el repudio de los contratos también lo afectarían pero sólo en el largo plazo (15).

Nuevas formas de ied y nuevos actores

Desde 1991 y hasta el presente, las fusiones y adquisiciones (F y A) comenzaron a jugar un papel cada vez más importante como modalidad de la IED. Ya en 1995, el valor absoluto de estas operaciones a través de los límites fronterizos era de la suficiente magnitud como afectar el nivel, la dirección y la composición de los flujos de IED. Las razones de este comportamiento son varias. La principal está dada porque las firmas encuentran a través de las F y A un medio para proteger, consolidar y mejorar su posición competitiva a través de la venta de aquellas unidades de negocio que no hacen a su competitividad para concentrarla en aquellos que sí gravitan en ella. Desde esta última posición, la propiedad de los activos compartidos con otra empresa, tales como los conocimientos tecnológicos, el uso de la marca, la utilización de la cadena de proveedores y el uso de la cadena de distribución y/o comercialización, pueden pasar a ser utilizados en un período mucho más corto que con otras alternativas de IED (16).

Dentro de las F y A pueden también detectarse dos tendencias subyacentes. En primer lugar, las F y A de mayor significatividad por la magnitud de los fondos involucrados se localizan en sectores tales como distribución de energía, telecomunicaciones, y los sectores farmacéutico y financiero. Por otra parte, las F y A entre firmas localizadas en diferentes ámbitos geográficos ha dejado de ser un coto de las mayores empresas. Aquellas de tamaño mediano y pequeño han comenzado a incursionar en sectores tales como electrónica, servicios de comercialización y distribución, servicios personales, salud, construcción e ingeniería.

Fuente: CEP en base a datos de UNCTAD (1997)

Según UNCTAD (1997), otra forma complementaria de IED que ha ganado terreno esta dada por acuerdos entre firmas localizadas en diferentes países. Estos acuerdos involucran "joint ventures", otorgamiento de licencias, subcontrataciones, operaciones de "franchising", investigación y desarrollo (R&D) y trabajos de exploración. Si bien la mayor parte de estos acuerdos son mayoritariamente realizados por países industrializados, el número de empresas involucradas de los países subdesarrollados es vez cada mayor. El origen de este comportamiento se encuentra en el carácter que ha asumido en los últimos años la evolución tecnológica: mientras que en las décadas anteriores era estable y previsible, ahora ha adquirido una mayor dinámica. En vastos sectores industriales los proyectos más innovativos son capital intensivos y no llevarlos a cabo significa perder posiciones en un terreno donde la mayor competitividad acorta considerablemente el ciclo de vida de los productos y el tiempo disponible para el desarrollo de los nuevos. Si bien en el corto plazo ello puede ser subsanado ampliando la participación en el mercado a través de F y

A, esta dista de ser la solución para el largo plazo. Adicionalmente, para las firmas pequeñas y medianas para las cuales los costos de investigación y desarrollo son casi prohibitivos, como es el caso de aquellas radicadas en los países en desarrollo, este tipo de acuerdo les brinda la posibilidad de acceder a tecnologías más avanzadas y elaborar productos con un mayor valor agregado.

Desde el punto de vista de los actores en el escenario de las IED, las empresas transnacionales de países en desarrollo han comenzado a jugar un papel creciente. Las mayores 50 CT basadas fuera del mundo industrializado representaban en 1995 cerca del 10% del stock total de IED. Poseen una elevada razón ventas en el exterior sobre ventas totales, cerca del 48%, aunque su razón activos externos sobre activos totales es todavía baja, llegando al 17%. Su Índice Global de Transnacionalidad (17) es bajo si se lo compara el de las 100 mayores compañías transnacionales, 21% contra 42%. En el citado año, por primera dos CT basadas en países en desarrollo figuraron entre las primeras 100 CT consideradas por activos externos (18). Dados los planes de expansión, seguramente esta tendencia se vería reforzada en un futuro no muy lejano.

Bibliografía

World Investment Report 1996, Investment, Trade and International Policy Arrangements, United Nations, 1996.

World Investment Report 1997, Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy, United Nations, 1997.

Economic Security, Private Investment and Growth in Developing Countries, Hélène Poirson, IMF Working Paper, International Monetary Fund, January 1998.

Developing Countries and the Feldstein-Horioka Puzzle, Athanasios Vamvakidis and Romain Wacziarg, IMF Working Paper, International Monetary Fund, January 1998.

Investment Implications of Selected WTO Agreements and the Proposed Multilateral Agreement on Investment, Mathias Vocke, IMF Working Paper, International Monetary Fund, May 1997.

Inversión extranjera directa y pautas de la industrialización y el comercio exterior en los países en desarrollo: notas con referencia a la experiencia brasileña, Winston Frisch y Gustavo H. B. Franco, Desarrollo Económico, vol. 30, nro. 120, enero-marzo 1991.

Flujos de Capital y el Desarrollo en los Noventa: Implicaciones para las Políticas Económicas, Robert Devlin, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith Jones, Pensamiento Iberoamericano, nro. 27, Enero-Junio 1995.

Nuevas Tendencias Financieras Globales: Implicaciones para el Desarrollo, Stephany Griffith Jones y Barabara Stallings, Pensamiento Iberoamericano, nro. 27, Enero-Junio 1995.

Foreign direct investment as part of the privatization process, Maurice Odle, Transnational Corporations, vol. 2, nro. 2, august 1993.

Inward investment policy in the European Community in the 1990's, Stephen Young and Neil Hood, Transnational Corporations, vol. 2, nro. 2, august 1993.

Trade and foreign direct investment policies: pieces of a new strategic approach to development?, Manuel R. Agosin and Francisco J. Prieto, Transnational Corporations, vol. 2, nro. 2, august 1993.

La Inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina, Bernardo Kosacoff y Fernando Porta, CEPAL, en Estudios de la Economía Real, nro. 3, Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria Comercio y Minería, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Diciembre de 1997.

Japanese Direct Investment and Regional Trade, Tamin Bayoumi and Gabrielle Lipworth, IMF Working Paper, International Monetary Fund, August 1997.

Building a Multilateral Framework for Investment: comparing the development of Trade and Investment Accords, John M. Kline and Rodney D. Ludema, Transnational Corporations, Vol. 6, No. 3, December 1997.

Offensive and Defensive Responses by European Multinationals to a World of Trade Blocs, John M. Stopford, Technical Paper No. 64, Research Programme on Globalisation and Regionalisation, OECD Development Centre, May 1992.

The talking FDI blues, The Economist, March 14th 1998.

The sinking of the MAI, The Economist, March 14th 1998.

The Multilateral Agreement on Investment: the Case for a Multi-speed Approach to Liberalization, Heinz-Josef Tüselman, Transnational Corporations, Vol. 6, No. 3, December 1997.

Notas al pie

1 En las décadas anteriores numerosos países trataron de explotar la relación IED – Comercio Exterior a través de la nacionalización de empresas dedicadas a la exportación de materias primas, tratando de capturar una mayor porción de los beneficios generados por estas operaciones a fin de promover el desarrollo.

2 De hecho la IED es casi siempre la única fuente de acceso al capital privado internacional a la que ls décadas anteriores numerosos países trataron de explotar la relación IED-comercio exterior a través de la nacionalización de empresas dedicadas a la exportación de materias primas, tratando de capturar una mayor porción de los beneficios generados por estas operaciones a fin de promover el desarrollo.

3 Esta afirmación es más aplicable a las empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios no públicos. En el caso de los servicios públicos, la ganancias pueden no verse afectadas por el estado del ciclo económico.

4 Según T. Ozawa (Foreign Direct Investment and Economic Development, Transnational Corporations, 2, 1 February, 1994) citado por Agosin y Prieto, la nueva estrategia orientada hacia las exportaciones promovería las actividades en las cuales un país posee ventajas comparativas desplazando a aquella IED, basada en el antiguo modelo substitutivo de importaciones, en las cuales el país tenía desventajas comparativas.

5 "Explaining International Production", Unwin Hyman, Londres, 1988 y "Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment", Transnational Corporations, Vol. 3, N. 1, Ginebra, Febrero 1994.

6 Las ventajas de localización pueden agruparse en tres grupos: naturales o referidas a la disponibilidad de recursos; adquiridas como el desarrollo de capacidad manufacturera o de infraestructura; y creadas políticamente o reservas de mercado.

7 Los autores argumentaron que el denominado proceso de "hollowing out" (vaciamiento) se debió a la pérdida de competitividad en la producción de aquellos bienes trabajo intensivos. Dadas las pronunciadas características del proceso se temía que el aumento de la producción de bienes intensivos en capital y tecnología no fuera de una magnitud tal como para absorber mano de obra, produciendo de esta manera un aumento del desempleo.

8 Algunos servicios que años atrás se encontraban dentro de la categoría de lo transables han dejado de serlo debido a los avances tecnológicos en comunicaciones e informática. Ejemplo de ello son: servicios financieros, consultoría e ingeniería, sistemas de reservas internacionales de hotelería y transporte aéreo, investigación y desarrollo y educación entre otros.

9 Ante tales posibilidades, se han desarrollado seguros a cargo de agencias bilaterales o multilaterales.

10 Para que un proceso de privatización directo sea exitoso no sólo debe contar con un adecuado marco legal en lo que respecta a las garantías y mantenimiento de las condiciones de operación para el inversor extranjero, sino que además debe de ir acompañado de la inequívoca voluntad de llevar adelante todas las reformas estructurales necesarias que garanticen el mantenimiento de condiciones económicas favorables en el futuro.

11 "The Global Economy, Domestic Governance, strategies and Transnational Corporations: interactions and policy implications", J. Dunning, Transnational Corporations, 1, 3, December 1992.

12 Vamvakidis y Wacziarg (1998) sostienen que mientras el grado de correlación entre ahorro doméstico e inversión en los países de la OCDE es elevado, no ocurre lo mismo en los países de ingresos medios y bajos. En su análisis que abarca el período 1970 - 1993 el coeficiente de correlación de una regresión de la inversión doméstica sobre el ahorro doméstico es estadísticamente no significativo la mayor parte del tiempo y generalmente menor que 0.3 en toda aquella muestra que no incluya a los países de la OCED. Desde esta perspectiva, la radicación de IED se convertiría como mínimo es una condición necesaria para el crecimiento.

13 No obstante, existen riesgos para aquellas firmas que se encuentran sometidas a una gran presión competitiva. Su vulnerabilidad puede verse aumentada en la medida que el grado de especialización aumente de forma tal que su producción se especialice en una menor gama de bienes. Si ello ocurre, la continuidad de la firma pasará a depender fuertemente del cambio tecnológico y de su mayor o menor exposición a ser relocalizada en otro ámbito geográfico. Esto último, en aquellas industrias cuya localización se debe a los menores costos laborales.

14 Al respecto, UNCTAD (1996) cita el caso de la masiva privatización polaca en la cual el gobierno decidió poner a nombre de 20 fondos nacionales de inversión las acciones de 600 empresas que serán administradas por compañías occidentales por el término de 10 años y por lo cual percibirán una prima en función de la performance de cada una de ellas.

15 Utilizando el método de análisis de datos de panel, encontró que las reformas destinadas a mejorar la seguridad económica pueden incrementar la inversión privada entre 0.5% y 1.0% del PBI en el corto y mediano plazo. En el largo plazo, el efecto en el crecimiento económico puede ser del orden del 0.5% al 1.25% del PBI al año.

16 No obstante, los cambios en los niveles de F y A a través de las fronteras no siempre se ven reflejados en cambios en los

flujos de IED. Las primeras pueden ser llevadas a cabo a través de otro tipo de transacciones que no se encuentran comprendidas dentro de las IED como por ejemplo inversiones minoritarias y fondos obtenidos domésticamente. Del mismo modo, las IED pueden cristalizarse a través de préstamos intra compañías o utilidades reinvertidas que difícilmente puedan considerarse como F y A.

17 UNCTAD junto con la Erasmus University de Holanda elaboran un Índice de Transnacionalidad en función de tres razones: la razón entre activos externos y activos totales de las empresas, entre las ventas externas y sus ventas totales y el número de empleados extranjeros sobre el número total de empleados.

18 Fueron Daewoo Corp. de Corea y Petróleos de Venezuela S.A..

[Volver](#)

Inversión Extranjera, propensión a exportar y financiamiento del Balance de Pagos

Nuestro país ha recibido un importante flujo de capitales bajo la forma de Inversión Extranjera Directa (IED) durante la presente década, al tiempo que otras fuentes de financiamiento externo (tales como la colocación de Obligaciones Negociables y otros instrumentos financieros) elevaron la masa de financiamiento utilizada por empresas transnacionales para la instalación de nuevas plantas en nuestro país, la ampliación de otras ya existentes y la compra de empresas.

La inversión extranjera impacta sobre el balance de pagos de diferentes maneras. En una primera etapa, es esperable el incremento de las importaciones -básicamente de bienes intermedios y de capital- debido a los requerimientos de equipamiento tecnológico por parte de las filiales (1). Una vez superada esta primera etapa, la maduración de las inversiones en proyectos orientados al aprovechamiento del sector externo puede conducir a un incremento de las exportaciones que revierta el signo negativo del balance comercial.

Asimismo, la inversión extranjera también impacta sobre el balance de pagos desequilibrando la cuenta de servicios financieros. Este efecto es el resultado de la carga que se ejerce sobre la cuenta "Renta de la inversión", que comprende las remesas de utilidades y dividendos a la casa matriz obtenidas por la filial como resultado de su actividad en Argentina así como también por los intereses correspondientes a los préstamos del exterior, títulos y otros instrumentos financieros utilizados para el financiamiento de las inversiones. Es decir, la continuidad en la senda de crecimiento conlleva un desafío que consiste en generar las divisas necesarias para compensar las salidas por importaciones, servicios reales, utilidades, dividendos e intereses.

Las olas de inversión extranjera no son una novedad para Argentina. Durante la segunda mitad del Siglo XX se ha destacado la oleada del período 1959-1961, durante la presidencia de Frondizi, y, posteriormente, la registrada en el trienio 1967-1969, correspondiente a la conducción económica de Krieger Vasena. Sin embargo, la ola actual de inversiones extranjeras posee características particulares que las distinguen plenamente de las anteriores. Desarrollándose en un marco de plena estabilidad económica y política y en una economía abierta, las inversiones extranjeras permiten crear mecanismos compensatorios respecto de sus efectos negativos sobre la balanza de pagos. En particular, en las oleadas anteriores, las inversiones se dirigían casi exclusivamente al mercado interno, de modo que poco tiempo después de iniciada comenzaban a generarse dificultades en los pagos externos al haber presiones por la vía del incremento de las importaciones de partes y piezas necesarias para la industria manufacturera y la remisión de utilidades y dividendos sumados a los pagos de intereses. De este modo, frente a cualquier crisis de pagos el único sector capaz de generar

las divisas necesarias era el agropecuario, debiéndose recurrir al mecanismo devaluatorio con su consiguiente efecto inflacionista y recesivo.

El hecho que distingue a la oleada actual de las anteriores es la plena apertura de la economía y la conformación de un mercado externo vigoroso y en expansión, en buena medida fortalecido por la conformación del Mercosur. En este marco, una importante cantidad de empresas transnacionales se ha instalado en la economía argentina con una clara orientación exportadora, generando las condiciones necesarias para que la oleada inversora, en la medida en que maduren los diferentes proyectos, vaya compensando paulatinamente los efectos negativos sobre la cuenta corriente del balance de pagos.

Asimismo, en la etapa actual, de apertura económica, continúan generándose inversiones para sustituir importaciones. La diferencia fundamental con los períodos de economía cerrada es que en los noventa la sustitución de importaciones adquiere una dinámica competitiva, basada no en la protección de la producción desarrollada localmente (tanto por empresas de capital nacional como por empresas transnacionales) que solía generar distorsiones en los precios relativos y el rescate de empresas y sectores ineficientes, sino en el desarrollo de capacidades competitivas dadas por mejoras de eficiencia, caídas en los costos, transferencia tecnológica y la generación de importantes oportunidades de negocios, dadas por el crecimiento industrial y de la economía en general.

Por otra parte, la apertura de la economía, el mejoramiento de la competitividad sistémica -en particular, a través de fuertes inversiones en obras de infraestructura- también favorece la orientación exportadora de empresas de capital local, por la vía de mejoras en la eficiencia productiva y de la reducción de costos.

Inversión y exportaciones durante el período 1990-1996

Con el objeto de analizar la evolución de las exportaciones argentinas, utilizando como marco de referencia la oleada de inversiones que se ha desarrollado en nuestro país en la década del noventa, se realizó la selección de una muestra de 89 empresas exportadoras, de diferentes características y que han presentado cambios en sus volúmenes de exportación durante la presente década. Posteriormente, se las agrupó en función del origen de su capital (nacional o extranjero) y de su orientación histórica hacia el sector externo (por ejemplo, tradicionalmente exportadora, nueva exportadora, etc.).

De acuerdo a estos criterios, las empresas seleccionadas fueron clasificadas en cinco subconjuntos:

1. *Exportadoras tradicionales nacionales*

1. *Empresas nacionales, sin tradición exportadora en Argentina, que han*

comenzado a exportar. Se trata de empresas que históricamente no exportaban o lo hacían sólo marginalmente y que a mediados de la década del noventa han comenzado a exportar o incrementaron notoriamente su volumen exportado.

2. **Exportadoras tradicionales de origen extranjero**
3. **Empresas transnacionales, sin tradición exportadora, que han comenzado a exportar.** Un caso análogo al segundo, pero relacionado a empresas de capital extranjero.
4. **Nuevos exportadores transnacionales.** Se trata de empresas transnacionales que arribaron al país en la presente década (o que ya estaban instaladas previamente pero con un muy bajo nivel de actividad) que han exportado importantes volúmenes, y que tuvieron una gran incidencia en el incremento de las exportaciones.

Por último, las empresas seleccionadas fueron ordenadas de acuerdo a la clasificación de comercio exterior, según las principales secciones del Sistema Armonizado.

Las 89 empresas seleccionadas invirtieron casi 20.000 millones de dólares durante el período 1990-1996. Dicha cifra representa el 34% del total de inversiones -nacionales y extranjeras- registradas en la Base de Inversiones del CEP. Asimismo, **las exportaciones de este conjunto de empresas se triplicaron** entre 1990 y 1996, pasando de 3.376 millones de dólares al inicio de la década a 10.094 millones de dólares en 1996. Por su parte, **la participación de las exportaciones de estas 89 empresas en el total de exportaciones pasó del 27,4% en 1990 al 42,4% en 1996.**

La mayor parte de las inversiones corresponden al Caso 1. Sin embargo, **el crecimiento más espectacular de las exportaciones se dio en las empresas del quinto subconjunto**, que aportó más de 1.100 millones de dólares al crecimiento de las exportaciones.

Caso 1. Quince empresas nacionales, tradicionalmente exportadoras, invirtieron casi 11.000 millones de dólares y expandieron sus exportaciones en un 127%, participando en 1996 de casi el 18% del total exportado.

