

Maestría en Finanzas Públicas
Provinciales y Municipales

**El crecimiento económico regional: El papel de
los complejos productivos basados en los
recursos naturales**

Juan J. Llach

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL:
EL PAPEL DE LOS COMPLEJOS PRODUCTIVOS (CLUSTERS)
BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES

Trabajo realizado para el Programa de Maestría en finanzas públicas
provinciales y municipales, Universidad Nacional de La Plata

Informe final del consultor

Juan J. Llach*, octubre de 1998

* Con la colaboración de Gabriel Casaburi (capítulo 1) y Edgardo Lifschitz (capítulo 2).

INDICE

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO CENTRADO EN LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES: REVISIÓN DE LA LITERATURA -----	Pág. 1
1.1 INTRODUCCIÓN -----	Pág. 1
1.2 LA TEORIA ECONOMICA, LOS RECURSOS NATURALES Y LOS ESLABONAMIENTOS -----	Pág. 3
1.3 LAS REGIONES Y LOS COMPLEJOS (<i>CLUSTERS</i>) REGIONALES EN TORNO DE LOS RECURSOS NATURALES-----	Pág. 5
1.4 EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES EN BUSCA DE UNA TEORIA -----	Pág. 14
2. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS: EL CASO DE LA PROTECCION EFECTIVA A TRES COMPLEJOS PAMPEANOS: CARNES, LACTEOS Y TRIGO -----	Pág. 16
2.1 LA PROTECCION ARANCELARIA Y LOS REINTEGROS EN EL PERIODO 1990-1994 -----	Pág. 16
2.2 ESTRUCTURA ARANCELARIA Y REINTEGROS A PARTIR DE 1995 -----	Pág. 18
2.3 CONCLUSIONES -----	Pág. 23
3. LA POLITICA FISCAL Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES -----	Pág. 25
3.1 LA POLITICA TRIBUTARIA -----	Pág. 25
3.1.1 DISTORSIONES ASIGNATIVAS SUBSISTENTES EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA -----	Pág. 25
3.1.2 LAS SEGMENTACION ECONOMICAS Y SOCIALES Y LAS DISTORSIONES ORIGINADAS EN LA EVASION -----	Pág. 26
3.2 EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL VISTO DESDE LAS NUEVAS TEORIAS DEL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO DE LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS -----	Pág. 32
4. CONCLUSIONES -----	Pág. 38
5. BIBLIOGRAFIA -----	Pág. 40

1. EL DESARROLLO ECONÓMICO CENTRADO EN LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES: REVISIÓN DE LA LITERATURA

1.1. INTRODUCCION

La importancia de la dotación de recursos naturales de un país para generar un proceso dinámico de crecimiento económico sostenido ha sido largamente debatida en la literatura sobre desarrollo económico. La “ortodoxia” prevaleciente hasta hace unos años puso énfasis sobre los aspectos negativos del aporte que los recursos naturales pueden realizar al desarrollo económico de un país. Esto fue especialmente cierto en América Latina, donde la explotación de sus recursos naturales dirigida a los mercados externos caracterizó su desarrollo económico hasta la crisis de 1929. Fue justamente el fuerte impacto negativo que tuvo sobre la región el *shock* externo que significó esta crisis lo que llevó a muchos a cuestionar esta estrategia de desarrollo. El análisis enfatizaba la vulnerabilidad inherente de basar el desarrollo económico nacional en la producción de bienes intensivos en recursos naturales (BIRN) para mercados externos y no en manufacturas orientadas a un mercado interno con creciente capacidad de compra e independiente de los vaivenes de los mercados externos.