Caso 2. Cinco empresas nacionales, de gran importancia en el mercado interno pero de baja o nula incidencia en las exportaciones al inicio del período de referencia, invirtieron casi 1.700 millones de dólares y multiplicaron por diez sus valores exportados. Asimismo, quintuplicaron su participación en el total de exportaciones entre 1990 y 1996.

Caso 3. Veintiocho empresas transnacionales, tradicionalmente exportadoras, invirtieron poco más de 3.000 millones de dólares e incrementaron sus exportaciones en un 172%. Salvo un par de casos puntuales, casi todas las empresas elevaron sus volúmenes exportados e

incrementaron su participación en el total de exportaciones entre 1990 y 1996.

Caso 4. Cuatro empresas transnacionales, con importantes volúmenes de actividad local pero con baja o nula incidencia en las exportaciones, invirtieron poco más de 1.100 millones de dólares y multiplicaron por siete sus volúmenes exportados. Asimismo, la participación de sus exportaciones en el total se cuadruplicó entre 1990 y 1996.

Caso 5. Treinta y tres empresas transnacionales, que desembarcaron en la economía argentina durante la oleada de inversiones de los noventa o que previamente sólo desarrollaban actividades en la economía argentina de manera marginal, invirtieron poco más de 3.000 millones de dólares y pasaron a tener un importante peso en el total de exportaciones del año 1996 (5%). En algunos casos, se trata de empresas transnacionales que adquirieron empresas nacionales y desarrollaron su capacidad exportadora. En otros, de empresas transnacionales que participaron del proceso de privatizaciones y orientaron la producción de la empresa traspasada hacia el sector externo (ejemplos de este caso son las privatizaciones en los sectores siderúrgico y petroquímico). En otros, las empresas se instalaron en la economía argentina con el incentivo adicional de las oportunidades de negocios ofrecidas por el Mercosur. Finalmente, puede notarse la presencia de importantes empresas que, si bien desarrollaban actividad localmente, ésta, o era muy escasa o bien se basaba sólo en la importación desde la casa matriz y posterior venta local de sus productos.

Cabe destacar, que las empresas del caso 5 también incrementaron notablemente sus exportaciones entre 1994 y 1996. Este subconjunto exportó, en 1994, 20 millones de dólares, en 1995, 203 millones de dólares y alcanzó en 1996 los ya mencionados 1.167 millones de dólares. Este notorio incremento refleja el proceso de maduración de las inversiones extranjeras que se fue dando a lo largo de la primera mitad de la década del noventa. En este sentido, y como corolario final, puede destacarse que una parte importante de la oleada inversora de los años noventa se produjo entre 1995 y 1997, razón por la cual es esperable otro boom exportador en los próximos años. Ejemplo de ello son las inversiones en la minería, que en los próximos años generarán un importante flujo de exportaciones al igual que la construcción de gasoductos y el tendido de electroductos.

Análisis sectorial

Independientemente del tipo de caso analizado, el sector en el que más se han incrementado las exportaciones de las empresas de la muestra es el de **Material de Transporte**. En consonancia con el boom automotriz y autopartista, dicha industria ha producido importantes excedentes para exportación en un contexto de importantes inversiones.

El segundo sector en importancia es el de **Grasas y Aceites**, sector que se ha reconvertido, si bien los montos invertidos no son tan significativos como los de la industria automotriz. En tercer lugar aparece el sector de **Productos Minerales**, de la mano de las exportaciones

petroleras. En este sector también comenzará a tener incidencia la exportación de gas que ya se ha empezado a realizar a través de una amplia red de gasoductos.

En cuarto lugar se destaca la producción de **Alimentos, Bebidas y Tabaco**. En este sector, la oleada de inversiones tuvo como importante factor determinante la conformación y el impulso que ha tenido en los últimos años el Mercosur. De allí que era esperable un incremento de las exportaciones a partir de la ampliación de la capacidad instalada en dichas industrias.

De este modo, pueden apreciarse los primeros impactos positivos sobre la cuenta comercial del balance de pagos derivados de la oleada inversora. **Aparece un nuevo núcleo dinámico de exportadores dado por un conjunto de empresas transnacionales.** Este hecho puede también visualizarse analizando la propensión a exportar de las filiales de empresas transnacionales instaladas en Argentina. Las primeras cien empresas transnacionales exportadoras radicadas en Argentina exportaron durante 1996 por un valor total de 7.731 millones de dólares (2). Esa cifra representa el 32% del total de las exportaciones de ese año y fue un 34% más elevada que la correspondiente al año 1995. Por su parte, ese conjunto de cien empresas tuvo una facturación total de 27.730 y 22.465 millones de dólares durante 1996 y 1995 respectivamente. Considerando la **propensión a exportar** como el **cociente entre exportaciones y ventas** se obtuvieron valores del 25,6% y 27,9% para 1995 y 1996 respectivamente. En otras palabras, **la propensión a exportar de las empresas transnacionales radicadas en Argentina se incrementó en un 8,8% entre 1995 y 1996, es decir, por cada 100 dólares producidos por una empresa transnacional por sus actividades en Argentina, 28 de ellos son destinados a la exportación.**

Agrupando por sector a las empresas de la muestra se observa que "Alimentos, bebidas y tabaco" (incluyendo a actividades primarias, tales como agricultura, ganadería y pesca) tienen la más alta propensión a la exportación, cifra que asciende al 42,2%, seguido por Transporte (34,4%); Textil (32,3%) y Celulosa, papel, cuero y madera (30,2%). En el otro extremo, el sector con menor propensión a exportar es el petrolero (11,5%) seguido por Electrónicos, maquinaria y equipo (15,4%) y Química, petroquímica y plásticos (18,2%).

Asimismo, y derivado del análisis precedente, parece confirmarse la tendencia en torno a un mayor dinamismo en las exportaciones de las filiales de las empresas transnacionales respecto de las nacionales. Si bien la propensión a exportar de las principales empresas nacionales es superior al de las filiales de las empresas transnacionales, el crecimiento de estas últimas ha sido notorio y supera ampliamente al crecimiento de las exportaciones de las firmas nacionales.

Finalmente, cabe destacar que la oleada inversora también tiene sus impactos en términos de sustitución de importaciones. En particular, las inversiones en el sector petroquímico aumentarán la capacidad productiva en insumos estratégicos que, en la actualidad, son en buena parte adquiridos en el exterior. Tales son los casos de los proyectos "Mega" y

"Profértil", que con inversiones de 430 y 600 millones respectivamente, generarán exportaciones por un valor de 300 millones de dólares y sustituirán importaciones por 500 millones de dólares.

Notas al pie

¹También se ha dado el caso en que, en primera instancia, las empresas transnacionales instalan sólo una oficina comercial desde la cual importan sus productos. Una vez testado el grado de receptividad en el mercado local puede decidirse la instalación de una planta para producir localmente sus bienes.

² De las primeras 330 empresas exportadoras argentinas del año 1996, 100 son filiales de corporaciones transnacionales.

[Volver](#)

La Construcción como motor de la expansión industrial

Luego de una década de estancamiento, la construcción ha ingresado en un sendero expansivo. La inestabilidad económica, el déficit de inversiones y la inexistencia de líneas de crédito a largo plazo fueron los principales factores determinantes de la caída del PBI correspondiente a la construcción durante la década del ochenta. ☐



Al derrumbe del quinquenio 1981-1985 le siguió una transitoria recuperación que se frenó en 1988, siendo 1990 el año más recesivo de su historia, en el que su participación en el PBI fue de sólo 4,5%. La reactivación del sector se inició en 1991, alcanzando un crecimiento del 88% en el cuatrienio 1991-1994. De este modo se superó en un 15% al nivel de actividad correspondiente al período del Plan Austral. Durante el bienio 1995-96 se produjo una contracción del 10%, como consecuencia del efecto Tequila, pero esta caída se revirtió rápidamente: en 1997 la construcción creció un 23% y las proyecciones para 1998 apuntan a un crecimiento del 18%. En suma, **en los ocho años transcurridos entre 1991 a 1998 la construcción creció un 141%, es decir, a una tasa del 5% promedio anual acumulativa, cifra que supera en un 22% a los niveles de 1980.**

El estancamiento del sector en los años ochenta generó importantes déficits de viviendas e infraestructura. En 1998, y por primera vez desde 1980, se quebrará esta tendencia y comenzará a reducirse la brecha entre las necesidades habitacionales y de infraestructura respecto de la construcción. Mientras en 1990 se alcanzó la brecha más elevada (en la que la construcción sólo cubrió la mitad de la demanda de vivienda e infraestructura) en 1998 se superarán los requerimientos anuales y se cubrirá parte del déficit acumulado.

Entre los indicadores más destacados que reflejan el crecimiento de la construcción merece señalarse:



- a. El crecimiento de los permisos para la construcción. Considerando los principales 20 municipios del territorio nacional, la cantidad de permisos para la construcción otorgados en 1998 ha sido un 44% más elevado que los de 1997 y el doble de los registrados en 1993.
- b. El crecimiento del crédito hipotecario. Como resultado de la estabilidad monetaria (y macroeconómica en general) el crédito hipotecario se ha expandido notoriamente. De representar una modalidad de crédito casi inexistente en la década pasada, se convirtió en una alternativa viable para una importante franja de demanda insatisfecha. En la actualidad el stock de créditos asciende a 9.100 millones de pesos. Por su parte, el flujo

mensual es más del doble correspondiente al año 1994. Asimismo, cabe destacar que el margen de crecimiento de esta modalidad de financiamiento es aún considerable, teniendo en cuenta que la deuda per cápita en Argentina es de 266 dólares, mientras en Brasil tal indicador asciende a 455 dólares, y en Chile y EE.UU. corresponde a 685 y 12000 dólares por habitante respectivamente.

El impacto del crecimiento de la construcción en la producción industrial

La expansión de la construcción genera importantes repercusiones e impactos en varios sectores de la industria, en particular, en aquellos que proveen materiales tales como el cemento, hierro redondo para construcción, vidrio, cal, yeso, cerámica, tubos y caños de plástico, etc. En la década del ochenta la producción de materiales para la construcción (incluyendo cemento, cal, yeso, tuberías y ladrillos) cayó casi un 40%. Durante el período 1991-98, a contrapelo de la tendencia precedente, el sector se expandió un 79%: los despachos de cemento crecieron un 76% y las producciones de pinturas, hierro redondo, vidrio, cerámicos y laminados aumentaron 134%, 126%, 39%, 37% y 36% respectivamente. Otro hecho destacable es que - sólo en 1997 - la producción de manufacturas de aluminio demandados por la construcción creció un 48%.

Por su parte, un análisis más exhaustivo de la evolución de la industria manufacturera, permite observar una mayor contribución por parte de la construcción en su crecimiento. En 1991 la industria creció alrededor del 10% y la Construcción contribuyó con sólo el 0,3%. Seis años después, el crecimiento industrial fue del orden del 9%, y la Construcción contribuyó con el 1,2%.

Las inversiones en la industria de materiales para la construcción

Considerando una muestra de 36 empresas productoras de diversos materiales para la construcción puede corroborarse una importante expansión en sus niveles de actividad. Mientras las ventas agregadas de las 36 empresas ascendieron a 1.078 millones de pesos en 1991, hacia 1996 alcanzaron los 1.765 millones de pesos, es decir, crecieron un 63,7%, equivalente a una tasa del 10,4% anual acumulativo. Esta evolución estuvo estrechamente vinculada al crecimiento de la economía, acompañado por un intenso proceso de inversiones dentro de las cuales hubo una gran participación de empresas transnacionales. Cabe destacar que, de las 36 empresas de la muestra, 11 de ellas (el 30%) cambiaron de manos -en forma parcial o total- entre 1992 y 1997, de las cuales 8 fueron adquiridas por empresas transnacionales.

La base de inversiones del CEP ha relevado inversiones en sectores industriales vinculados a la construcción por un total de 1.623 millones de dólares, de los cuales 1.228 corresponden al período 1990-1997 y los restantes 396 millones de dólares se encuentran en desarrollo o proyectados para el período 1998-2000. Asimismo, del total de inversiones 998 millones de dólares (61,5%) fueron destinados a la formación de capital bajo la forma de instalación de nuevas unidades productivas (41,2%) o ampliación de otras ya existentes (20,3%). El restante 38,5% se destinó a la compra de empresas y activos ya existentes.

Desagregando las inversiones totales por producto sobresalen las inversiones destinadas a

Pinturas (27,2%), Cemento (23,3%), Paneles (18,9%), Cerámicos (7,2%), Tubos y Caños (6,4%), Yeso (3,8%) y Sanitarios (4,6%).

La Inversión de Firmas Extranjeras (IFE) ha tenido una participación muy significativa, alcanzando los 1.034 millones de dólares, equivalente al 63,7% del total. La compra de empresas ha sido la modalidad de mayor grado de significatividad en términos cuantitativos, correspondiendo al 60,5% del total, mientras que la apertura de nuevas plantas o la ampliación de otras ya existentes comprende un total de 483 millones de dólares (39,5% del total de IFE).

Se destacan las inversiones de capitales británicos que, en total, alcanzan el 41%, seguidas por las chilenas (24%) y belgas (10%). Considerando sólo las inversiones destinadas a la formación de capital, Chile es el principal país inversor con el 45% seguido por Suiza (13%), Brasil (12%) y Gran Bretaña (6%).

En el caso de las empresas nacionales han prevalecido los greenfields o ampliaciones como modalidades de inversión en la actividad. Mientras éstas absorbieron el 87,3%, sólo el 12,3% tuvo como destino las compras de empresas y otros activos.

En 1997 las inversiones en la industria vinculada a la construcción alcanzaron niveles récords. El 43% del total relevado por el CEP correspondió a inversores extranjeros, mientras que el restante 57% se trató de emprendimientos concretados por firmas locales. **A diferencia del período 1990-1996, la inversión afectada a la formación de capital prevaleció claramente por sobre la compra de paquetes accionarios de empresas. Mientras el 84% fue invertido en la instalación de nuevas plantas y establecimientos productivos, sólo el 16% fue empleado en la compra de empresas.** En este sentido, el sector parece haber escapado a la tendencia general en materia de inversiones.

Analizando las inversiones por producto, sobresalen los emprendimientos vinculados a la producción cementera, que absorbieron el 41% del total de inversiones. La mitad de dichas inversiones fueron realizadas por inversores nacionales. En segundo lugar, se destacan las inversiones relacionadas a la producción de paneles para la construcción, que han insumido un 20% del total de las inversiones y corresponden a inversores nacionales. Un tercer núcleo lo constituyen la producción de tubos y caños, cerámicos, asfaltos y yeso, que –en conjunto– absorbieron el 25% del total. El 71% de estas inversiones fue ejecutada por inversores extranjeros.

Los productos en que más han crecido las inversiones en relación a períodos previos fueron los **Paneles, Yeso y Tubos y caños**. También ha sido muy significativo el incremento en el caso del **Cemento**.

A continuación se analizan algunos detalles de los principales proyectos de inversión.

a) Principales fusiones y adquisiciones

Se produjeron fusiones y adquisiciones por un total de 626 millones de dólares, de los cuales 621 millones corresponden al período 1990-1997 y los restantes 5 millones corresponden a operaciones concretadas durante los primeros meses de 1998. Sobre un total de veinte operaciones, las once más grandes absorbieron 607 millones de dólares, es decir, más del 97%. Esta modalidad significó el desembarco de una importante cantidad de empresas transnacionales, que –en muchos casos- invertían en Argentina por primera vez.

La operación más importante ha sido la compra de la empresa Alba y de toda la división "pinturas" del grupo Bunge & Born por parte de la transnacional inglesa **Imperial Chemical Industries (ICI)** mediante el desembolso de 390 millones de dólares. ICI es una de las empresas más importantes del mundo, ocupando actualmente el puesto 385 entre las de mayor valuación de mercado de acuerdo al ranking elaborado por la revista Business Week. Considerando sólo las empresas químicas ICI es la décima empresa más valiosa del mundo, según la misma fuente.

Principales Fusiones & Adquisiciones en Industrias Vinculadas a la Construcción

<i>Empresa Compradora</i>	<i>País de origen</i>	<i>Observaciones</i>
Imperial Chemical Industries	Gran Bretaña	Compra de Alba y la totalidad de la división pinturas de Bunge & Born
Etex	Bélgica	Compra de Cerámica San Lorenzo a través de una subsidiaria chilena
Roca	España	Compra del 60% de Capea
Cerámicas Cordillera	Chile	Compra de Sassuolo
Corcemar	Argentina	Compra de una parte del paquete accionario de Canteras Malagueño
Etex (a través de su adquirida Cerámicas San Lorenzo)	Bélgica	Compra de Scop
Cemento Polpaico	Chile	Compra de Corcemar
Bisa	Argentina	Compra del 48% de Barugel y Azulay
Acindar	Argentina	Compra de Impeco y Laminfer
Cristalería Española	España	Compra del 9% de Pilkington, controlante de Vidrería Argentina (VASA)
Garovaglio y Zorraquín	Argentina	Compra de Repexim
Corimón	Venezuela	Compra del 52% de Colorín

FUENTE: Centro de Estudios para la Producción, Base de Inversiones

B) Proyectos de Inversión

A partir de 1995 comenzó el desembarco de empresas transnacionales del sector en Argentina, acelerándose tal proceso durante 1997. A diferencia de otros períodos en que sólo abrían oficinas importadoras, en los últimos años diversas empresas han instalado nuevas plantas o comprado empresas locales. Dentro la estrategia de dichas empresas prevaleció la idea de que en Argentina, en lo referente a construcciones, está todo por hacer.