La visión que predominó hasta mediados de la década pasada ha sido la de los sectores intensivos en recursos naturales como enclaves, con escasa capacidad multiplicadora a su alrededor en términos de generación de empleo, nuevas oportunidades de inversión y capacidad de ganancias continuas de productividad debidas al progreso tecnológico. Además, se sostenía con firmeza el argumento de que la demanda mundial de estos productos es poco dinámica dada la baja elasticidad ingreso de la demanda de los BIRN de consumo final (como los alimentos) y dado el valor decreciente del porcentaje de BIRN utilizados como insumo para las manufacturas (como los minerales). Fue así como las políticas económicas de la mayor parte de los países en desarrollo durante la posguerra han tenido, en mayor o en menor grado, algún sesgo discriminatorio para con los sectores productores de BIRN.

Este sesgo pareció recibir una mayor justificación a partir de dos características de la economía mundial de esas décadas:

- a) las políticas distorsivas (protección y subsidios masivos) de la mayor parte de los países del mundo hacia la agricultura, afectando negativamente el desarrollo de aquellos países con grandes ventajas reveladas para la exportación de agroalimentos, como muchos de América Latina;
- b) el extraordinario desarrollo económico de algunos países asiáticos con muy escasos recursos naturales, que se especializaron en proveer a los mercados mundiales manufacturas de creciente nivel de sofisticación tecnológica, logrando mantener altísimas tasas de crecimiento económico durante varias décadas.

En la última década esta ortodoxia comenzó a ser cuestionada, y nuevos enfoques emergieron con una visión más amplia y rica de la potencialidad de los sectores de BIRN como dinamizadores de las regiones y/o países donde se localizan los recursos. Ha sido en América Latina donde más rápidamente se ha estado abandonando la visión de su dotación de recursos naturales como “maldición”¹ y donde los hacedores de políticas públicas han empezado a reconocer el papel dinámico que pueden jugar la gran cantidad, calidad y variedad de la dotación de recursos naturales per capita de la región. Este reconocimiento ha estado muy influenciado por la intensidad de las dificultades que se fueron acumulando a lo largo de décadas de sustitución de importaciones y por la gravedad de la crisis con la que culminó este modelo de desarrollo en la década del ochenta, la década perdida.

El objetivo del nuevo enfoque de políticas es potenciar los recursos y fomentar a su alrededor el desarrollo de encadenamientos productivos que eviten las características de enclave que tuvieron en el pasado. También ha influenciado en este cambio de percepción el estudio de los casos de muchos países altamente desarrollados en los que los recursos naturales han jugado un papel fundamental, como son Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los países escandinavos.

La Argentina ha sido uno de los países más perjudicados por las políticas discriminatorias de los sectores productores de BIRN. La magnitud y variedad de su dotación de recursos naturales y la escasez de su población se habían unido a principios de siglo a buenas políticas de desarrollo de infraestructura básica y de acumulación de capital humano para colocar al país en el pelotón de aquéllos que sobre la base de sus recursos naturales lograron un desarrollo sostenido, como Australia o Canadá². Distintas

¹ Ver Meller, Patricio (1996).

² Hay un amplia literatura sobre la similitud en el desarrollo de estos países hasta mediados del S. XX. Ver, por ejemplo, Fogarty, Gallo y Dieguez (1979) y Platt y Di Tella (1985)

opciones de estrategia de desarrollo en puntos críticos de su historia llevaron al país por otro camino y gran parte del potencial de recursos permaneció inexplorado, como la actividad forestal, la minería o ciertos sectores agroalimentarios³.

En la década del noventa, el país ha entrado en una nueva etapa, con una renovada inserción de los recursos naturales en su estructura productiva y en su especialización internacional. Por ello es especialmente relevante el estudio cuidadoso y actualizado de las mejores estrategias y políticas públicas que favorecen el desarrollo de cadenas productivas dinámicas alrededor de sus recursos naturales⁴.

1.2. LA TEORIA ECONOMICA, LOS RECURSOS NATURALES Y LOS ESLABONAMIENTOS

En las próximas páginas se discutirá la literatura más reciente sobre la formación de estos racimos productivos (*clusters*, en la literatura especializada) generados a partir de algún recurso natural, tanto desde la perspectiva teórica como desde la experiencia histórica del desarrollo de los *clusters* que ya existen. El análisis incluye también el tema del desarrollo de las regiones donde los recursos naturales se encuentran y las distintas políticas que favorecen la localización de la cadena productiva en las cercanías del recurso.

El enfoque de la economía pura. De acuerdo a los principios generales de la teoría económica, con mercados competitivos no hay razones para preocuparse desde la política pública para promover un mayor encadenamiento productivo alrededor de un recurso natural en condiciones de pleno empleo. Tal es la perspectiva adoptada por FIEL (1998): “...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.” De esta manera las actividades productivas se localizarán en las regiones donde se encuentre el recurso base, o cerca de los centros de consumo, o en zonas aleatorias, dependiendo de factores como costos de transporte del insumo principal versus el producto final, o la disponibilidad de otros recursos adicionales en la región - mano de obra, capital, conocimiento.

³ Llach, J.J. (1984).

⁴ Una revisión de este desarrollo en la década del noventa puede encontrarse en Llach, J. J. (1997), capítulos 5 y 11.

Sin embargo, otros análisis, realizados por estudiosos preocupados específicamente por el tema de los encadenamientos productivos relacionados con recursos naturales y el desarrollo regional, han comenzado a problematizar la cuestión. Estos análisis se preguntaron porqué dadas dotaciones similares de recursos en distintas regiones y/o países, en algunos se configura un desarrollo más de tipo enclave, mientras que en otros se generan múltiples eslabonamientos alrededor de la explotación de determinados recursos naturales, generando un proceso mucho más dinámico que en el primer caso. Así surgieron las distintas teorías que existen alrededor de la formación de *clusters* dinámicos en la producción de BIRN.

Hirschmann y los eslabonamientos. Uno de los primeros en escribir sobre los encadenamientos alrededor de la producción de un determinado bien fue Albert Hirschman (1957), quien intentó determinar bajo que condiciones se podían dar inversiones en sectores que o abastecen o procesan la producción de ciertos bienes. A los primeros los llamó encadenamientos “hacia atrás” (*backward linkages*) y a los segundos encadenamientos “hacia adelante” (*forward linkages*). La actividad principal tiene demandas de insumos que al comienzo de las operaciones se importan desde fuera de la región. Dependiendo de factores como el tamaño mínimo de planta y el nivel de demanda de ese insumo por parte de la industria principal, con el tiempo se produce una sustitución de importaciones. Este proceso sustitutivo dependerá también del salto tecnológico que haya entre la actividad existente y los encadenamientos que se quieran desarrollar. **A mayor similitud de esfuerzo tecnológico, más probabilidad de una generación simultánea de las nuevas actividades y viceversa.** Así, desde las habilidades necesarias para sembrar y cosechar trigo eficientemente hasta las de fabricar una cosechadora hay un gran salto, mientras que si como parte del *cluster* en una zona triguera se genera demanda por reparaciones de maquinaria agrícola, un taller de reparaciones puede con el tiempo desarrollarse hacia la fabricación y el desarrollo de nuevas maquinarias, como se dio en varias zonas agrícolas del país.

Hirschman refinó más tarde (1977) el argumento, distinguiendo los casos en que los eslabonamientos los realizaban los mismos agentes que tenían a cargo la actividad principal, estableciéndose una especie de integración vertical y un fortalecimiento del empresariado local. En otros casos la inversión en actividades relacionadas con la producción del bien ya existente la llevan a cabo agentes externos, que al hacerlo cambian el orden del esquema productivo local y posiblemente aportan la incorporación

de tecnología no disponible hasta ese momento en la zona. Hirschman sostenía, finalmente, la ventaja de que las inversiones en los países en desarrollo se orientaran hacia los sectores con altas posibilidades de desarrollar encadenamientos productivos hacia delante y hacia atrás, para así acelerar el proceso de desarrollo económico (Stumpo, 1996).