Entre los proyectos de inversión cabe destacar:

- La firma británica BPB, uno de los mayores fabricantes de yeso del mundo con 93 plantas que emplean 10.600 trabajadores. Durante 1996 su facturación mundial superó los 2.500 millones de dólares. Actualmente está importando yeso desde su filial en Chile, pero tienen planeado inaugurar una planta antes del año 2000 con una inversión de 30 millones de dólares. Considerando el consumo real de placa de yeso, estimado en 5 millones de metros cuadrados durante 1997, BPB se dispone a proveer al 20% del mercado. El consumo per cápita de placa de yeso en Argentina asciende a 0.1 metro cuadrado, y es relativamente bajo considerando que en Chile asciende a 1.5 metros cuadrados y a 3 metros cuadrados considerando sólo Santiago de Chile.
- La alemana MTB desembarcó en Argentina en 1995, cuenta con 75 plantas productivas en todo el mundo y 41 filiales que emplean a 4000 trabajadores. Producen aditivos químicos para hormigones entre los que cuentan con más de 400 productos que mejoran la calidad del hormigón para hacerlo más manejable y fluido. Estos productos se destinan al mercado de obras viales, tanto para reparaciones como para nuevas obras, y para construcciones en general. Están instalados en las afueras de La Plata y las inversiones totales comprometidas ascienden a 20 millones de dólares, de los cuales la mayor parte está siendo desembolsada.
- El grupo español Roca desembarcó en Argentina en 1994 mediante la compra del 60% del paquete accionario de la empresa local Capea. Hasta el momento han invertido 35 millones de dólares, considerando la compra de la planta de Lanús y una ampliación de 2000 metros cuadrados. La ampliación implicó el cambio de los sistemas de producción que eran artesanales e incorporaron tecnología de punta. Esta planta es la primera que inaugura el grupo en América Latina. La producción del grupo se incrementó notablemente pasando de 50.000 piezas en 1994 a más de 70.000 en 1997, esperando llegar a las 100.000 en los próximos años. Considerando el período 1991-1996 las ventas se incrementaron un 81,3%, pasando de 16 a 29 millones de pesos.
- La firma Corcemar, adquirida parcialmente por la chilena Cemento Polpaico y asociada con la suiza Holderbank, ha puesto en marcha el proyecto "Casa Kit" de viviendas prefabricadas con inversiones estimadas en más de 70 millones de dólares. Corcemar avanzó estratégicamente con la compra de varias empresas, algunas de ellas proveedores tales como Canteras Malagueño, Hormix, Transmix y Corcecruz. Durante 1997 invirtieron en la modernización de sus plantas en Córdoba y Mendoza. Tales inversiones permitirán exportar clinker a Chile. Las inversiones en curso ascienden a 80 millones de dólares. El grupo facturó 101 millones de pesos en 1996, un 48,5% más que en 1991.
- La firma local Juan Minetti está desarrollando una nueva línea de producción de clinker, con una inversión de 105 millones de dólares, que comenzará a funcionar a mediados de este año en Malagueño. Esta ampliación permitirá triplicar la capacidad instalada. Por su

parte, en la planta de Panqueua (Mendoza) están invirtiendo 10 millones de dólares para incrementar el rendimiento industrial y ahorrar energía. Las ventas de la empresa aumentaron un 115% entre 1991 y 1997.

- La firma belga Durlock está invirtiendo más de 15 millones de dólares con el propósito de duplicar la capacidad productiva de su planta en General Acha (La Pampa). También se han propuesto diversificar la oferta de productos y servicios con la intención de liderar el mercado de yeso. La expansión de la empresa es notoria: de facturar por sólo 3 millones de pesos en 1991 pasaron a 18 millones en 1996 y las estimaciones de 1997 ascienden a 27 millones, es decir, han multiplicado por 9 las ventas en sólo 6 años.
- Las empresas locales Acindar y Comercial del Plata Construcciones se asociaron creando la empresa Sistemas Constructivos Integrales. El objetivo del joint-venture es fabricar paneles para levantar paredes, tabiques y losas, y la inversión prevista asciende a los 305 millones de dólares.
- El régimen de importación de Plantas Llave en Mano atrajo seis proyectos de inversión por un total de 65 millones de dólares, destinados a producir paneles, cerámicos esmaltados, porcelana y membranas asfálticas.
- La estadounidense Hurd Milwark está construyendo una planta en Pilar que producirá puertas y ventanas de PVC. Las obras finalizarán a principios de 1999 y entre sus objetivos está exportar al Mercosur.
- La firma brasileña Eliane desembarcó en Argentina instalando una filial en Avellaneda con una inversión de dos millones de dólares. Eliane es una de las empresas líderes en la fabricación de revestimientos cerámicos y posee diez plantas en Brasil. En cuanto a volumen de producción de cerámica Eliane es la tercera empresa del mundo y la primera de Brasil.
- La empresa metalúrgica local Miller conformó un joint-venture en 1995 con la estadounidense Varco Pruden mediante el cual levantaron una planta en el Parque Industrial de La Plata, sobre un terreno de 45.000 metros cuadrados con una inversión de 15 millones de dólares. Asimismo, prevén una ampliación de 5 millones para duplicar la producción, que actualmente es de 1.000 toneladas. La empresa se especializa en el "dry wall", un sistema constructivo con el que se ejecutan paredes de estructuras metálicas y se revisten de placas de yeso.
- La firma francesa Electropoli y la local Amalia crearon un joint-venture para levantar una planta destinada al tratamiento de metales y pintura para metales en Córdoba, con una inversión de 25 millones de dólares.
- La brasileña Tubos y Conexiones Tigre inauguró una planta en Pilar destinada a la

producción de tubos de PVC, con una inversión de 15 millones de dólares. Asimismo, prevén ampliar su capacidad productiva invirtiendo 5 millones de dólares adicionales. Con estas inversiones prevén alcanzar una participación del 30% en el mercado en un plazo de cuatro años. Inicialmente producirán 1.000 toneladas mensuales de tubos elevando la producción a 2.000 en 1999.

- La empresa Cinplast, adquirida por la suiza Amanco en 1994, está construyendo una planta productora de caños de PVC en Pilar con una inversión de 60 millones de dólares. El proyecto incluye tres plantas productivas de las cuales una se destinará a la producción de accesorios, la segunda producirá tubos y la tercera será de productos no plásticos para la construcción. La empresa apunta a tres mercados diferenciados: el agro, la construcción y las obras públicas de infraestructura. Simultáneamente se encuentran embarcados en la ampliación de sus instalaciones en Rosario, donde planean invertir 5 millones de dólares.
- La firma Cementos Avellaneda ha realizado obras de ampliación y automatización en sus plantas de Olavarría y San Luis, a la par que profundizó su expansión en Uruguay mediante la compra de dos hormigoneras. Las ventas durante 1997 ascendieron a 109 millones de dólares, es decir fueron un 142% más elevadas que las de 1991.

[Volver](#)

La crisis en Asia y el comercio global. (1)

Las preguntas.

Desde julio de 1997, cuando se produjo la primera devaluación del *baht* tailandés, las preguntas y preocupaciones sobre los sucesos en Asia se pudieron agrupar en unos pocos puntos:

- Hasta dónde se extendería el alcance de la crisis: sería subregional -sólo el Sudeste de Asia-, regional, -todo el Pacífico asiático- y, con la inclusión de Corea, Japón y China, ¿pasaría a ser una crisis global?.
- La existencia de sistemas cambiarios e instituciones financieras inadecuadas explica satisfactoriamente lo ocurrido, o más bien ¿se trata de la primera manifestación significativa de una crisis de sobreproducción? Y si así fuera ¿podría llegarse entonces a un escenario de deflación generalizada?
- Los acontecimientos en economías hasta entonces exitosas y tomadas como modelo ¿significan el fin de éste -la vía asiática- y el afianzamiento de la hegemonía de otro -el anglosajón o faltan todavía otros actos en el desarrollo del drama?
- Por último: ¿hay ganadores y perdedores?, y si los hay ¿quiénes son?. Lo cual dicho de otro modo conduce a la cuestión de quienes serán en definitiva los que pagarán los costos y quienes se podrían beneficiar de los enormes movimientos en los precios relativos de bienes, servicios y activos reales y financieros en curso.

El contexto global.

El Pacífico Asiático -las economías de la ribera occidental de ese océano- representan más de un quinto del producto del mundo, tres veces más que en 1970. Origina flujos de intercambio comercial equivalentes a una cuarta parte del total global. Una cuarta parte del crecimiento de la economía mundial de esta década puede ser explicada por el de las economías de más reciente industrialización de la región.

Hasta 1996 el Pacífico Asiático incrementaba sus compras al mundo en un 11% anual, a un ritmo levemente mayor que el de sus -para muchos amenazadoras- exportaciones. A los valores de 1997, una caída a la mitad en ese ritmo implica un impacto de un 20% sobre el crecimiento del comercio mundial, o sea algo así como la desaparición de 70 mil millones de dólares en demanda adicional de importaciones en un año.

América Latina -a excepción de Chile y Perú- es una de las regiones del mundo menos

vinculadas económicamente al Asia. Un 10% de sus exportaciones tienen ese destino. Mientras tanto se dirigen allí, un 26% de los embarques de productos norteamericanos, un 10% de los de la Unión Europea. Sin embargo, en términos absolutos las exportaciones europeas al Pacífico Asiático son un 20% superiores a las de los Estados Unidos.

Más del 50% del comercio del Este de Asia es intrarregional, lo cual expresa el grado de interdependencia, que ha venido creciendo rápidamente, entre las economías del área. Japón exporta el 43% de sus embarques a sus vecinos asiáticos.

Los números globales ocultan sin embargo realidades particulares. Por ejemplo la dependencia de las exportaciones agrícolas norteamericanas y de las industrias aeronáuticas y de telecomunicaciones e *infotec* norteamericanas y europeas del mercado asiático, lo cual da un significado especial al factor China.

Tales son las cifras y proporciones. Si bien necesarias, no alcanzan para expresar la extensión de los efectos de los acontecimientos que se vienen sucediendo y de los que seguirán. Detrás de las cifras se delinean delicados equilibrios que vinculan flujos comerciales y de inversión, cambios en ventajas competitivas, balances políticos y de seguridad regional.

La red de vínculos económicos y comerciales en la región se sostiene en tres vértices: Japón, el resto de Asia, especialmente China, y los Estados Unidos. Este último vértice es vital, ya que absorbe el excedente comercial de Japón y las exportaciones de las demás economías asiáticas, a su vez deficitarias con Japón. Tal equilibrio que duró por mucho tiempo, ha comenzado a ser desafiado. En Japón aparecen los primeros déficits con el resto de Asia en esta década aun cuando sus importaciones totales caen abruptamente. Dado el impulso actual de la economía norteamericana, no es difícil adivinar adónde dirigirán su atención los exportadores japoneses, y aún es más fácil adivinarlo en el caso de los exportadores del resto de Asia. Estados Unidos avanza hacia el mayor déficit comercial desde hace diez años. Aunque todavía no debería preocupar en términos relativos: es de sólo el 1,5% del PBI, habrá que evaluar qué significa en términos políticos, si la economía norteamericana no sigue creando puestos de trabajo al ritmo de los últimos tiempos.

Japón es otro de los vértices decisivos en la construcción de los equilibrios transpacíficos. Decisivo en distintas dimensiones. Aunque es un mercado aún relativamente secundario - aproximadamente el 20% de las exportaciones del resto de Asia tienen ese destino- origina la cuarta parte de la inversión extranjera en la región. Comercio e inversiones se entretajan en una compleja red intraasiática en que las filiales de grupos japoneses producen e importan partes y piezas para el ensamblado de productos a ser exportados dentro de Asia, al propio Japón y al resto del mundo.

Pero el papel de más relevancia que había desempeñado Japón fue el de modelo para los países "aspirantes" en la región. Japón mostró los impresionantes resultados que se pueden

obtener bajo determinadas condiciones políticas mediante determinada combinación de intervención estatal e iniciativa empresarial. Muchas instituciones en las filas sucesivas de la formación de los "gansos voladores" o economías asiáticas de reciente industrialización, fueron copiadas de Japón, con adaptaciones a las condiciones locales.

La crisis dejó en descubierto las debilidades de esa imagen. En diciembre de 1997, el propio primer ministro Hashimoto reconocía que su país no disponía de los recursos necesarios para liderar la región debido a sus propios problemas. Fue el fin de un último episodio; el de la ilusión de un Fondo Financiero Asiático que, sostenido por Japón, permitiera una "salida asiática" a la crisis, evitando los condicionamientos del FMI. Japón renegaba o postergaba así implícitamente también de sus aspiraciones a un liderazgo intelectual en la región.

El contraste con la posición de pocos años atrás no podía ser mayor. En 1991, el propio Ministerio de Finanzas de Japón había financiado dentro del Banco Mundial un estudio completo sobre la experiencia del Sudeste Asiático. El propósito era que el estudio reflejara la posición japonesa, divergente *del "Consenso de Washington"*, acerca del papel del estado en los procesos de desarrollo. Fue el inicio de otro episodio, que culminó con la publicación del *"El Milagro del Este de Asia"* publicado por el Banco Mundial a fines de 1993, y que solo marginalmente reflejó la opinión japonesa.

Japón se encuentra hoy a la defensiva, encerrado entre el desafío de un sistema financiero en crisis, el estancamiento de su economía y las presiones de sus socios industrializados, liderados por los Estados Unidos, que pretenden una mayor apertura del mercado de bienes y servicios y la adopción de medidas para estimular el consumo. Sus alternativas no son amplias. Acepta finalmente flexibilizar el modelo de "globalización controlada" que en la práctica ha venido siguiendo en esta década, permitiendo no tanto el ingreso de bienes, sino lo que realmente marca la diferencia, el acceso de actores económicos extranjeros o adopta el camino, mucho más conflictivo, de dejar que el yen se devalúe. Sería en cierto modo el intento, veinticinco años después, de retomar un modelo exportador basado en ventajas de costos. Tal camino podría originar tensiones de nivel imprevisible, tanto en los Estados Unidos, donde las posiciones proteccionistas y antiasiáticas en general, recibirían de ese modo un fuerte estímulo, como en el resto de Asia, y en el otro vértice mayor de la construcción que describimos: China, que vende a Japón el 27% de sus exportaciones y que aspira a competir con su viejo invasor en los mercados mundiales.

Hasta fines de mayo no se había verificado en el mundo la temida ola de exportaciones de las economías asiáticas cuyas devaluaciones alcanzaron en promedio el 56% desde julio de 1997.

Por el contrario, las exportaciones en varias de ellas crecieron moderadamente o incluso registraron descensos.

El papel del pacífico asiático en el comercio de la américa latina

En el caso de América Latina las participaciones son reducidas, con la excepción de Chile y Perú. Las exportaciones de los países de América Latina hacia el Pacífico Asiático son apenas el 8,4%, mientras que las importaciones desde la región explican el 14%. Cuando se excluye Japón, el total exportado a la región disminuye hasta el 4,8% y las importaciones al 7,6%.

La Argentina destinó -durante 1997- el 10,8% de sus exportaciones al Pacífico Asiático, que a su vez proveyó el 12,7% de las importaciones de la Argentina. Excluyendo Japón, los porcentajes disminuyen al 8,6% en el caso de las exportaciones y al 9% en el caso de las importaciones.

Sin embargo, las exportaciones a Japón, China y Hong Kong representan el 59% del total exportado a la región. Por lo tanto, la participación de las exportaciones al resto de la región se reduce al 4,7% sobre el total.

Brasil destina el 15,5% de sus exportaciones al área, e importa desde allí el 13,6% del total. Si se excluye Japón las participaciones decrecen al 9,2% en el caso de las exportaciones y al 8,5% en las importaciones.

En el caso de Chile la proporción de las exportaciones dirigidas al área es mucho más importante que para el resto de los países de América Latina. El 32,2% de las exportaciones chilenas se dirigen al Este de Asia, mientras que el 15% de las importaciones provienen de la misma. Si se excluye Japón las cifras disminuyen significativamente pero siguen siendo altas si se las compara con otros países: las exportaciones representan el 9,5% y las importaciones el 16%.

*Participación del Comercio con el Pacífico Asiático -incluido Japón-
en los totales importados y exportados durante 1996*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

*Participación del Comercio con el Pacífico Asiático -excluido Japón-
en los totales importados y exportados durante 1996*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

El comercio de la Argentina con el este de asia.

El comercio argentino con el área venía creciendo a un ritmo respetable en los últimos años. Las exportaciones registraban una tasa anual efectiva de incremento superior al 15% desde 1991 -sólo superada por el MERCOSUR como destino regional- y las importaciones crecieron a una tasa del 35% efectivo anual. La región llegó a explicar casi el 11 % del destino de las exportaciones argentinas. (2)

Cuando se analizan las cifras del comercio exterior argentino, pareciera que la crisis en los mercados asiáticos estuviera lejana y no sólo en términos geográficos: nuestros embarques al área -como vimos- no superan el 11% mientras que se adquieren allí el 12,7% de las importaciones. Si bien no es un área marginal en la dirección del comercio argentino, está lejos de tener la importancia del MERCOSUR, los Estados Unidos o la Unión Europea. La agudización de la crisis desde fines del año pasado puede provocar sin embargo, efectos comerciales más generales.

En primer término, una caída en precios de distintas materias primas como efecto de disminuciones en la demanda o interrupciones en las operaciones debido a dificultades en los bancos en destino. El resultado final combinado sobre los términos del intercambio, de caídas en precios de exportación y de los de muchas manufacturas importadas, es por el momento difícil de determinar.

El segundo efecto general es sobre el comercio global: el Pacífico Asiático representaba hasta 1996 una cuarta parte del comercio internacional, bajo una conducta pocas veces destacada: cuando se excluye a Japón, las importaciones de la región estaban creciendo más rápidamente que sus exportaciones -lo cual explica el incremento reciente en sus déficits corrientes-. La tendencia al equilibrio en la cuenta corriente, que ya se insinúa en varias de las economías afectadas, se realizará a expensas de las importaciones, sobre todo del resto del mundo, y en una presión exportadora sobre las economías que crecen: los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina. Existen coincidencias acerca de que por su relevancia, los dos primeros deberían estar dispuestos a absorber crecientes volúmenes de productos asiáticos como uno de los requisitos para restablecer la estabilidad en Asia. Pero no debieran descartarse presiones aislacionistas o proteccionistas que afectarían a terceros actores.

El tercer efecto general a considerar es "bueno": debería esperarse, al final de la crisis, más transparencia en las políticas comerciales de la región, mayor apertura a productores más eficientes que los locales, sobre todo en materia de productos agrícolas, y mayor acceso a los canales de distribución interna, como resultado de desregulaciones y competencia. Si se suma a ello el hecho de que los fundamentales reales de esas economías deberían ser capaces de restablecer en el mediano plazo condiciones de actividad más que razonables,

estrategias comerciales "contracíclicas" -de "estar cuando todos huyen"- no deberían ser descartadas.

Notas al Pie

1Elaborado por la Unidad Analítica Asia - Pacífico del Centro de Estudios para la Producción (CEP). Esta es la primera de una serie de notas acerca del impacto de la situación del Este Asiático sobre los flujos de comercio e inversión de la Argentina y las economías asociadas del Mercosur.

2 Un panorama detallado de la evolución del comercio argentino con la región puede encontrarse en "Comercio de la Argentina con el Pacífico Asiático 1995-96" documento de trabajo nro. 54, de mayo de 1997.

[Volver](#)

La potencialidad del ALCA para las exportaciones Argentinas

Desde los inicios de la actual década, las importaciones del grupo de países que conforman el ALCA promedió un crecimiento muy superior al mundial (ver cuadro 1). Este dinamismo, se vio reflejado en un fuerte aumento de su participación en las importaciones mundiales, que pasó, en el transcurso de solo siete años, de un 21,7% en 1990, a más de un cuarto (26,6%) en la actualidad. Lo mencionado en el párrafo anterior pone de relieve la potencialidad de este área para el sector exportador de la Argentina.

El ALCA compra al mundo anualmente por más de 1.400.000 millones de dólares, 46 veces más que lo que compra Argentina. Dentro de esta zona, los mercados con mayor participación en las importaciones son, EE.UU. (65,6%), Resto de NAFTA (Canadá y México) (21,6%), Mercosur (4,9%), y Grupo Andino (2,9%). Y de estos, los que registraron mayor dinamismo fueron Mercosur y Grupo Andino, cuyas importaciones promediaron entre 1991 y 1997, una tasa de crecimiento anual del 15,6% y 12,3%, respectivamente.

Estos hechos motivaron a un análisis de la evolución más reciente del intercambio argentino del con este bloque. Para lo cual, dado que está compuesto por regiones muy heterogéneas, tanto desde un punto de vista socioeconómico, como por la relación comercial establecida entre algunas de estas y nuestro país, se optó por tomar por separado las distintas regiones que integran el ALCA (ver cuadro 1). Asimismo, se decidió llevar a cabo el análisis excluyendo a los países con los que Argentina ya posee acuerdos acabados de integración comercial (Mercosur y Chile). A este bloque -ALCA menos Mercosur y Chile-, lo denominamos "ALCA Restringido".

Cuadro 1

PARTICIPACIÓN DEL ALCA EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES (EN %) (1)

	1990	1997	TCPA* de las importaciones 1991/97 (en %)
CARICOM	0,16	0,21	10,69
Chile	0,21	0,34	13,89
EE.UU.	15,20	17,46	8,95
Grupo Andino	0,53	0,75	12,30
MCCA	0,18	0,28	13,92
Mercosur	0,74	1,30	15,64
Resto	0,13	0,54	31,46
Resto de NAFTA (Canadá y México)	4,59	5,74	10,26
TOTAL ALCA	21,75	26,61	9,94

ALCA Restringido (ALCA – Mercosur y Chile)	20,79	24,98	9,65
MUNDO			6,81
(*) TCPA: tasa de crecimiento promedio anual			

Fuente: Centro de Estudios para la Producción en base a DOTS - FMI

Exportaciones Argentinas al "ALCA restringido"

Las exportaciones dirigidas a este área ascendieron en el último año a un monto cercano a los U \$S 3.815, creciendo, entre 1991 y 1997, a una tasa promedio anual del 4,88% (2); la mitad del ritmo al que lo hicieron las exportaciones al mundo (10,9%). Esto determinó que la participación de estas regiones dentro de la estructura de destinos de nuestras exportaciones se redujera del 22,1% en 1990 al 15,6% en 1997, (cuadros 1 y 2).

Simultáneamente, el menor ritmo de aumento de nuestras ventas hacia estos mercados, en relación a la evolución de las importaciones totales de estas regiones al mundo, se tradujo -con excepción del Grupo Andino- en una disminución de la inserción Argentina en el ALCA restringido, especialmente en el bloque del NAFTA, (cuadros 1y 2).

Cuadro 2

EXPORTACIONES ARGENTINAS AL ALCA:

	En millones de U\$S				Participación sobre el total de exportaciones argentinas (en %)		Inserción Argentina en el ALCA (en %)	
	1990	1997	TCPA 1991/97 (en %)	Contribución % al incremento neto en ALCA Restringido	1990	1997	1990	1997
CARICOM	18,86	21,73	2,05	0,25	0,15	0,09	0,34	0,20
Chile	458,10	1.796,24	21,55	n/c	3,71	7,05	6,29	9,92
EE.UU.	1.698,93	2.027,09	2,56	28,25	13,75	7,96	0,33	0,22
Grupo Andino	509,86	1.255,79	13,74	64,21	4,13	4,93	2,83	3,09
MCCA	41,26	87,65	11,36	3,99	0,33	0,34	0,69	0,59
Mercosur	1.823,61	8.748,83	25,11	n/c	14,76	34,35	7,21	12,50
Resto	60,53	98,88	7,26	3,30	0,49	0,39	1,40	0,34
Resto de NAFTA (Canadá y México)	402,72	323,79	(3,07)	n/c	3,26	1,27	0,26	0,10

TOTAL ALCA	5.013,87	14.360,00	16,22	n/c	40,59	56,38	0,68	1,00
ALCA Restringido	2.732,15	3.814,93	4,88	100	22,12	14,98	0,39	0,28
TOTAL	12.352,60	25.471,64	10,89	n/c	100,00	100,00		

(*) TCPA: tasa de crecimiento promedio anual

Fuente: Centro de Estudios para la Producción en base a DOTS - FMI e INDEC

Cabe mencionar con referencia al Grupo Andino -una de las regiones más dinámicas del ALCA, tanto en función del ritmo de incremento de sus importaciones desde el mundo y la magnitud alcanzada por estas en el último año (U\$S 40.600 millones), como de sus compras desde Argentina-, que se encuentran en un alto grado de avance las negociaciones para la liberalización recíproca del comercio entre este y el Mercosur, (cuadros 1 y 2).

En este marco de acuerdo, se establecieron en el mes de marzo del corriente año dos etapas en la negociación. En la primera, que culminaría en septiembre de 1998, las Partes negociarán un acuerdo transitorio de preferencias arancelarias basado en aquellos productos pertenecientes al Patrimonio Histórico (3), donde a la vez se incluirán productos "nuevos" (no negociados actualmente). La segunda etapa, que comprende la negociación de una Zona de Libre Comercio (abarcando la totalidad del universo arancelario), que entraría en vigencia el 1° de enero del 2000.

Por otro lado, del análisis del tipo de productos vendidos al ALCA restringido, surgen tres características del comercio con estas regiones. El alto grado de diversificación; cerca del 70% de las ventas a este bloque está compuesta por manufacturas (32,5% MOI Y 36,6% MOA); y, que a pesar que la dinámica de crecimiento de las exportaciones fue muy inferior a la alcanzada por otras regiones, solo siete de los cuarenta rubros descriptos en el cuadro 3 registraron, en el período considerado, variaciones negativas. En este sentido cabe mencionar que la caída neta estuvo explicada en un 84,2% por las menores ventas de Combustibles (40,2%), Artículos de Confitería (23,3%), Textiles (11,2%), y Hortalizas y legumbres sin elaborar (9,5%), (Ver cuadro 3).

Cuadro 3

EXPORTACIONES ARGENTINAS AL ALCA RESTRINGIDO POR RUBRO:

Descripción	1990	1997	Var %	Participación sobre el total % (año 1997)
	En mill. de U\$S	En mill. de U\$S		
Manufacturas de Origen Agropecuario	935,2	1.396,7	49,3	36,6
Artículos de confitería	100,8	39,9	(60,4)	1,0
Bebidas	15,8	35,7	125,7	0,9
Café, té, yerba mate y especias	12,8	24,8	93,7	0,7

Carnes	171,0	158,3	(7,5)	4,1
Extractos curtientes	13,9	15,4	10,9	0,4
Frutas secas	3,3	7,3	124,9	0,2
Grasas y aceites	251,5	389,6	54,9	10,2
Lanas elaboradas	6,3	14,4	126,3	0,4
Pellets	6,9	25,6	269,9	0,7
Pescados y mariscos elaborados	3,0	60,9	1.957,7	1,6
Pieles y cueros	158,8	302,5	90,5	7,9
Preparados de legumbres y hortalizas	103,4	179,1	73,2	4,7
Productos de molinería	33,0	37,4	13,3	1,0
Productos lácteos	24,5	38,9	58,6	1,0
Otros productos de origen animal	2,0	2,4	20,9	0,1
Resto de MOA	28,3	64,5	128,3	1,7
Manufacturas de Origen Industrial	862,3	1.239,5	43,7	32,5
Calzado y sus partes	26,2	14,2	(45,8)	0,4
Cauchos y sus manufacturas	26,8	21,1	(21,5)	0,6
Manufacturas de cuero, marroquinería, etc.	34,1	40,3	18,1	1,1
Manuf. de piedra, yeso, cerámicos y vidrio	29,2	29,5	1,4	0,8

Descripción	1990	1997	Var %	Participación sobre el total % (año 1997)
	En mill. de U\$S	En mill. de U\$S		
Máquinas y aparatos, material eléctrico.	129,6	172,9	33,4	4,5
Material de transporte	53,1	93,3	75,7	2,4
Materias plásticas y artificiales	34,9	41,7	19,6	1,1
Metales comunes y sus manuf.	291,3	442,4	51,9	11,6
Textiles y confecciones	61,3	32,2	(47,5)	0,8
Papel, cartón, imprenta y publicaciones	28,9	38,0	31,5	1,0
Piedras, metales preciosos y sus manuf.	0,4	1,2	196,6	0,0
Productos químicos y conexos	116,1	218,6	88,3	5,7
Otras MOI	30,4	94,1	209,9	2,5
Productos Primarios	258,2	607,2	135,2	15,9
Animales Vivos	1,9	11,9	520,8	0,3
Cereales	69,9	277,9	297,8	7,3
Fibras de algodón	-	8,4		0,2
Frutas frescas	9,4	31,8	237,7	0,8
Hortalizas y legumbres sin elaborar	63,2	38,3	(39,4)	1,0
Lanas sucias	0,3	0,3	2,1	0,0

Miel	5,5	70,5	1.184,8	1,8
Tabaco sin elaborar	27,6	77,5	180,6	2,0
Pescados y mariscos sin elaborar	41,9	31,3	(25,3)	0,8
Semillas y frutos oleaginosos	38,4	58,1	51,5	1,5
Otros productos primarios	0,3	1,3	420,2	0,0
Combustibles	676,4	571,5	(15,5)	15,0
TOTAL	2.732,2	3.814,9	39,6	100,0

Fuente: Centro de Estudios para la Producción en base a INDEC

Importaciones Argentinas desde "ALCA restringido"

Un cuarto de las compras externas argentinas provienen de estas regiones, aunque el 93% tiene como origen el NAFTA (EE.UU. 79,5% y Resto del Nafta 13,5%).

Respecto a su evolución, entre 1991 y 1997, el aumento promedio anual de las importaciones desde las regiones que componen este bloque, con excepción del Grupo Andino donde el crecimiento promedio fue sensiblemente inferior (a diferencia de lo ocurrido con las exportaciones), siguió de cerca al de las importaciones totales, (cuadro 4).

Cuadro 4

IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE EL ALCA:

	Participación sobre el total (en %)		TCPA 1991/97 (en %)
	1990	1997	
CARICOM	0,02	0,10	65,27
Chile	2,34	2,20	32,06
EE.UU.	20,11	19,87	33,03
Grupo Andino	7,36	1,46	5,72
MCCA	0,01	0,04	58,11
Mercosur	20,43	24,60	36,83
Resto	0,03	0,13	66,90
Resto de NAFTA (Canadá y México)	3,65	3,41	31,95
TOTAL ALCA	54,0	51,8	32,48
ALCA Restringido	31,2	25,0	29,11
TOTAL	100,0	100,0	33,25

(*) TCPA: tasa de crecimiento promedio anual

Fuente: Centro de Estudios para la Producción en base a INDEC

Prácticamente la mitad de las compras que realiza Argentina desde este conjunto de países está compuesta por Bienes de Capital y sus Partes, a la vez, en el período considerado (1991-97), la evolución de las importaciones de este tipo de bienes explicó cerca del 53% del aumento total (cuadro 5).

Lo mencionado en el párrafo anterior, está directamente relacionado con el fuerte proceso de inversión directa llevado a cabo en nuestro país durante los 90´, donde EE.UU. y Canadá concentran cerca del 40% de las inversiones productivas llevadas a cabo entre 1990 y 1997.

<div>Cuadro 5</div> <div>IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE EL "ALCA RESTRINGIDO" POR TIPO DE BIEN</div>					
Descripción	En Millones de U\$S		Var %	Contribución % al incremento neto	Participación sobre el total % (año 1997)
	1990	1997			
Bienes de Capital	177,10	2.656,42	1.400	38,87	34,92
Bienes de Consumo	81,69	920,24	1.027	13,15	12,10
Bienes Intermedios	594,86	2.603,65	338	31,49	34,22
Combustibles	272,98	229,68	(16)	n/c	3,02
Piezas y Accesorios p/ Bienes de Capital	144,21	1.011,83	602	13,60	13,30
Resto	0,58	4,42	659	0,06	0,06
Vehículos automotores para Pasajeros	0,39	181,53	46.250	2,84	2,39
TOTAL	1.271,81	7.607,77	498	100,00	100,00
Fuente: Centro de Estudios para la Producción en base a INDEC					

Conclusión

- El ALCA restringido representa para el comercio de nuestro país un importante mercado de exportación de Manufacturas y de importación de Bienes de Capital.
- En lo que va de la década, las ventas argentinas al ALCA restringido crecieron a la mitad del ritmo que las importaciones desde el mundo de este área, lo que determinó una considerable disminución de nuestra inserción en esta región.
- El Grupo Andino fue la única región del ALCA restringido donde, la inserción Argentina aumentó, pasando del 2,8% en 1990, al 3,1% en 1997, y la tasa promedio de crecimiento

anual de nuestras ventas fue superior al de las exportaciones argentinas totales, (cuadro 2).

- El Resto de NAFTA (Canadá y México) es la única región del bloque donde las exportaciones argentinas registraron una variación negativa.
- El saldo comercial de nuestro país con el ALCA restringido es altamente deficitario (- 3.793 millones de dólares en 1997). Las regiones deficitarias de este bloque son, EE.UU., Resto de Nafta, y en menor medida el CARICOM, con saldos negativos de U\$S 4.017 millones, 714 millones, y 9,6 millones, respectivamente. De las regiones superavitarias, se destaca el Grupo Andino, donde el superávit alcanzó en el último año un monto superior a los U\$S 810 millones.

Notas al Pie

1 CARICOM: Comunidad y Mercado Común del Caribe; Grupo Andino: Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador y Venezuela; MCCA: Mercado Común Centroamericano; Resto Nafta: Canadá y México; Resto: resto de países americanos (excepto Cuba) que no forman parte de los bloques anteriores.

2 Esta evolución estuvo explicada en más de un 90% por el incremento de las ventas a EE.UU. y a los países que conforman el Grupo Andino.

3 El Patrimonio Histórico está constituido por las preferencias arancelarias sobre productos ya negociadas en los Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica.

[Volver](#)

Los incentivos a la inversión extranjera directa y sus efectos sobre las decisiones empresarias

Entre 1990 y 1997, el PBI de la Argentina creció al 6,1% promedio anual, variación que se compara favorablemente con una caída promedio del 1,1% en la década anterior. Este resultado se obtuvo fundamentalmente por el fuerte aumento que registró la Inversión Bruta Interna Fija, que creció al 16,2% anual en ese período, frente a una caída promedio del 7,7% en los ochenta. Una primera conclusión que puede extraerse de la lectura de estas cifras, es que para mantener un elevado ritmo de crecimiento del PBI, la Argentina requiere una elevada tasa de inversión. Hasta ahora el país ha estado en condiciones de atraer inversiones gracias a la estabilidad de precios, libertad de mercados, apertura de la economía y las privatizaciones, que se produjeron desde la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y de las reformas estructurales que se instrumentaron desde entonces. En lo que va de la presente década, fue la Inversión Extranjera Directa (IED) la que tuvo el crecimiento más dinámico, atraída por las privatizaciones y por la vigencia del Mercosur.

En la Argentina, el crecimiento de la IED se vio impulsado por el Decreto N° 1853/93, reglamentario de la Ley de Inversiones Extranjeras, que autorizó a las empresas extranjeras a invertir en la Argentina sin autorización previa del gobierno y en un pie de igualdad con las firmas locales. También resultaron atractivos para los inversores extranjeros, el régimen de importación de bienes de capital con arancel cero y el régimen de importación de plantas "llave en mano", también con arancel cero, a pesar de que estos dos regímenes fueron suspendidos por el Decreto N° 937/96, de agosto de 1996. Aún está vigente el régimen de financiamiento del IVA pagado en la compra o importación de bienes de capital.

Los incentivos a la inversión en Brasil

En Brasil, el caso más destacado de incentivos a la inversión ofrecido por el gobierno federal, ha sido el de la Medida Provisoria 1562, dictada en diciembre de 1996, que otorga beneficios para las terminales automotrices que se instalen en el Norte, Nordeste y Centro Oeste brasileño. La nueva norma permite a los inversores importar automóviles pagando el 35% de arancel, la mitad del vigente, pero también reduce hasta el 50% el impuesto a la renta y exime de pagar varios tributos, como el Impuesto a los Productos Industrializados (IPI) y el impuesto a las operaciones de cambio. Además, quienes se instalen bajo su amparo se beneficiarán con reducciones a los impuestos sobre la compra de bienes de capital nacionales e importados, y a los aranceles de importación de materias primas y autopartes. El régimen especial para el Nordeste tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999, pero queda abierta la posibilidad de extenderlo hasta el 2010. Lo que se buscó con esta medida fue compensar las diferencias entre zonas industrializadas como San Pablo y regiones del interior de menores recursos.

El sector automotor es en el que más se ha centrado el debate acerca de los incentivos debido a que por su importancia es el que más inversiones extranjeras ha atraído hasta ahora en el ámbito del Mercosur. El problema de los incentivos es más grave en este sector debido a la rapidez con que se cambian los modelos, generalmente con una frecuencia inferior a los tres años. Las inversiones deben repetirse luego de este lapso para mantener el liderazgo del mercado. Como las escalas de producción no son muy grandes, las inversiones tampoco son muy elevadas y con el subsidio se pueden pagar los "costos hundidos" de la inversión, o sea los costos de entrada y salida de una terminal extranjera que quiera radicar una planta en el Mercosur. Si los costos de operar una planta en la Argentina y Brasil fueran similares en ambos países, el costo de instalación, es decir el monto de la inversión, podría definir la radicación de una planta en un país u otro. Y ahí es donde políticas públicas diferentes pueden afectar la competencia entre países.

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) de Brasil, informó que con el régimen mencionado se habían radicado inversiones por US\$ 2.750 millones en el Nordeste y que las inversiones ya realizadas y a realizarse hasta el año 2000, en todo el país, sumarían US\$ 22.000 millones (Gazeta Mercantil, 4/6/97 y El Cronista, 5/8/97). En este resultado, tuvo mucho que ver el ofrecimiento de incentivos por parte de los estados brasileños para captar inversiones para su territorio. El gobierno de Paraná consiguió atraer una terminal multinacional asociándose con el 40% del capital y donando un terreno por valor de US\$ 12 millones. Desde 1995, el estado captó promesas de inversión por US\$ 5.200 millones (Gazeta Mercantil Latinoamericana, 6/7/97). Minas Gerais otorgó a otra empresa una línea de crédito de R\$ 16 millones, con 120 meses de gracia, sin intereses ni corrección monetaria, para que aquella concretara una inversión de US\$ 820 millones. Además, le concedió la exención de impuestos municipales por 10 años, la donación de los terrenos donde se radicará la planta y el aval del gobierno para conseguir créditos fuera del país. Entre los beneficios crediticios se incluyeron, además, un crédito sin intereses por el equivalente al 7,75% de lo que facture la empresa en 10 años, otro sin intereses igual al 0,67% de la facturación de los primeros 4 años y al 1,35% de la de los 6 años siguientes y US\$ 100 millones al 3,5% anual para capital de trabajo (Clarín, 10/5/97).