La localización. Las teorías de localización y de geografía económica también intentan explicar las razones de la ubicación de la actividad económica⁵, incluyendo a las razones por las cuales algunos recursos naturales se procesan en origen y otros, en cambio, cerca de los centros de consumo. En este grupo de interpretaciones, la más conocida es la que pone el acento en los costos de transporte en relación a los costos del bien final. Así, en aquellos sectores en los cuales el producto final tiene un peso y/o volumen significativamente menor al del insumo principal, el procesamiento seguramente se hará en origen. En los casos inversos, los encadenamientos hacia adelante se ubican más cerca de los mercados de destino, y en donde la relación es relativamente indiferente, las actividades eligen cualquier localización. Este mismo enfoque ha profundizado más recientemente el análisis de la influencia de factores distintos a los costos de transporte, como por ejemplo la necesidad de coordinación de los flujos entre materia prima e industria procesadora, o cuando un mismo insumo es fundamental para varias actividades distintas que lo procesan. En estos casos es mucho más probable que los *clusters* se desarrollen en la región donde se encuentra el recurso (Ramos, 1997).

1.3. LAS REGIONES Y LOS COMPLEJOS (*CLUSTERS*) REGIONALES EN TORNO DE LOS RECURSOS NATURALES

Las regiones como ámbito competitivo. En muchos casos el desarrollo de encadenamientos productivos a partir de la explotación de un recurso natural tiene que ver con las capacidades de la región donde se explota ese recurso para ofrecer un ambiente competitivo que haga atractivo para los agentes económicos invertir en actividades relacionadas con el recurso hacia adelante, hacia atrás o “hacia los costados” (es decir actividades que se desarrollan porque existe la actividad principal, pero no como su proveedor o procesador de sus productos).

Los desarrollos más importantes en este sentido son los que enfatizan la importancia de **la proximidad y la confianza** que se genera por la interacción entre agentes económicos en una misma región, lo que lleva a una sustancial **reducción de los costos de transacción y coordinación en la región** (Casaburi, 1995). De esta manera, a través de la aglomeración de la actividad económica se generan en una región ciertas **habilidades empresariales relacionadas con la actividad económica principal y mano de obra especializada en esa misma actividad**. Así, la confianza mutua, las habilidades empresariales y la mano de obra especializada pasan a ser ventajas competitivas regionales, parte del **capital social local**, fomentando el desarrollo de nuevas actividades relacionadas en la región y aumentando los costos para los inversores locales de decidir localizar nuevas inversiones en ubicaciones alternativas sobre la base de costos menores o mayor cercanía a centros de consumo.

Scott y Storper (1992) dan una **visión institucional** de este fenómeno. Sostienen que en la actualidad los estados nacionales están perdiendo su capacidad de regular sus economías mientras que el desarrollo de regiones dinámicas a nivel subnacional permite que las políticas públicas para favorecer el surgimiento de *clusters* dinámicos sean mucho más efectivas a nivel local o regional. Estos autores creen que a nivel regional se puede desarrollar un alto nivel de confianza que aumente la eficiencia y baje costos y que para que esto suceda deben existir en la región instituciones que impidan comportamientos oportunistas que exploten la confianza existente. Estas instituciones son generalmente muchas y de muy variado tipo, e interactúan con frecuencia. Se trata de cámaras de comercio locales, consejos de la producción, la universidad y/o los institutos tecnológicos locales, en algunos países los sindicatos locales, y el gobierno local o regional. En estas instituciones la representación de la sociedad civil es muy amplia, y la capacidad de monitoreo sencillo y efectivo de las actividades mutuas es muy alta, permitiendo la utilización de sanciones formales o informales para las conductas que no se adecuen a las pautas de conducta social y económica de la región.

La región del mundo donde estos fenómenos de competitividad sistémica regional más se ha desarrollado es el Noreste de Italia, cuya fama mundial se extendió a partir de la obra seminal de dos investigadores del MIT, Michael Piore y Charles Sabel (1984). Siguiendo estas investigaciones, Pyke y Sengenberger (1990) sostienen que la acumulación local de conocimientos y habilidades especializados en la producción predominante de la zona le otorga a la región una gran flexibilidad y una gran capacidad

⁵ Ver, Ramos, Joseph (1997) y los trabajos de Krugman (1995) y North (1995) allí citados.

de adaptación a los cambios en los mercados. En la región hay firmas que se dedican a lo mismo y compiten entre sí, pero al mismo tiempo hay una división de especialidades entre diferentes firmas que se reparten distintas partes del proceso de producción de un bien. En el caso de las cadenas productivas italianas, la confianza que demanda la interdependencia entre los actores económicos proviene de la base común de valores culturales que comparte esa misma comunidad. Para otros casos de regiones competitivas en el mundo, los autores enfatizan el rol de los valores compartidos, pero no dan una visión concluyente sobre cuáles son las características fundamentales para la emergencia de la competitividad sistémica local, a excepción de la existencia de fuertes valores locales compartidos.

La OECD (1996) ha estudiado el fenómeno del desarrollo regional local a través de encadenamientos productivos (aunque no sólo de aquellos basados en recursos naturales). A través de distintos estudios específicos, la investigación llega a varias conclusiones interesantes sobre como se desarrollan mejor los *clusters* dinámicos. Señala como la mejor política regional a aquélla que identifica la principal actividad económica local (*core local industry*) y promueve los encadenamientos productivos alrededor de la misma. Estas políticas toman la forma de generar o promover el desarrollo de servicios de apoyo productivo (*business support services*) y la capacitación de la mano de obra local en calificaciones específicas para la actividad central de la región. En la aglomeración local, la mezcla de imitación, cooperación y competencia de las firmas que trabajan sobre actividades relacionadas promueve la dispersión y difusión del espíritu empresarial (*entrepreneurship*) que refuerza la competitividad regional. El énfasis en lo regional proviene del hecho de que en una economía mundial que está en cambio estructural permanente resulta más eficiente la descentralización de la toma de decisiones, y esto se da tanto en la política pública como a nivel empresarial. El estudio pone como ejemplos de esta tendencia, además del surgimiento de regiones ultracompetitivas en muchas partes del mundo, a una gran cantidad de grandes corporaciones multinacionales que frente al cambio constante de los mercados, se han descentralizado y convertido en una especie de federación de pequeñas unidades de negocio con un gran poder de autonomía.

Este cuerpo de la literatura, entonces, enfatiza las condiciones para que una región con una dotación de recursos determinada pueda desarrollarse rápidamente generando *clusters* alrededor de la actividad principal. El énfasis se encuentra en la importancia de políticas locales que favorezcan las actividades productivas a través de

buenas instituciones públicas y de la participación activa de la sociedad civil. Esto debe proveer la base para la creación de ventajas locales como la de mano de obra calificada en una especialidad regional, una coordinación entre agentes económicos más efectiva de la que proveen los mercados competitivos y un gobierno local eficiente que interactúa constantemente con el sector privado, generando políticas consensuales.

La formación de *clusters* en torno de recursos naturales: aspectos conceptuales. Los *clusters* se desarrollan normalmente con el paso del tiempo en regiones que tienen algún recurso natural en abundancia y comienzan normalmente con la explotación del recurso mismo, importando todos los insumos necesarios para tal fin y enviándolo en bruto a otra región (o país) para su procesamiento. En el caso de los países con muchos recursos y escasa población, como Argentina, Australia o Canadá, en el comienzo de la explotación de los mismos, no sólo se importaban los insumos, sino que tanto el mismo capital como la mano de obra debieron ser importados, además de la tecnología, las maquinarias y los demás insumos.