Más allá de estos casos que parecen extremos, la tendencia de los estados brasileños a ofrecer incentivos fiscales, se basó en la exención o el diferimiento del ICMS, cuya alícuota es variable según los estados, pudiendo alcanzar un máximo del 18%, aunque lo más usual es el 12%. En estos casos, los criterios utilizados y el nivel de los beneficios difieren mucho, de modo que es difícil cuantificar el impacto negativo sobre la competitividad que puedan tener estos instrumentos de promoción para las empresas radicadas en otros estados de Brasil y en otros países del bloque. Como se ha mencionado, el financiamiento de la inversión también se ofrece a los posibles inversores, así como la donación del terreno donde se radicará la planta o la construcción de obras de infraestructura a cargo de los municipios. El deseo de atraer inversiones ha dado lugar a una verdadera "guerra de subsidios" entre los distintos estados y municipios de Brasil, que compiten para ver quien ofrece más beneficios.

En un reciente estudio (Confederación Nacional de la Industria, 1998), se realizó un relevamiento de los instrumentos de política económica que apuntan al mantenimiento y la atracción de inversiones en los distintos estados de Brasil. En ese trabajo se reconoce que en los últimos años ha sido significativa la ampliación de los estímulos fiscales ofrecidos por los estados con el propósito de atraer nuevas inversiones.

Allí se describen las siguientes modalidades de apoyo concedidas, agrupadas en beneficios fiscales, concesiones financieras diferenciadas, estímulos para infraestructura y otros estímulos. Con referencia a los beneficios fiscales, de los 27 estados de Brasil, la mayoría (16) adoptó la reducción de las alícuotas del ICMS, para situaciones y productos específicos, seguido por el diferimiento del ICMS (8). Respecto a las concesiones financieras, los bancos estatales operan líneas de financiamiento con recursos provenientes de fondos estatales de inversiones o programas de desarrollo destinados a la adquisición de activos fijos (20), formación o recomposición del capital de trabajo (15), pago del ICMS (17), composición accionaria y ON convertibles (4). En 12 estados se otorga financiamiento para el avance tecnológico. Entre los estímulos a la infraestructura, el más común es la venta de lotes y galpones industriales a precios reducidos (15). Finalmente, otros estímulos que se destacan son la asistencia técnica en la elaboración de proyectos (9), la simplificación del proceso de registro de empresas (8) y la simplificación del proceso de licitación, facilitando el acceso de las PYMES (7).

El problema del federalismo fiscal en Brasil

La creciente horizontalización y la generalización del conflicto federativo en Brasil es un tema que preocupa a muchos analistas. Como en Brasil los estados tienen autonomía constitucional, el gobierno federal tiene poco margen de acción para impedir la aplicación de estos regímenes de exención impositiva, especialmente del ICMS, que es el impuesto que más recauda en el país. Si bien en teoría el gobierno nacional cuenta desde 1975 con el Conselho Nacional de Política Fazendaria (CONFAZ) que es un organismo integrado por los gobiernos estatales y por el Ministerio de Hacienda, encargado de la solución de conflictos entre estados y uno de los principales instrumentos de regulación federativa, en la práctica su actuación se ve comprometida, sea por medio de diversas formas utilizadas por los estados para burlar la prohibición de concesiones unilaterales de beneficios fiscales o por el uso indiscriminado del poder de veto de cada estado (Alvarez Affonso-Barros Silva, 1995, pag, 60).

A partir de 1989, se explícita en Brasil el conflicto entre los estados, a través de la parálisis e inoperancia del CONFAZ y de la llamada "guerra fiscal" entre ellos. En el primer caso, se cuestiona el espacio institucional de regulación de las relaciones tributarias entre las unidades de la Federación, pero no se propone ninguna alternativa de conducción y regulación de tales relaciones. En el segundo caso, cada estado empezó a ofrecer mayores privilegios fiscales y exenciones a empresas, sin ninguna regulación, con el argumento de la defensa de la descentralización económica. (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag 438).

Siempre han existido estados más agresivos que otorgaron beneficios a aquellas actividades económicas inexistentes o poco representativas en su economía, evitando perder recaudación al mismo tiempo que aprovechaban las ventajas para atraer inversiones a sus territorios (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag 340). Lo que preocupa ahora es la tendencia creciente de los gobiernos estaduais de decidir la concesión de beneficios relativos al ICMS, sin tener en cuenta los efectos sobre los demás estados, lo que ha hecho concluir la necesidad de la intervención del gobierno central (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag. 338), que algunos creen que puede lograrse absorbiendo las funciones del CONFAZ.

Las soluciones propuestas incluyen la creación de una agencia de relaciones intergubernamentales, con representación de la Unión, de los estados y de los municipios, responsable por la negociación permanente de los conflictos federativos en materia financiera, territorial y administrativa o por devolver a la Unión la tarea de la resolución de los conflictos federativos, "recentralizando" además, los recursos tributarios en sus manos (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag 438)

Para reducir los problemas surgidos por la competencia entre las distintas jurisdicciones del ICMS, se han planteado también otras alternativas, como el cambio de base del impuesto, de la producción para el consumo, la recuperación del instrumento de armonización tributaria y la centralización legislativa y administrativa (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag 440)

La creación de un impuesto con base en el consumo reduciría los efectos de la política tributaria de un estado sobre los demás, en la medida en que la movilidad de los consumidores es menor que la de los capitales. Por eso, esta medida ha sido sugerida en distintas propuestas de reforma tributaria, entre ellas la de la FIPE y la del actual gobierno.

Otra propuesta es la armonización tributaria. Los gobiernos estaduais suelen tener una posición ambigua al respecto. El CONFAZ les da protección frente a los grupos de presión regionales, pero por otro lado les limita la libertad para fijar sus políticas tributarias, principalmente en lo que se refiere a la concesión de beneficios. Otra alternativa sería la revitalización del CONFAZ, restableciendo la coordinación por parte del gobierno federal y el sistema de penalización.

El gobierno de Brasil ha sugerido la centralización legislativa, pero este esquema tiene más inconvenientes que ventajas, ya que reducirá pero no eliminará la "guerra fiscal", en la medida en que los beneficios financieros o crediticios podrían continuar. Además, en el caso de implementar un sistema de coparticipación de impuestos federales, esto incentivaría a los gobiernos estaduais a eludir su responsabilidad por la falta de recursos. Por otro lado, ante la falta de recursos, muchos estados podrían verse tentados a crear nuevos impuestos si los recursos coparticipados no les alcanzan (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag. 342-346).

Otros autores han recomendado la creación de un ICMS federal, que reemplazaría al ICMS estadual y al Impuesto a la Producción Industrial (IPI). De esta manera se establecería la competencia federal, por la vía del senado, para definir alícuotas, exenciones y otros temas de interés supra-estadual. Este esquema tendría la ventaja de eliminar el espacio para la práctica de "guerras fiscales" interestaduais y en el caso de que los gobiernos estaduais concedieran incentivos sin amparo legal, como ocurre actualmente, la Unión podría cobrar, a través del ICMS federal, la diferencia al contribuyente favorecido. Otra ventaja sería la eliminación de presiones locales para la concesión de exenciones fiscales, tornando neutras las señales para la asignación de recursos del sistema económico y garantizando que contribuyentes iguales en partes diferentes del territorio nacional sean sometidos a idéntica carga tributaria (Alvarez Affonso-Barros Silva, pag. 366).

Cualquiera sea la estructura que finalmente se adopte para la toma de decisiones, ésta deberá compatibilizar por un lado, la tentación centralista y autoritaria, que no reconoce ni respeta el espacio político de los gobernadores en la constitución federal, y por otro, la tentación descentralizante liberal, que destruye el pacto federal y amenaza la unidad nacional.

La experiencia internacional en el tratamiento de los incentivos a la IED

Según un estudio realizado por las Naciones Unidas (UNCTAD, 1996, pags. 55-70), Lo primero que surge del análisis del tratamiento que se ha dado a los incentivos a la IED en otros países, es que no existe una disciplina general, ya sea a nivel multilateral o regional, que trate de controlar los flujos de IED y las decisiones de inversión de las compañías transnacionales. Se pueden encontrar algunos compromisos en la OCDE, la OMC y la UE, pero tanto en el NAFTA como en la APEC, existen sólo referencias indirectas a los incentivos a la IED. A nivel nacional, Canadá ha introducido algunas normas en esta área, mientras que en EE.UU. ha tenido lugar desde hace un tiempo, un debate acerca de los efectos negativos de la competencia entre estados y entre municipios, para atraer empresas privadas utilizando fondos públicos.

Los esfuerzos de la **OCDE** para tratar el tema de los incentivos a las inversiones extranjeras directas comenzaron en 1976, con la Declaración sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales, modificada en 1984, que identificó el problema y pidió mayor transparencia. La Declaración autoriza a realizar consultas a los países que consideran que sus intereses relativos a la IED han sido adversamente afectados por el impacto de medidas tomadas por otro país miembro otorgando incentivos oficiales significativos o desincentivos a la IED. Sin embargo, esta plataforma no ha sido plenamente utilizada. En mayo de 1995, una decisión del Consejo de la OCDE impulsó el inicio de negociaciones para lograr un Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI) más fuerte, con carácter vinculante para los firmantes. Además de la promoción de inversiones, el MAI versará sobre protección, no discriminación a las inversiones extranjeras, tributación, privatizaciones, concesiones, monopolios y un régimen de solución de controversias entre países y entre inversores y países receptores. Este nuevo acuerdo debería estar concluido para mediados de 1998. Sin embargo, los 29 países de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico todavía no lograron un acuerdo al respecto. El proyecto ha recibido, además, la oposición de organizaciones ecológicas, sindicatos y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Respecto a las normas de la OMC, de hecho al presente no existe ninguna que permita a los países cuestionar los incentivos a la IED, sobre la única base de que ellos distorsionan los flujos de IED.

El Tratado de Roma es el más amplio acuerdo internacional que trata sobre los incentivos a la IED. Este acuerdo no trata sobre los incentivos en la Unión Europea en forma directa, pero otorga a la Comisión Europea amplios poderes para controlar la ayuda estatal a la industria. Este control se aplica a las empresas nacionales y las controladas por agentes extranjeros que se benefician de esa ayuda. La autoridad dada a la Comisión está fijada en el contexto de política de competencia. El artículo 92 prohíbe ayudas estatales que distorsionen la competencia, favoreciendo a empresas o a la producción de determinados productos. Bajo el artículo 93, la Comisión debe ser notificada por anticipado de cualquier plan de un país miembro que quiera otorgar o alterar la ayuda estatal. La Comisión también puede decidir la ayuda para promover la ayuda económica a las regiones más pobres y subdesarrolladas de Europa. La ayuda neta permitida varía de región en región, con mínimos y máximos entre 7% y 65% de los costos de inversión de un proyecto.

Desde fines de los ochenta, la Comisión ha dado un número de pasos tendientes a fortalecer su control sobre la ayuda estatal y ha hecho mucho para mejorar la transparencia de su política de ayuda estatal. Hasta ahora se ha dado una firme tendencia a la reducción de la ayuda estatal en la UE. Sin embargo, su nivel todavía es elevado y la reducción ha sido proporcionalmente mayor en las regiones más pobres que en las más ricas, lo que indica que la Comisión no ha tenido éxito en su intento de balancear el peso de la ayuda en favor de las regiones menos prósperas.

A pesar de ser un país muy liberal en su comercio exterior, el mercado interno de Canadá, aún sufre de importantes barreras. Con la intención de eliminar estas barreras a la competencia, el gobierno central y el de las provincias firmaron el "Acuerdo sobre Comercio Interior" (18 de julio de 1994). El capítulo seis del Acuerdo establece que en la provisión de incentivos, las partes no pueden discriminar a una empresa sobre las bases de propiedad, control o localización de la empresa dentro de Canadá (artículo 607). Un anexo (607.3), establece un código de conducta sobre los incentivos, que prohíbe a las partes otorgar incentivos de ciertas características y crea un compromiso de "mejores esfuerzos", para evitar incentivos que distorsionen la actividad económica. El Acuerdo establece un proceso de consulta y un mecanismo de arreglo de disputas, donde los incentivos o programas de incentivos sean percibidos como inconsistentes con el acuerdo. El Acuerdo también establece un Grupo de Trabajo sobre Inversión, que publica un informe anual sobre incentivos.

La evidencia empírica

Según surge de diversos estudios, los incentivos en la localización de la IED entre países juegan un papel limitado y relacionado a otras variables. (UNCTAD, 1996, pags. 41-54). Por ejemplo, de una encuesta que abarcó a 52 compañías transnacionales, se acreditó que entre los 19 factores que fueron identificados con influencia sobre la IED, los incentivos ofrecidos por el país anfitrión ocupaban el séptimo lugar en importancia entre los países en desarrollo y el octavo entre los desarrollados. En países de Europa Central y Oriental, se encontró que otros factores eran más importantes, ya que muchas empresas informaron que frecuentemente, los incentivos ni siquiera eran considerados y que las decisiones de inversión se realizaban principalmente sobre la base de consideraciones económicas y de largo plazo referidas a materias primas, costos de producción o mercados. En general, la experiencia empírica señala que el mercado con sus características es uno de los factores determinantes de la localización de la IED. Los costos de producción también son importantes, sobre todo en industrias orientadas a la exportación, al igual que la disponibilidad de materias primas en industrias dependientes de recursos naturales. Igualmente influyen barreras arancelarias y no arancelarias, costos de transporte, tipo de cambio, condiciones políticas y marco regulatorio. Con respecto a los regímenes específicos para IED, sus características influyen en la elección de la localización entre países.

Concretamente, en lo que respecta a los incentivos fiscales, es difícil obtener conclusiones sobre la elasticidad de la IED a los cambios en dichos incentivos, porque ésta varía de acuerdo con el país del inversor, el país receptor y la metodología empleada. En un estudio realizado sobre 41 países en desarrollo, se encontró que una de las principales significantes para determinar la IED per cápita era la carga impositiva sobre el sector manufacturero y no la generosidad de las leyes de incentivos fiscales. Otro estudio, realizado entre transnacionales de EE.UU., también comprobó que la IED estaba relacionada positivamente a la inversa de la tasa impositiva efectiva del país receptor. Por otro lado, hasta ahora ha habido poca información empírica sobre los efectos de los incentivos financieros. En una investigación, se encontró que los incentivos financieros se ubicaban en el mismo nivel de importancia que los fiscales, pero otra encuesta comprobó que los incentivos financieros figuraban en el último lugar en importancia, para las firmas relevadas.

Conclusiones

Con la globalización, la competencia por atraer IED se ha hecho cada vez más intensa. Por este motivo, la carrera por atraer inversiones a través de la promoción exige la fijación de criterios comunes para evitar la competencia desleal entre países. En este sentido, tal vez sea necesario que la OMC empiece a establecer explícitamente reglas que armonicen los incentivos a la IED. Las nuevas normas deberían incluir no sólo los regímenes de promoción implementados por los gobiernos nacionales, sino también por los gobiernos estatales, provinciales o municipales de cada país. También deberían apuntar a una mayor transparencia por parte de los gobiernos al otorgar incentivos, ya que en muchos casos éstos

aparecen disimulados. Tal vez la oportunidad para tratar estos temas por parte de la OMC sea la próxima Ronda del Milenio, que comenzaría a partir del año 2000.

Referencias Bibliográficas

-ALVAREZ AFFONSO, Rui de Britto, BARROS SILVA, Pedro Luiz y otros: "A Federacao em Perspectiva", Fundap, Sao Paulo, 1995.

-Confederacao Nacional da Industria (CNI): "Políticas Estaduais de Apoio a Industria", Ríos de Janeiro, 1998.

-UNCTAD: "Incentives and Foreign Direct Investment", New York and Geneva, 1996.

[Volver](#)

Los patrones de la política económica para la transformación de recursos naturales.

Marcela Cristini y Ramiro Moya.

Fundación

Investigaciones

Económicas

Latinoamericanas

Esta nota sintetiza los resultados de estudios de casos de políticas económicas aplicadas a los procesos de transformación de los recursos naturales en países seleccionados (1). El objetivo del análisis es el de identificar los elementos comunes en el diseño de estas políticas en un conjunto amplio de experiencias sectoriales y nacionales, aplicables a la comparación y diseño de las políticas locales. En la primera parte se describen estilizadamente esos patrones comunes y en la segunda parte se presentan mayores detalles del diseño de las políticas desde la perspectiva sectorial y nacional. Las experiencias consultadas corresponden a Chile, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Canadá e Islandia. En algunos sectores se incluyó también la experiencia de los Estados Unidos y países de la Unión Europea

1. Los factores coincidentes en el diseño de las políticas:

Las políticas económicas especialmente dirigidas a sectores vinculados a los recursos naturales requirieron para su aplicación de la existencia de *marcos macroeconómicos estables*, cuyos sistemas de precios resultaban del funcionamiento de los mercados. Esta precondition, bastante general, adquiere mucha significación en este caso debido al rol central de la tasa de interés en la asignación intertemporal de los recursos naturales.

En el mismo plano de importancia aparece la definición de los *derechos de propiedad*. En alguna medida todos los países fueron adecuando, o intentan hacerlo, la naturaleza de propiedad común de estos recursos para "asimilarlos" a bienes privados. En el otorgamiento de licencias para la exploración y explotación en minería, en la licitación de cuotas para la pesca y permisos para la explotación de bosques naturales está implícita la transformación de la administración de estos bienes a bienes de carácter privado. Si bien estos instrumentos no están libres de desventajas, constituyen aproximaciones a una eficiente asignación de los recursos y, bajo un diseño conveniente, ayudan a captar las rentas económicas y de escasez de los recursos no renovables.

En un nivel más específico, se señala la importancia de la política de *provisión de infraestructura* física para el desarrollo de la explotación y transformación de los recursos naturales. La construcción de infraestructura involucra en muchos casos ampliar la oferta de un bien público, en general, se trata de bienes indivisibles y, que una vez construidos involucran un servicio

generalizado a los usuarios (la exclusión no es posible o no es socialmente óptima). Cuando se trata de infraestructura exclusivamente construida para una industria, planta o mina determinada las justificaciones para la intervención de la política pública se diluyen. En sí constituyen costos que deberían ser asignados al proyecto y evaluados por el realizador del emprendimiento, excepto en el caso en que se comprueben externalidades, positivas o negativas, que darían lugar a una posible intervención estatal.(2) Al respecto, el caso australiano, por ejemplo ha mostrado situaciones diversas con respecto a la infraestructura, hay estados que han subsidiado la construcción de caminos y otras facilidades de uso exclusivo de minas mientras otros han explotado la característica de monopolio de los ferrocarriles para cobrar una sobretasa a las industrias procesadoras. Si bien estos constituyen casos extremos, las políticas generales han sido de impulso a la infraestructura de carácter público, acompañando el desarrollo de estas actividades. El caso chileno con la agroindustria es un ejemplo de esta regla.

2. Los patrones en las políticas sectoriales:

El análisis de las políticas aplicadas a la transformación de los recursos naturales indicó que las políticas difieren de acuerdo al sector pero guardan patrones similares en cada sector para varios países. Entre los elementos comunes a cada actividad cabe mencionar los siguientes

Agroindustria: La *coordinación* de las actividades de producción primaria a partir del recurso natural y su transformación industrial, si bien comunes a todas las actividades que procesan recursos específicos, en el caso de la agroindustria se potencian por la necesidad de cumplir determinados estándares de calidad, precio y cantidad. Los gobiernos han favorecido los esquemas de coordinación horizontal y vertical a través de legislación sobre cooperativas, mercados de concentración y normas de distribución, entre otras.

En términos generales, por ejemplo, los casos exitosos de exportación de productos agroindustriales de alto valor agregado muestran ciertas características comunes:

-los arreglos contractuales entre productores y procesadores han resuelto eficazmente el problema de la heterogeneidad y estacionalidad de la materia prima y su carácter perecedero, en muchos casos se observan esquemas de integración vertical en la etapas de producción y procesamiento. En general, el procesador también es el comercializador. En muchos casos las empresas procesadoras desarrollan sus propios programas de investigación aplicada, extensión, distribución de insumos y crédito.

-los riesgos de producción también lograron administrarse contractualmente;

-los mercados spot mantuvieron su importancia como señal de precios para productores y procesadores, y los gobiernos regularon su funcionamiento para evitar sus fallas potenciales;

-los costos de acceso a nuevos mercados se vinculan al conocimiento de los demandantes de los productos ofrecidos, y muchos de los casos exitosos se refieren a productos ya conocidos en los mercados internacionales. En varios casos (Chile, Australia, Nueva Zelandia) los gobiernos

compartieron los costos de apertura de nuevos mercados y promoción internacional de los productos;

-el desarrollo del mercado local de consumo constituyó una base muy adecuada para el salto exportador;

-la industria procesadora exportadora tendió a un patrón concentrado, con pocos participantes (entre 5 a 10 empresas) que favoreció el control de calidad y la logística en el mercado internacional. El mantenimiento de la libre entrada por parte de las políticas regulatorias del mercado, evitó conductas monopsónicas en mercados donde la inversión para producir tiende a ser divisible y baja relativamente a otras actividades relacionadas con los recursos naturales;

- la provisión al mercado en base a contratos o por vía de comercio intrafirma, si bien no es un rasgo necesariamente predominante, ha mostrado su conveniencia para mantener el acceso al mercado, facilitar el flujo de nueva tecnología y mantener un producto a la medida de los cambios en la demanda.

- la competitividad de muchos de estos casos dependió crucialmente del costo de la materia prima y de la calidad del producto, que competía con similares de países industrializados. Ni la provisión de productos exóticos ni los costos de la mano de obra fueron factores determinantes. La situación de contraestación de muchos productos fue conveniente pero no excluyente para el éxito.

En el caso chileno, por ejemplo, el cambio tecnológico ha sido importante en el desarrollo de mayor valor agregado en la exportación de frutas. En efecto, universidades y la organización Fundación Chile dieron gran impulso al desarrollo de tecnologías de mercadeo con la introducción de sistemas computarizados de control de temperatura en el embalaje de semillas y otras técnicas avanzadas de enfriamiento. La importancia de la industria de la fruta en Chile ha producido un desarrollo considerable de inversiones públicas y privadas en almacenamiento y transporte, puertos y aeropuertos y toda clase de infraestructura.

Minería: El aliento a la ampliación de la frontera minera es una de las características más remarcables. Se manifiesta a través de incentivos fiscales a la exploración y explotación y programas de investigación tecnológica y de recopilación de información. Una posible justificación para estas iniciativas de política podría encontrarse en el sustancial riesgo que asumen las compañías mineras y en la larga maduración de la inversión. Se estima que pueden pasar de 5 a 10 años desde que la exploración es desarrollada hasta que la explotación se encuentra en marcha. Ello implica que el riesgo de "expropiación" de la renta del negocio es alto por lo que el gobierno garantizaría la continuidad de las reglas de juego para cada emprendimiento. Una solución utilizada en los países bajo análisis es la de permitir la deducción inmediata de una porción de los gastos de exploración, "asociando" al Estado a los resultados futuros del emprendimiento . Otra solución (más eficiente pues no introduce distorsiones en la asignación de recursos) es la de lograr credibilidad en la política económica del gobierno a través del fortalecimiento institucional. Lo que indica la experiencia de Australia y Canadá es que,

tratándose de regímenes federales de gobierno, los incentivos fiscales se dirigieron a inducir localizaciones de la industria entre regiones competidoras, alentadas por los propios estados. Por otro lado, la generación de investigación minera requiere a veces de la intervención de la política pública, cuando la información adquiere el carácter de bien no apropiable, característica encontrada mayormente en la ciencias básicas.

RECURSOS MINEROS: administración y políticas		
Tipo	Instrumento	Observaciones
<i>Derechos sobre los recursos</i>	a- Licitaciones.	"Cash bidding". Utilizado en forma reducida aunque se trata del instrumento más eficiente.
	b- Por orden de solicitud.	
	c- De acuerdo al monto a invertir.	
<i>Externalidades</i>	a- Enfoque de mercado a través de las licitaciones.	Al otorgar derechos de propiedad, se logra internalizar algunas externalidades.
	b- Normas regulatorias ambientales.	
	c- Ventajas impositivas.	Para la reconversión de industrias contaminantes.
<i>Asistencia a la industria</i>	a- Provisión o subsidio de infraestructura desde el gobierno.	Aunque no totalmente justificadas desde el punto de vista económico.
	b- Ventajas impositivas	Por ej., depreciación acelerada, exenciones de impuestos a la compra de bienes de capital.
	c- Aliento a la emisión de títulos	
	d- Financiamiento de la investigación básica e información geológica.	También los institutos tienen un fuerte apoyo del sector privado.

En el caso australiano, por ejemplo, la industria minera se mantiene altamente competitiva debido a la inmensa riqueza natural, a la alta productividad de la mano de obra, al desarrollo y aplicación de tecnologías líderes de extracción, al gran desarrollo que tuvieron los servicios de soporte a la industria, a la alta tasa de crecimiento económico de los países asiáticos y a una política gubernamental considerada favorable al sector. Aún cuando la minería podría considerarse una industria "madura" en el país australiano, las inversiones han continuado creciendo, se espera que los proyectos alcancen a los US\$ 20.000 millones en los próximos años.(3)

La situación actual de la industria es considerada como excepcionalmente buena. En el pasado las inversiones han sido muy altas aunque sujetas a ciclos de corta duración, mientras actualmente se asiste a un período de más de 4 años de crecimiento del sector (4).

Cabe señalar que las perspectivas de inversión se han centrado más en el procesamiento de minerales atraídos por las oportunidades del mercado asiático y la mejora en los costos de la energía, particularmente gas natural, a partir de la desregulación del mercado. La política del gobierno se ha dirigido, principalmente, hacia la provisión de infraestructura adecuada y/o el establecimiento de las condiciones para la inversión privada en infraestructura de forma de facilitar el acceso a las fuentes de recursos naturales y a los mercados; la construcción de centros de investigación básica y aplicada y establecimientos educacionales específicos en Australia Occidental; y reforma del sistema impositivo eliminando impuestos distorsivos (especialmente, en el uso de insumos). El desarrollo ha producido importantes procesos de aprendizaje en las compañías locales, cuanto más larga haya sido la experiencia de una firma, menores son los costos promedios de encarar otros proyectos. Esta experiencia, debido en buena medida a la larga tradición minera de Australia, ha permitido a las compañías mineras locales expandirse en otras regiones del mundo, compitiendo con otras empresas internacionales. Otra consecuencia del proceso de aprendizaje es el desarrollo de maquinarias e instrumentos especiales para la exploración y explotación de recursos minerales, lo que ha posicionado a la industria australiana como una de los líderes del mundo. En efecto, las escalas involucradas en la industria minera de Australia Occidental adquieren dimensiones internacionales, lo que ha permitido el desarrollo de una importante gama de servicios relacionados: contratistas en perforación, servicios de análisis y de laboratorio, de información aérea y de suelos, actividades gubernamentales de investigación e información geológica, centros privados de investigación, servicios relacionados a la protección del medio ambiente, fabricación y diseño ingenieril, venta y servicios de maquinarias y equipos, etc. El tamaño del mercado en el que operan las compañías australianas, el mundo, permite una interesante flexibilidad y especialización de los servicios conexos.

Canadá presenta un caso muy similar al australiano.

Pesca: En los casos reseñados, el acceso abierto al recurso ha resultado en una explotación excesiva y sobre-inversión en facilidades en la industria. El cambio a una cuota transferible de pesca ha revertido la situación de las pesquerías en Chile y Nueva Zelanda, resultando en más calidad de los productos y en mayor valor agregado.

RECURSO PESQUERO: administración y políticas		
Tipo	Instrumento	Observaciones
1) <i>Conservación (biológica) del stock</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● regulación sobre artes de pesca ● fijación de captura permitida ● prohibiciones ● protección de áreas de cría 	<ul style="list-style-type: none"> ● No resuelve el problema derivado de la propiedad común del recurso. ● Su enforcement es costoso.

2) Administración económica de la explotación		
2.1. directa	<ul style="list-style-type: none"> ● limitación de los días de pesca ● limitación de tipos de embarcación y de su capacidad ● fijación de zonas de pesca ● fijación de cuotas ● licencias 	<ul style="list-style-type: none"> ● Trata de reducir el esfuerzo de pesca ● En la práctica no es fácil controlar ese esfuerzo porque depende de múltiples factores. ● Se incentiva la inversión en las variables de esfuerzo no controlados
2.2. basados en el mercado		
2.2.1. Impuestos	Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> ● Regulan la captura bajo condiciones eficientes ● Su implementación es muy difícil en la práctica ● No se utilizan
2.2.2 . Cuotas individuales transferibles sobre la captura total permitida	Se definen participaciones sobre la captura permitida por períodos prolongados, transferibles. También se admite su leasing.	<ul style="list-style-type: none"> ● Regula la captura bajo condiciones de eficiencia ● Constituyen derechos de propiedad sobre la captura ● Incentiva la conservación del stock ● Su enforcement es costoso ● Se utilizan crecientemente

En el caso de Nueva Zelandia, durante el período de acceso abierto prevaleciente hasta fines de los setenta, el gobierno neocelandés tuvo por política explícita el aliento a la inversión en el sector pesquero a través de ayudas financieras, sistemas de depreciaciones aceleradas y tasas impositivas preferenciales para las pescaderías. La rápida expansión de la industria durante esta época fundó las bases para el desarrollo posterior de la pesca en aguas profundas a partir de la declaración de las 200 millas.

Las modificaciones introducidas en la legislación en 1978 no evitaron la excesiva capitalización del sector dado que el esquema de acceso abierto alentó un aumento en el número de barcos, procesadoras y un mayor esfuerzo de pesca. Así, por ejemplo, los controles en la pesca de la langosta fueron establecidos a través del otorgamiento de licencias no transferibles. Desde la introducción de la cuota transferible como mecanismo de asignación en 1983, la industria ha dirigido sus esfuerzos de inversión hacia actividades que aumentan la eficiencia en la pesca y el valor del producto final.

La cuota también incentiva a las empresas a lograr el mayor valor agregado de cada kilogramo pescado, aumentando el valor y la calidad del producto. Existe evidencia que este proceso de redirección de la inversión ha ocurrido en Nueva Zelanda.

Forestación: Tratándose de bosques naturales en el caso canadiense y de regenerados o nuevos en el chileno, ambas políticas son sustancialmente diferentes. En el primer caso se trata de inducir el mayor procesamiento de recursos a través del otorgamiento de licencias y, en el segundo, de ampliar la base del recurso mediante incentivos fiscales.

RECURSOS FORESTALES: administración y políticas		
<i>Tipo</i>	<i>Instrumento</i>	<i>Observaciones</i>
<i>Conservación del Recurso</i>	a- Otorgamiento de licencias de explotación con compromiso de regeneración de bosques.	
	b- Política impositiva	Impuestos a la producción de madera o beneficios impositivos por implantación de bosques.
	c- Creación de reservas bajo patrocinio gubernamental.	
	d- Bonificación de los costos durante períodos cortos	En el caso chileno, la bonificación se aplica a los costos de plantación, manejo y administración durante un año.
<i>Asistencia a la industria procesadora</i>	a- Asignación de las licencias con compromiso de procesamiento de la madera.	
	b- Compras públicas dirigidas a la madera procesada.	

3 Consideración final:

Varias de las experiencias estudiadas muestran que los países aplicaron políticas deliberadas para lograr un mayor grado de procesamiento de sus recursos naturales en su mercado antes de exportarlos. La agroindustria y la pesca chilena se beneficiaron de los créditos blandos, las acerías y refinerías contaron con beneficios impositivos generalizadamente, en el Canadá se limita la exportación de troncos por medio de cuotas, etc. Este entusiasmo de los gobiernos por la promoción del "valor agregado" contrasta con el enfoque económico.(5) Bajo condiciones competitivas y sin obstáculos para el pleno empleo, la economía se moverá a lo largo de su

frontera de producción en respuesta a la señal de precios internacionales y todas las actividades con potencial para incrementar el ingreso nacional se organizarán en el sistema. Los argumentos de promoción del valor agregado exceden el argumento de eficiencia (máximo ingreso) incluyendo un conjunto de preferencias "políticas" más amplio (mayor control nacional sobre los recursos, desarrollo de habilidades empresariales locales, orgullo nacional(6), etc.). Con respecto a la ocupación de la mano de obra, que ha sido uno de los argumentos usuales para la promoción de la industrialización de los recursos naturales, si el desempleo es moderado (friccional y la economía opera sobre su frontera de posibilidades técnicas) entonces el empleo generado en un sector se hará a expensas de mover trabajadores de otro sector (sin que haya un aumento de ingreso nacional); si, por el contrario, no se registra el uso pleno de los factores, más allá de juzgar la eficacia de las políticas de estímulo de corto plazo, cabe preguntarse primero porqué una actividad que agregue más valor a los recursos naturales será preferible como objetivo a cualquier otra actividad económica que emplee eficientemente al trabajo y al capital.

Notas al pie

1 Los resultados completos se presentan en un trabajo más amplio sobre transformación industrial de los recursos naturales elaborado para el CEP durante el segundo semestre de 1997 bajo el título: "Crecimiento, Recursos Naturales y comercio internacional".

2 El hecho de que existan externalidades no justifica per se la intervención. Sólo si no se llega a un acuerdo para internalizar entre los participantes los beneficios o pérdidas causadas por el comportamiento de un agente o la solución de la política pública mejora la imperfecta solución de mercado son razones, en ese orden, de intervención estatal.

3 Se trata de proyectos en construcción, proyectados o bajo consideración del gobierno regional.

4 Los booms en el pasado han llevado a una excesiva confianza y optimismo que no se ha podido sostener, resultando en sobre-inversión en la industria, alto endeudamiento de las compañías e incrementos salariales generosos que han provocado, finalmente, un abrupto ajuste del sector.

5 La situación es similar a la planteada entre las recomendaciones de la teoría del comercio internacional y el proteccionismo comercial practicado en algún momento de sus historia por la mayoría de los países con economías de mercado. Al respecto ver Bhagwati, "The Trading System at Risk", 1991.

6 Estos argumentos son citados en un informe sobre minería del gobierno canadiense en 1981.

[Volver](#)

Requerimientos de capital y trabajo

en las exportaciones industriales.

La teoría de Heckscher-Ohlin del comercio internacional predice que los países tendrán ventajas comparativas en bienes que usan intensivamente el factor de producción en el que están relativamente más dotados. Por el contrario no tendrán ventajas en bienes intensivos en el factor relativamente escaso. El balance del comercio mostrará exportaciones de bienes para los cuales se tiene ventajas comparativas en estos términos y se importará aquellos en los que no se tiene estas ventajas. Este modelo asume que no existen barreras al comercio y que los mercados se comportan en forma competitiva.

La presente nota, en principio, busca establecer qué factor, entre trabajo y capital, es usado en la Argentina en forma intensiva en cada una de las ramas industriales.

El análisis parte de tomar el valor agregado por empleado (VA/L) como reflejo de la retribución a los servicios del trabajo y del capital físico, en un mercado competitivo en los factores y bienes. Además supone, que el salario promedio varía entre industria por el contenido de calificación laboral.

Siguiendo la metodología de Hall Lary (1), se establecen dos parámetros para las distintas ramas industriales: el primero son los sueldos y salarios pagados por trabajador (W/L), y el segundo surge de restar éste al valor agregado por trabajador ($VA/L - W/L$). De este modo, el primero refleja la retribución al factor trabajo y el segundo al factor capital.

Utilizando estos mismos parámetros para la industria en su conjunto se puede determinar la división de las ramas en tres grupos claramente diferenciados: 1) aquellas ramas capital intensivas caracterizadas por una alta retribución al factor capital respecto al promedio de la industria (cuadrante inferior derecho del Gráfico N°1); 2) aquellas ramas intensivas en trabajo no calificado, caracterizadas por una baja retribución tanto al capital como al trabajo también respecto a los valores promedio de la industria (cuadrante inferior izquierdo del Gráfico N°1) y por último 3) aquellas ramas intensivas en trabajo calificado que tienen la particularidad de que sus trabajadores generan valor agregado tal que es casi todo apropiado por su retribución (cuadrante superior izquierdo del Gráfico N°1).

Queda por definir un cuarto grupo de ramas: aquellas que poseen una elevada retribución a ambos factores (ubicadas en el cuadrante superior derecho del Gráfico N°1). Aquí, se optó por clasificar a éstas entre intensivas en trabajo calificado e intensivas en capital de acuerdo a su proximidad a los valores promedio de toda la industria.

Esta metodología es aplicada tomando como base los datos del censo del año 1984, donde las distintas ramas están agrupadas de acuerdo al código de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 2 (CIIU Rev.2), y la Encuesta Industrial Anual 1995 con datos de 1993 y donde

las ramas están clasificadas en código CIIU Rev.3. Para ambos años se tomó la información agregada a 3 dígitos de la CIIU.

Los resultados obtenidos de esta metodología se presentan en el Gráfico N°1 y Anexo N°1, para los años 1984 y 1994

Grafico n°1



Año 1984:

Grupo 1: ramas capital intensivas caracterizadas por una alta retribución al factor capital, representan el 8,72% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 2: ramas intensivas en trabajo no calificado caracterizadas por una baja retribución al capital y al trabajo calificado representan el 43,8% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 3: ramas intensivas en trabajo calificado donde el valor agregado generado es apropiado por su retribución, representan el 29,27% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 4: ramas que poseen una elevada retribución a ambos factores, representan el 18,21% del Valor Bruto de Producción Industrial.