Analizando los *clusters* maduros que existen en el mundo, y mirando hacia atrás se puede hacer un esquema de como es en general la evolución de los mismos. Como muestra el Gráfico 1, tomado de Ramos (1997), los *clusters* basados en recursos naturales pueden atravesar cuatro etapas en su desarrollo.

GRAFICO 1. DESARROLLO DE UN CLUSTER

	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV
1. EXPORTACION	a) Recurso natural en bruto	b) Primer nivel de procesamiento	c) Procesamiento más especializado de primer nivel d) Segundo nivel de procesamiento	e) Inversión en el exterior
2. INSUMOS	Importados	Sustitución de importaciones de insumos principales para mercado nacional	Exportación de insumos	→
3. MAQUINARIAS	Importados (reparación local)	Producción bajo licencia para mercado nacional	Exportación de maquinarias básicas a mercados menos sofisticados Desarrollo de equipos más especializados	Exportación de maquinarias de todo tipo a mercados sofisticados
4. INGENIERÍA				
a) Producción	Semi importada	Nacional	Nacional	→
b) Diseño de proyecto	Importada	Parcial nacional	Nacional	Exportación
c) Consultoría	Importada	Parcial nacional	Nacional salvo especialidades	Exportación

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

En la primera etapa sólo se extrae y exporta el recurso natural, importándose todo lo necesario para su producción. El procesamiento local está limitado a aquellos casos en los cuales los costos de transporte antes de la primera transformación sean muy altos (troncos de madera, por ejemplo).

En una segunda etapa se sustituyen algunos insumos y quizás aumenta el nivel de procesamiento antes de exportarlo. En la tercera etapa, los insumos que ahora se fabrican localmente han subido en la curva de aprendizaje y se comienzan a exportar y, al mismo tiempo, aumentan la cantidad y el valor de los productos procesados localmente en el mix de exportaciones de la región.

Finalmente, en la cuarta etapa el total de actividades del cluster es competitivo en los mercados mundiales y, además de exportar, las empresas locales comienzan a invertir en otras regiones con dotaciones similares de factores (Ramos, 1997). Este desarrollo es sólo un esquema, basado en algunas características comunes de *clusters* exitosos en países desarrollados.

Stumpo (1996) ofrece algunas generalizaciones sobre el desarrollo de clusters de recursos naturales. En primer lugar remarca que en términos de eslabonamientos productivos, la explotación de recursos naturales normalmente tiene una exigencia tecnológica mucho menor que la fabricación de maquinarias, lo que torna bastante remota la posibilidad de que se desarrollen espontáneamente los encadenamientos hacia atrás. Dentro de la explotación de recursos naturales, también varía la situación entre aquellas que pueden descomponerse en varias sub-actividades y las que no, como en el caso de la gran minería o el petróleo. En el primer caso, como en muchas de las explotaciones agropecuarias, aumenta mucho la posibilidad de generar múltiples actividades alrededor de un mismo recurso, facilitando la diversificación y especialización de los agentes económicos y la creación de una red dinámica de interrelaciones que favorece la generación y la difusión de innovaciones. Otro punto importante en el análisis de Stumpo es la relevancia del recurso natural en sí. La existencia de recursos abundantes y de buena calidad es claramente una ventaja, pero este autor señala que cuando su ventaja respecto de otras regiones/países que también tiene el recurso es muy grande, la ventaja se vuelve en contra ya que disminuye el impulso al cambio y a la innovación, centrando el foco de los agentes exclusivamente en los costos de producción.