Año 1994:

Grupo 1: ramas capital intensivas caracterizadas por una alta retribución al factor capital, representan el 12,32% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 2: ramas intensivas en trabajo no calificado caracterizadas por una baja retribución al capital y al trabajo representan el 39,35% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 3: ramas intensivas en trabajo calificado donde el valor agregado generado es apropiado por su retribución, representan el 15,94% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Grupo 4: ramas que poseen una elevada retribución a ambos factores, representan el 32,39% del Valor Bruto de Producción Industrial.

Los resultados obtenidos señalan una cercana relación a lo esperado, habiendo ramas que en forma intertemporal cambian su intensidad en el uso de factores. Estos cambios pudieron haber sido en parte debido a la mayor desagregación que se tiene para los datos en CIIU Rev.3, pero

también podría ser causada por: cambios en la política económica en lo que se refiere a la determinación del salario y su precio relativo con el capital; la sustitución de trabajo por capital que se efectiviza a medida que se tiene un mayor acceso a la tecnología; y por las condiciones de oferta de cada factor y su costo.

Dado los cambios introducidos por Naciones Unidas a la CIIU, resulta una tarea dificultosa realizar la comparación de las ramas industriales entre los años 1993 y 1984. Sin embargo, a grandes rasgos se observa:

1) La mayoría de las ramas que eran intensivas en trabajo no calificado en 1984, lo siguieron siendo en 1993. Se tratan de las ramas industriales de aserrado y cepillado de la madera (CIIU 201 Rev.3), las productoras de artículos de madera como los muebles (361), la industria del calzado (192), confección de prendas de vestir (181 y 173), y las ramas dedicadas a la fabricación de productos minerales no metálicos como el cemento, la cal, el yeso y los derivados de la arcilla (269).

2) Las excepciones a la regla de arriba resultaron ser la industria alimenticia, bebidas, del cuero, y de las maquinarias, excepto la eléctrica. En 1993 sólo se observa que la producción y procesamiento de carnes, pescados, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas (151) permanecía dentro de la categoría de intensivas en trabajo no calificado, mientras que las ramas elaboradoras de productos lácteos (152) y productos de la molinería, etc. (154) en 1993 clasificaron como ramas intensivas en trabajo calificado y en capital, respectivamente.

Del mismo modo la rama productora de bebidas (155) se transformó en una rama intensiva en capital al igual que la industria del cuero (182 y 191). Por último la rama constructora de maquinaria excepto la eléctrica, en 1993 una parte de ella, la fabricación de maquinaria de uso especial (292), continuó con su clasificación como intensiva en trabajo no calificado, mientras que la correspondiente a la fabricación de maquinarias de oficina, contabilidad e informática (300) calificó como intensiva en capital.

3) Del grupo de ramas industriales que eran intensivas en trabajo calificado en 1984, sólo la industria del hierro y acero, la de productos del caucho, las del vidrio mantuvieron esta clasificación en 1993. Por el contrario ramas elaboradoras de productos metálicos (excepto maquinarias y equipos), las de equipo profesional y científico y las imprentas editoriales se transformaron en ramas intensivas en el uso de trabajo no calificado.

4) Del grupo anterior, un análisis especial merece la rama constructora de material de transporte (384 Rev2) y la de maquinarias, aparatos y suministros eléctricos (383 Rev.2). La construcción de materiales de transporte engloba diversas actividades, tales como fabricación de automóviles, maquinaria agrícola, ferrocarriles, aeronaves, barcos y, por lo general las autopartes para la construcción de estos medios de transporte. Para 1993, la producción de automóviles y sus autopartes mantuvieron la clasificación de intensivas en trabajo calificado. Por otro lado, la producción de carrocerías (342), equipo ferroviario (352) y aeronaves (353) se transformaron en actividades intensivas en trabajo no calificado, mientras que la fabricación de buques y

embarcaciones pasó a ser una actividad intensiva en capital.

Algo similar ocurrió con la construcción de maquinaria eléctrica: sólo el segmento de fabricación de transmisores de radio y televisión (322) conservó su calificación como intensivas en trabajo calificado, mientras que el resto de la rama (314,311,312,315 y 319) comenzó a utilizar intensivamente trabajo no calificado.

5) También dentro del grupo de ramas que eran intensivas en capital en 1984, se observa que algunas de ellas se transformaron en intensivas en trabajo calificado y otras en trabajo no calificado. Entre las primeras se pueden mencionar los casos de la fabricación de metales ferrosos (272), de fibras manufacturadas (243) y la fabricación de hilos y cables aislados (313). Entre las segundas se encuentran la producción de papel y sus productos (210) y fabricación de textiles (171).

Por último se encuentran aquellas ramas que siguieron utilizando intensivamente el factor capital: productos químicos (352), derivados del petróleo (232), fabricación de productos de horno de coque (231), y sustancias químicas básicas (241).

Luego de establecer la división de las ramas industriales de acuerdo a su uso intensivo de factores, se procedió al análisis del comportamiento exportador de la industria nacional durante dos períodos de tiempo: desde 1985 a 1988 y desde 1992 a 1997. El propósito se ha centrado en el cálculo del contenido factorial de las exportaciones para deducir la importancia de cada factor productivo (mano de obra calificada, no calificada, y el capital) en las exportaciones industriales y en dos períodos muy diferentes en lo que se refiere a política económica y contexto internacional.

Para el período comprendido en los '80, la evolución de las exportaciones para los grupos clasificados de acuerdo a la intensidad en el uso de los factores ha sido como se indica en el Cuadro N°1:

CUADRO N°1

EXPORTACIONES INDUSTRIALES POR USO DE FACTORES					
En millones de dólares corrientes	1985	1987	Variac 87/85	1988	Variac 88/85
Ramas intensivas en Trabajo No Calificado	2.873	3.218	12,0%	4.454	55%
Ramas intensivas en Trabajo Calificado	1.032	1.019	-1,2%	1.708	66%
Ramas intensivas en Capital	1.035	590	-43,0%	901	-13%
Total	4.940	4.827	-2,3%	7.063	43%

Los resultados muestran que entre 1987 y 1985 las exportaciones industriales cayeron un 2.3% y sólo las intensivas en trabajo no calificado crecieron un 12%. El resto de las exportaciones ha

mostrado caídas, principalmente en aquellas ramas intensivas en capital. En 1988 se observa una fuerte recuperación de las exportaciones industriales y en especial en las ramas intensivas en trabajo calificado y no calificado. En lo que respecta a las ramas intensivas en capital, en 1988 las mismas si bien se recuperan, quedan por debajo de los valores de 1985.

En el transcurso de los noventa las exportaciones industriales crecen a ritmo promedio anual de 15% entre 1992 y 1997. Hay que tener en cuenta que las mayores exportaciones se concentraron en aquellas ramas intensivas en trabajo calificado (que crecieron a 30% promedio anual), al mismo tiempo que las exportaciones de las ramas intensivas en capital y en trabajo no calificado crecieron en forma pareja (75%) entre los años mencionados.

CUADRO Nº2

Exportaciones Industriales por uso de factores							
En millones de dólares corrientes	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Variac97/92
Ramas intensivas en Trabajo No Calificado	4.949	5.278	6.158	7.636	8.505	8.672	75%
Ramas intensivas en Trabajo Calificado	1.207	1.726	2.117	3.152	3.361	4.503	273%
Ramas intensivas en Capital	2.471	2.678	3.013	4.144	4.128	4.305	74%
Total	8.628	9.681	11.287	14.932	15.994	17.480	103%

En el siguiente Gráfico Nº2 puede observarse con mayor claridad la evolución de las exportaciones de cada grupo de las ramas industriales para ambos períodos analizados.

Gráfico Nº2



Resulta interesante comparar las participaciones que han tenido cada uno de los grupos de ramas industriales en ambos períodos. Así, mientras un 63% de las exportaciones industriales de 1988 correspondían a las ramas intensivas en trabajo no calificado, dicha participación disminuye en la década del '90 hasta alcanzar un porcentaje de 50% en 1997. Por el contrario, las ramas intensivas en trabajo calificado y capital ganaron participación a lo largo de los '90. En particular las ramas intensivas en trabajo calificado tenían una participación promedio en los '80 del 23%, mientras que durante los '90 la misma se elevó del 14% en 1992 al 26% en 1997. Algo similar ha ocurrido con las ramas intensivas en capital quienes han incrementado su participación de 13% durante los '80 a 26% durante los '90.

Conclusión:

La industria nacional utiliza principalmente mano de obra no calificada. Sin embargo, se observa que la participación de este factor tiene cada vez una menor significación en las exportaciones industriales. En particular, en los últimos años se evidencia una continua sustitución de este factor por mano de obra calificada. En este sentido, y como prueba de esto último, el nivel de educación de la mano de obra ocupada en la industria ha mejorado. Se observa en el Gráfico N°3 que cada vez hay una mayor participación de trabajadores industriales con niveles de educación superior o universitario, secundario completo e incompleto. Por el contrario, la industria ha tendido a tener menor cantidad de trabajadores con un nivel de educación primario, completo e incompleto.

Gráfico N°3

En particular, mientras que en 1985 el 17% de los trabajadores en la industria poseían el primario incompleto, en 1997 los trabajadores con este nivel de educación representaban el 6% de los ocupados en la industria. En el otro extremo, el 17% de los ocupados en la industria tenían un nivel de educación superior o universitaria cuando en 1985 estos trabajadores representaban el 8.4% de los ocupados en la industria.

Notas al Pie

1 "Imports of Manufactures from Less Developed Countries"; NBER, New York, 1968.

[Volver](#)

Stock de capital: su evolución durante 1997

1.Introducción.

La medición y evolución del stock de capital de la economía resulta de suma importancia a la hora de explicar los determinantes del crecimiento económico y establecer su sostenibilidad en el largo plazo.

La presente nota intenta estimar los valores correspondientes al stock de capital nacional y sus componentes para el año 1997 a partir de datos sobre la inversión bruta interna fija, publicados por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales.

La metodología empleada es la misma que la utilizada en el Estudio N°1 "Evolución del Stock de Capital en Argentina 1970-1996", publicado por el CEP en diciembre de 1997.

En dicho estudio, se aplicó el método de inventario permanente (MIP) que consiste en una suma y resta de los flujos de inversión bruta presentes y pasados para determinados activos siendo la suma de éstos, lo que determina el stock de capital total.

Se realizaron dos estimaciones con distinto método de depreciación: una con amortización rectangular, donde se mantuvo de forma integra el valor del activo durante su período de vida útil, y otra con amortización lineal donde el activo perdió una cuota constante de valor a través del tiempo, la cual es proporcional a su durabilidad.

La estimación se realizó para el Stock de Capital Total (KT) y sus componentes: Stock de Capital Reproductivo (KR), el cual excluye la inversión en construcciones para uso residencial; y el Stock en Equipos durables de Producción (KEDP) conformado por la suma de Maquinarias y Equipos y Equipos de Transporte.

2. Evolución del stock de capital 1991-1997.

Desde comienzos de la década del 90, la inversión en Argentina ha tenido un rol cada vez más importante, convirtiéndose en la variable de mayor dinamismo dentro de la demanda agregada; creciendo a una tasa promedio anual del 20%, y disminuyendo sólo en 1995 como consecuencia del efecto tequila. En 1997 su crecimiento fue del orden del 27% mientras que sus componentes los han hecho de la siguiente manera: construcciones (23.7%), equipos durables de producción de origen nacional (7.7%) y los de origen importado (39.6%).

Como consecuencia de su comportamiento, el stock de capital (KT) ha crecido a una tasa equivalente del 2,7% promedio anual durante la presente década y su antigüedad ha disminuido considerablemente en especial en el segmento de equipos durables de producción

(KEDP).

Para 1997, el KT ha crecido 4% respecto de 1996 y el KR lo ha hecho a una tasa del 5.1% si se considera la estimación con amortización rectangular. Los incrementos para la estimación bajo el método de amortización lineal son de 3% y 3.8% respectivamente (Gráfico N°1).



Gráfico N°1

Respecto al KEDP, este posee una mayor sensibilidad a los ciclos económicos y por lo tanto en los años de crecimiento muestra variaciones positivas superiores al KT y KR. Así para 1997, respecto de 1996, el KEDP creció a una tasa del 12.9% si se observa la estimación con amortización rectangular y 9.5% para la que utiliza amortización lineal (Gráfico N°2).

Gráfico N°2



Debe tenerse en cuenta que los elevados niveles de KEDP obtenidos con amortización rectangular, están relacionados con que en este período se están descontando los flujos de inversión correspondientes a los años 1982, para los activos nacionales y de 1989 para los importados, siendo estos los más bajos registrados a lo largo del período de análisis.

3. Antigüedad del Stock de Capital.



Los activos que conforman el stock de capital de la economía continúan evidenciando el proceso de rejuvenecimiento iniciado en 1991. Tanto la magnitud de las inversiones como la creciente participación de bienes de capital importados dentro de las mismas acentúan esta tendencia.

En 1997 la antigüedad del KT y KR alcanzó los 16,3 y 13,8 años mostrando el continuo proceso de rejuvenecimiento de estos activos.

Si se observa la evolución del KEDP, esta tendencia aparece aún más marcada, alcanzando valores del orden de los 5,3. Es de destacar que estos valores son los mínimos alcanzados en los últimos 30 años.

4. Evolución de la inversión neta:

La inversión neta surge de descontar a la inversión bruta los montos de depreciación

obtenidos por ambos métodos de amortización.

Su tendencia fue decreciente a lo largo de toda la década del '80 con tasas negativas para algunos de sus años, lo que indica que el flujo de inversión bruta no alcanzó a cubrir el monto de depreciación. Tomando como ejemplo el KEDP, obtenido a partir del método de amortización rectangular, la inversión neta en estos activos fue negativa entre los años 1982 y 1991 lo que significa que existió una destrucción neta de su stock.

A partir de 1990 esta tendencia se revierte y la inversión neta comienza a crecer ininterrumpidamente, para cualquier tipo de activo y bajo cualquier método de amortización.

Este comportamiento sólo se interrumpe en 1995 donde la inversión neta vuelve a decrecer retomado en 1996 su tendencia positiva y alcanzando su punto máximo en 1997.

Para el período 97/96, se observa un crecimiento del 63%, 89% y 118% para el KT, KR y KEDP respectivamente, bajo el método de amortización rectangular. Utilizado la amortización lineal las variaciones fueron respectivamente 70%, 78% y 66%.



Otro indicador interesante para observar es el ratio entre la inversión neta (INI) y la inversión bruta (IBI), el cual indica qué proporción de la inversión bruta efectivamente incrementa el stock de capital.

Para la década del '90, la relación INI/IBI se ha incrementado tanto para el KT como para el resto de sus componentes.

En 1997 el 33.4% y 53.8% de la inversión bruta, para el método de amortización lineal y rectangular respectivamente, incrementó el stock de capital, mientras que para 1996 los incrementos fueron 24.9% y 42.7%.

El cambio más significativo volvió a registrarse en el KEDP, donde esta relación aumentó desde un 27.9% en 1996 a un 35.6% en 1997, para el método de amortización lineal, y del 32.1% al 53. % con amortización rectangular.



3. Conclusión:

A raíz del dinámico comportamiento de la inversión durante la presente década, el stock de capital se ha expandido a una tasa promedio anual del 2.7% en el caso del KT y del 6.5% para el KDEP, al mismo tiempo que se evidencia un continuo proceso de disminución de su antigüedad, alcanzando en 1997 los 16.3 años para el KT, 13.8 años el KR y 5.3 años el KDEP.

Respecto del comportamiento de la inversión neta, esta continúa con su tendencia expansiva, marcando aún más la recuperación evidenciada durante los años recientes, alcanzando en 1997, el valor más elevado de los últimos 20 años.

En cuanto a la relación INI / IBI, esta representa una proporción creciente dentro de la inversión total, lo que significa un crecimiento efectivo de los activos físicos de la economía.

Es de esperar que para 1998 y de acuerdo a los datos del primer trimestre, donde la construcción ha crecido un 17.8% y la importación de bienes de capital lo ha hecho en un 28.1% respecto del primer trimestre de 1997, continúen los procesos de expansión del stock de capital y de rejuvenecimiento del mismo. De hecho es uno de los factores esenciales que promueven aumentos genuinos de competitividad de la economía.

[Volver](#)

Tendencias y perspectivas del mercado del oro

I - Introducción

En esta nota se realiza una breve descripción de la situación actual del mercado internacional del oro dando cuenta de los motivos de la gran caída del precio. Sin embargo el trabajo tiene como objetivo informar acerca de la economía real, y en particular sobre los aspectos relativos a la producción de oro tanto en el ámbito mundial como en el local.

El nivel al que ha descendido el precio creó un escenario desfavorable para la realización de varios proyectos en todos los continentes y ha exigido reestructuraciones en las empresas más importantes.

Los proyectos localizados en Argentina y que se encuentran en marcha, actualmente están en condiciones de atravesar exitosamente la crisis de precios de sector, como consecuencia de poseer todos ellos una estructura de costos relativamente más baja que la media internacional.

ii - Escenario internacional

La presencia de los bancos centrales en el mercado de Londres.

En 1997 el mercado internacional del oro experimentó una caída muy pronunciada del precio en dólares alcanzando en diciembre un nivel mínimo en dieciocho años. El precio promedio anual en dólares (London PM fix) fue de \$331.29 por onza, o sea, 14,6% por debajo del de 1996.

Fuente: BUD

Desde principios del año pasado se han registrado caídas que acentúan una tendencia observada a partir de marzo del 1996. En los primeros meses de 1998 se observa una leve recuperación aunque el precio de mayo se ubica todavía un 25% por debajo del de enero de 1996.

Este nivel en el precio del oro ha implicado que algunas explotaciones sean económicamente inviables. En este sentido, grandes empresas mineras productoras tuvieron que cerrar o paralizar minas y pusieron en marcha proyectos que tienen costos de producción por debajo del promedio mundial. En este sentido cabe citar el ejemplo de Barrick, una empresa que paralizó algunas de sus minas, entre ellas el Indio en Chile y que simultáneamente potenció el proyecto Pascua-Lama y comenzó a explotar la mina Pierina en Perú con costos inferiores a los U\$S 100 por onza, nivel significativamente menor a la media mundial que se ubica en los U\$S 260.

La explicación del exceso de oferta que causó la disminución en el precio consiste esencialmente en un aumento de liquidez de oro en el mercado de Londres debido a las ventas netas de varios bancos centrales, y a una mayor disponibilidad de oro para préstamos. El aumento de la liquidez de oro implicó mayores operaciones de cobertura (hedging) y ventas a futuro por parte de las empresas productoras.

Durante 1997 los bancos centrales de Holanda, Australia y Argentina han vendido 300, 167 y 124 toneladas respectivamente por un valor de \$4300 millones. En marzo de 1998 hicieron anuncios similares los bancos de Bélgica y la República Checa por 299 y 25 toneladas (valor estimado).

Las decisiones abruptas de los bancos centrales de desprenderse de las reservas de este metal han provocado cambios no esperados en la oferta y han aumentado el grado de sensibilidad de los agentes en la formación de las expectativas. Este último factor es determinante, y en particular es de interés la percepción del comportamiento futuro del Banco Nacional de Suiza, que el año pasado ya comenzó a prestar oro gracias a un cambio en la legislación, y este año podría vender hasta un 50% de sus reservas (1300 toneladas) si el parlamento lo autoriza.

El incremento de la oferta a través del aumento de los préstamos de oro ha sido impulsado también por el Bundesbank a pesar de que no hubo anuncios con respecto a ventas del metal. Por otro lado, estas expectativas negativas encuentran posiciones compensadoras en la opinión del Banco de Francia con respecto a la conveniencia de que el nuevo Banco Central Europeo mantenga oro en sus reservas.

En síntesis, el equilibrio entre los flujos anuales de 1997 de la oferta y la demanda del mercado internacional de oro se alcanzó a un precio (promedio anual) 14,6% inferior al de 1996. En este nuevo nivel de equilibrio las cantidades ofrecidas y demandadas han sido un 21,2% mayores a las del año anterior.

A) Producción y Oferta

La oferta total de oro fue en 1997 de 4254 toneladas. El incremento con respecto al año anterior fue de 744 toneladas, o sea, un 21,2%.

La producción mundial total anual de oro alcanzó un nivel record en 1997 de 2464 ton, lo cual significó un aumento del 4,5% (107 toneladas) con respecto al año anterior, luego de dos períodos consecutivos de caídas. Esto ha sido el resultado de la puesta en marcha de nuevos proyectos importantes en países no tradicionales y de incrementos significativos en la producción de Estados Unidos (7%) y Australia (8%).



Fuente: Gold Fields M.S.

Entre los nuevos proyectos se destacan la mina Kumtor en Kyrgyzstan y la mina Sadiola Hill en Malí que han producido 16 ton y 11 ton respectivamente.

Al mismo tiempo Sudáfrica, que aún es el primer productor mundial, produjo en 1997 489.2 toneladas, o sea, un 1% menos que en 1996 ton. Las minas de este país han sufrido la presión del precio bajo pues son tradicionalmente explotaciones de altos costos, y ya en 1996 el volumen producido había sido inferior al de cuarenta años atrás. En los dos últimos trimestres del año pasado más de la mitad de las minas sudafricanas estaban sufriendo pérdidas. Por estas razones el sector en ese país se vio obligado a efectuar reestructuraciones para aumentar la productividad, de las que se observan como resultados la fusión de empresas (Gold Fields y Gencor) y progresos en el área de las relaciones laborales.

En Estados Unidos, el segundo productor mundial hubo un incremento de la producción anual de 22 toneladas, es decir, un 7% con respecto a 1996. El sector productor de oro en este país se está consolidando con un número menor de minas de bajos costos. Las dos empresas líderes, Barrick y Newmont, se encargan de la mitad de la producción nacional.

En Australia la producción aumentó impulsada por los proyectos nuevos Sunrise Dam, Vera-Nancy, y E.Henry. La industria del oro australiana se caracterizó tradicionalmente por la existencia de un vasto número de pequeños productores, pero en 1997 comenzó un proceso de reestructuración por el que se redujo el número de firmas. Además tiene entre sus principales asuntos cuestiones jurídicas relativas a los derechos de los aborígenes (Native Title), y la implementación de regalías sobre el oro. El crecimiento de la producción fue de 11

toneladas, un 8% con respecto al nivel de 1996.

En Canadá se inauguraron las minas Troilus y Musselwhite las cuales producen menos de 5 toneladas cada una pero tuvieron gran participación en el incremento total, que fue del 3% con respecto a 1996. Este resultado llama la atención pues se habían anunciado varios cierres de minas subterráneas cuyos costos eran muy altos en relación con el nivel que alcanzó el precio.

En el resto del mundo se observa un comportamiento muy irregular en todos los continentes. En Latinoamérica el incremento total fue del 3% empujado principalmente por un aumento de 10 toneladas en Perú. En otros países se observan caídas y el resultado total de la región fue un volumen de 312 toneladas.

En África (menos Sudáfrica) se destaca el crecimiento de 10 toneladas de la producción en Malí; luego sigue en importancia Ghana, país con una tradición más larga que tuvo un incremento de 5 toneladas gracias a la inauguración de nuevas minas, mientras que en Zimbabwe el nivel cayó ya que tuvieron que cerrar las minas Brompton y Golden Kopje debido a las condiciones del precio, quedando sin trabajo miles de personas. El total producido en el continente en 1997 fue de 630 toneladas, un 1% sobre el nivel del año anterior.

En Asia (menos China) se destaca el incremento de 9 toneladas en Indonesia. El resultado total de la región fue igual a las 216 toneladas siendo la variación con respecto a 1996 positiva e igual al 3,8%.

Entre el resto de los países son importantes las volúmenes producidos en China, Rusia y Uzbekistan. Los tres mostraron aumentos a los que se suma el ya mencionado de Kyrgyzstan. El volumen total del grupo en 1997 fue de 426.9 toneladas, es decir, un incremento de casi el 9% con respecto al año anterior.

Por otro lado, si se compara el ranking de los primeros veinte productores mundiales de oro del año 87 con el de 1996 se observa que mientras países como Estados Unidos, Australia, China, Indonesia, Uzbekistan y Perú han ganado posiciones, otros como Rusia, Brasil, Venezuela, Colombia y Filipinas han descendido en sus puestos.

El crecimiento de la producción representa el 14,4% del incremento total de la oferta y puede sorprender pues se ha dado en un contexto muy desfavorable en el que incluso han debido cerrar varias minas que no soportaron la presión sobre los costos causada por la abrupta caída del precio. Para comprender esto hay que pensar que los proyectos que comenzaron a operar lo hicieron luego de dos o tres años de construcción e instalación de las plantas, y, sin dudas, no se trata de una respuesta de la producción a las señales del mercado sino que al contrario, el conocimiento de dichas inversiones influyó negativamente en las expectativas de precios.

Sin embargo, si bien dicho incremento de la producción ha sido importante, su participación en la oferta total es inferior que el incremento de las ventas de los bancos centrales, las cuales fueron 131 toneladas, o sea, el 17,6% sobre el total de 744 toneladas mencionado, y sobretodo son inferiores que la variación de las ventas a futuro, la cual fue de 299 toneladas, es decir, el 40,2% del total.

Ranking de países productores 1987 y 1996

1987			1996	
PRODUCCION (Toneladas)	PAIS	RANKING	PAIS	PRODUCCION (Toneladas)
607	SUDAFRICA	1	SUDAFRICA	495
277	URSS	2	EEUU	329
155	EEUU	3	AUSTRALIA	289
117	CANADA	4	CANADA	164
111	AUSTRALIA	5	CHINA	145
85	BRASIL	6	RUSIA	130
72	CHINA	7	INDONESIA	92
40	FILIPINAS	8	UZBEKISTAN	71
34	PAPUA NG	9	PERU	65
33	COLOMBIA	10	BRASIL	64
23	CHILE	11	CHILE	56
16	VENEUELA	12	PAPUA NG	53
15	ZIMBABWE	13	GHANA	51
12	INDONESIA	14	FILIPPINAS	31
12	AIRE	15	ZIMBABWE	27
12	GHANA	16	MEXICO	25
11	PERU	17	COLOMBIA	23

Continuación Ranking de países productores 1987 y 1996

1987			1996	
PRODUCCION (Toneladas)	PAIS	RANKING	PAIS	PRODUCCION (Toneladas)
9	MEXICO	18	VENEZUELA	20
9	JAPON	19	BOLIVIA	15
9	ECUADOR	20	ECUADOR	12

b) Demanda

La demanda debida a las compras destinadas a la producción de joyas fue de 3328 toneladas y tuvo un incremento del 17,2% con respecto a 1996, es decir, 491 toneladas que representaron el 65,9% del incremento total de la demanda. En este rubro tienen especial importancia India y el Medio Oriente que registraron un aumento del 41% y 31% respecto a 1996 con respecto a las compras del año pasado.

Ordenados según el consumo de oro en forma de joyería el primer país es la India con 570 toneladas en 1997. Le siguen la Unión Europea, particularmente Italia, con 396 toneladas, y luego China (343 ton), EEUU (338 ton), Arabia Saudita (207 ton), Turquía (153 ton) y Egipto (127 ton).

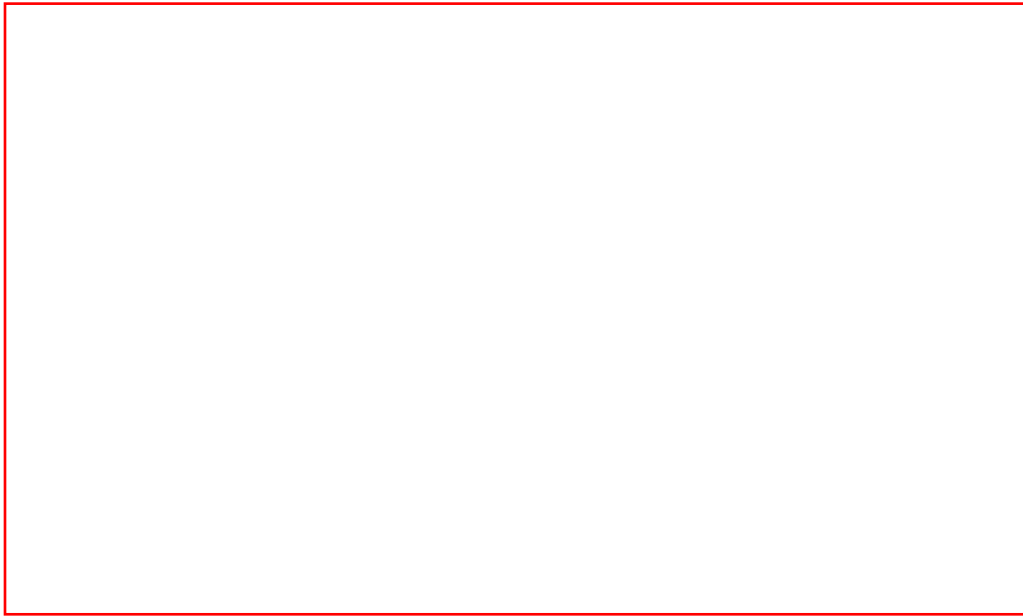
La demanda para fabricación de productos electrónicos subió un 13% en 1997 hasta alcanzar las 237 toneladas, con Japón y EEUU como primeros países al demandar 91 toneladas y 56,7 toneladas respectivamente.

II - ESCENARIO LOCAL

a) Producción

Como puede observarse Argentina no figuraba en el año 96 en el ranking de los principales países productores de oro ya que hasta ese año nuestro país solo producía una media cercana a 800kg de oro anuales, concentrada esta producción en la mina Farallón Negro, propiedad de YMAD, y en producciones menores de tipo pirquinero.

A partir de 1997 con la puesta en marcha de Bajo de la Alumbrera y a mediados de este año con el inicio de las operaciones de Cerro Vanguardia, comienza una etapa de expansión de la producción de oro en nuestro país. Se estima que en el año 2000 se alcanzarán 30.000 kg anuales, lo que implica un crecimiento del 3650 % respecto al 96.



Fuente: Dirección de Inversiones Mineras

La producción anual de bullón de oro del proyecto Bajo de la Alumbraera se estima en 20 toneladas, y la de Cerro Vanguardia en 6 toneladas.

Con respecto al problema de la caída del precio es importante destacar que dichos grandes proyectos localizados en Argentina tienen perspectivas favorables ya que el nivel de los costos medios totales se ubica, según estimaciones realizadas, muy por debajo del promedio internacional.

Además, cabe mencionar que estos proyectos están incluidos entre los diecisiete proyectos de oro seleccionados hoy como los más grandes en el mundo.

b) Exploración

La actividad exploratoria continúa su avance en el país con al menos 70 empresas activas y con registros de 260 prospectos cuyo principal "target" es el oro. En estos se desarrollan distintas tareas en sucesivas etapas: prospección, exploración y exploración avanzada hasta prefactibilidad. En la primera de ellas se realiza interpretación de imágenes satelitales, fotografías aéreas, mapeos, muestreo orientativo y análisis geoquímicos. En la segunda, se efectúan mapeos de mayor detalle, destapes, muestreos sistemáticos, geofísica y perforaciones para la definición de "blancos". Finalmente, la tercera etapa involucra un intensificación de las tareas anteriores, laboreo y perforaciones más sistemáticas para la definición de reservas y los primeros análisis de viabilidad técnico-económica del proyecto.

Estas sucesivas etapas se llevan a cabo en una cada vez más acotada superficie, con inversiones y recursos significativamente crecientes, con plazos variables de hasta 4 ó 5 años

desde los inicios hasta lograr la factibilización real que demuestre la viabilidad económica del proyecto.

c) Tipo de yacimientos y reservas

Evidentemente la búsqueda de yacimientos de tipo diseminado de grandes tonelajes que permitan costos de explotación bajos es el objetivo primordial de las empresas, luego le siguen los yacimientos vetiformes y otros de tipo variados.

En el territorio argentino pueden señalarse cinco áreas de mayor potencial geológico minero para el oro. En ellas ha sido creciente en los últimos años la inversión en exploración de capitales de riesgo extranjeros:

- Área Salta Oeste: Los principales prospectos en exploración son: Diablillos, Taca Taca Bajo, Cerro Gordo, Cerro Blanco y Organullo entre otros.
- Área Farallón-Aconquija: provincias de Catamarca y Tucumán. El principal proyecto es Agua Rica, en etapa de prefactibilidad.
- Área de Cordillera Central: involucra los prospectos de la Cordillera Principal de La Rioja, San Juan (en ésta se incluyen prospectos de Precordillera) y norte de Mendoza. Algunos prospectos son: Salamanca-Guandacol, Río Frío, Jagüelito, Ortiga/Lamas, El Carmen, Amarillos, Hualilán, Agua Blanca, Paramillos y Uspallata
- Área San Luis norte: norte de San Luis y sur de La Rioja. Los principales prospectos son: Dos Búhos, Sierra de las Minas, Cañada Honda y Diente Verde, todos en etapa de exploración.
- Área Santa Cruz centro norte: abarca el distrito de oro epitermal del macizo del Deseado, donde se desarrolla el proyecto Cerro Vanguardia. Esta área de gran potencial contiene numerosos prospectos en distinto grado de avance: Manantial Espejo, La Josefina, Cerro Negro, El Pluma-Cerro Saavedra, La Manchuria, La Sarita, El Dorado-Montserrat, Cerro Moro, Tres Hermanas, Tres Cerros y otros, todos con perforaciones realizadas.

Las reservas en oro alcanzan 21.400.000 onzas de oro. Por la continuidad de la actividad exploratoria en los próximos años es muy probable que la estimación aumente.

d) Inversiones

Si se consideran sólo las empresas mineras inscriptas en la Ley de Inversiones Mineras, las inversiones directamente relacionadas con la búsqueda de metales preciosos (oro y plata) alcanzan los \$69 millones para el año 1997 y están proyectados al menos \$50 millones para el año en curso.

Cuadro de inversiones en exploración de oro

PROVINCIA	PROSPECTO	ESTADO DE AVANCE
SALTA	DIABLILLOS	EXPLOR. AVANZADA
	TACA TACA BAJO	EXPLORACION
	CERRO GORDO	EXPLORACION
	ORGANULLO	EXPLORACION
CATAMARCA	AGUA RICA	PREFACTIBILIDAD
LA RIOJA	SALAMANCA-GUANDACOL	EXPLORACION
SAN JUAN	ORTIGA-LAMAS	EXPLORACION
	HUALILAN	EXPLOR. AVANZADA
	JAGUELITO	EXPLORACION
	AMARILLOS	EXPLORACION
	AGUA BLANCA	EXPLORACION
SAN LUIS-LA RIOJA	DOS BUHOS-SIERRA DE LAS MINAS	EXPLORACION
SAN LUIS	DIENTE VERDE	EXPLORACION
	CAÑADA HONDA	EXPLORACION
CHUBUT	NATASHA-AEROPUERTO	EXPLORACION
	ARROYO CASCADA	EXPLORACION
	ARROYO VERDE	EXPLORACION

SANTA CRUZ	MANANTIAL ESPEJO	PREFACTIBILIDAD
	LA JOSEFINA	EXPLORACION
	EL DORADO	EXPLORACION
	CERRO NEGRO	EXPLORACION
	EL PLUMA-CERRO SAAVEDRA	EXPLORACION
	LA MENCHURIA	EXPLORACION
	CERRO MORO	EXPLORACION
	LA SARITA	EXPLORACION
	TRES HERMANAS	EXPLORACION
	TRES CERROS	EXPLORACION

La producción argentina de oro se multiplicará treinta y siete veces con la puesta en marcha de los proyectos Bajo de la Alumbrera y Cerro Vanguardia. De este modo, con una producción estimada de 30 toneladas anuales hacia el año 2000, la argentina se ubicará entre los primeros 20 países productores de oro del mundo.

III) CONCLUSIÓN

En 1997 el mercado del oro el precio del oro cayó abruptamente, especialmente en el segundo semestre, a causa del exceso de oferta provocado por el incremento de las ventas netas de varios bancos centrales en el mercado de Londres y del mayor volumen de préstamos de oro, ventas a futuro y operaciones de cobertura.

Estos componentes de la oferta tienen tradicionalmente un peso relativo bajo en el volumen total pero en 1997 experimentaron incrementos con respecto al año anterior que tuvieron una participación muy importante en la variación total. La suma de todos estos incrementos es igual a 665 toneladas, o sea, el 89% del incremento total.

Sin embargo, el rubro más importante dentro de la composición del volumen total ofrecido es la producción de mina con una participación del 60%, aunque su aumento con respecto al 96 fue del 4,5%, es decir, bajo relativamente a los otros rubros.

Por el lado de la demanda, fueron importantes el nivel y el incremento de las compras que tienen por destino la producción de joyas. El volumen de éstas es el 78% de la demanda total

y el aumento con respecto al año anterior fue del 17,3%, es decir, 491 toneladas. Esta variación es el 70% de la variación total de la demanda.

Como se ha dicho la producción de mina ha crecido a pesar del escenario desfavorable. Asimismo creció significativamente la demanda en países que tienen tasas de crecimiento del producto altas. En India, por ejemplo, la demanda para la producción de joyas se ha duplicado en cuatro años, pasando a ser el principal comprador mundial con 596 toneladas.

El bajo nivel del precio y las expectativas negativas con respecto al comportamiento de los bancos centrales, en particular la Banca Nacional Suiza, han provocado una serie de fusiones y reestructuraciones en las empresas más grandes, y el cierre de varias minas.

Los proyectos argentinos se encuentran ante un escenario complejo. Sin embargo los proyectos en marcha cuentan con capacidad para mantener sus costos de producción a niveles competitivos y, por ende, siguen siendo atractivas para los inversores.

[Volver](#)