Finalmente Casaburi (en prensa), en sus estudio de dos *clusters* dinámicos en torno al sector agropecuario, lácteos en Argentina y fruta fresca en Chile, identifica también varios factores que influyeron en la competitividad que éstos desarrollaron. En primer lugar, se confirma la importancia de la presencia de una gran cantidad de productores medianos con energía empresarial. Esto se originó en ambos casos en una estructura de tenencia de la tierra que evitó tanto el gran latifundio como el

campesinado, contribuyendo a lo que él denomina *diffused entrepreneurship*. El segundo punto es la existencia de un sistema científico-tecnológico eficaz y especializado en el recurso de la región. Esto implica que tanto la universidad, como la escuela técnica y el instituto tecnológico de la región centran sus actividades en el o los recursos regionales. Por otra parte, en ambos casos se ha formado una cadena agroalimentaria en la cual se pueden detectar gran cantidad de relaciones de cooperación y coordinación entre los distintos eslabones, aún cuando no están ausentes la competencia y los conflictos de intereses. Finalmente, Casaburi entiende que las políticas públicas más efectivas para aumentar la competitividad de la región han sido las horizontales, más que los subsidios o las políticas sectoriales. Cuando estas últimas existieron, fueron más bien destinadas a remover las barreras que impedían un desarrollo más acelerado del *cluster*, como es la construcción de infraestructura básica, la superación de problemas fitosanitarios o la apertura de mercados externos muy protegidos.

La formación de *clusters* en torno a recursos naturales: algunos casos.

Algunos estudios de largo alcance sobre desempeño macroeconómico comparado han intentado demostrar que las economías con mayor abundancia de recursos naturales han tenido un menor crecimiento económico en el largo plazo que las economías más pobres en recursos⁶. Este tipo de trabajos confirmaron los prejuicios contra la contribución que puede hacer una buena dotación de recursos naturales al desarrollo de un país o una región. Otro cuerpo de la literatura, sin embargo, se concentró en el estudio de los casos de países prósperos cuyas actividades económicas más importantes están fuertemente relacionadas con sus recursos naturales, como Canadá, Australia, Nueva Zelandia o los países escandinavos. Estos estudios intentan identificar las claves del éxito de estos países en la explotación efectiva de sus abundantes recursos.

El volumen de Blomstrom y Meller (1990) que compara el desarrollo de América Latina con el de los países escandinavos da algunas explicaciones de porqué se dieron muchos más *clusters* dinámicos en los últimos que en los primeros. Entre ellas se encuentra:

- La reforma agraria. En Escandinavia hubo una reforma agraria temprana. Estas reformas redujeron al principio el ritmo de crecimiento económico, pero al generalizar la propiedad de la tierra entre agricultores pequeños y medianos,

fomentaron el uso más eficiente e intensivo de la tierra, y aumentaron la propensión a invertir e innovar. Esto a su vez creó la base para el desarrollo de servicios de apoyo a la agricultura. La distribución del ingreso más equitativa resultante llevó a su vez a un mayor consumo poco sofisticado que permitió el desarrollo de industrias locales.

- Educación. Todos los países escandinavos han puesto tradicionalmente un énfasis mayor que el que se dio en Latinoamérica a la educación, alcanzando tempranamente altos niveles de calificación de su mano de obra, con énfasis en la educación técnica y la educación de adultos. Esto permitió un más rápido *upgrading* tecnológico de los *clusters* incipientes.
- Dotación de recursos y estrategia de industrialización. En Escandinavia la industrialización ha estado ligada fuertemente con los recursos naturales existentes, mientras que en América Latina el prejuicio contra éstos ha sido tan grande que en la etapa sustitutiva de importaciones los esfuerzos de inversión industrial se encaminaron hacia sectores totalmente nuevos, las más de las veces ignorando las ventajas que podían otorgar los recursos existentes.
- Políticas industriales y comerciales. La naturaleza de pequeñas economías cercanas a grandes centros de producción, propia de los países escandinavos, hizo que ante las crisis internacionales, como la de 1929, nunca hayan considerado cerrar sus economías sino más bien desarrollar mecanismos para adaptarse a los shocks⁷. En muchos países de América Latina, sin embargo, su mayor “lejanía del mundo”, su gran tamaño y la mayor variedad de sus recursos naturales hizo creer a sus líderes que podían desarrollarse autárquicamente y aislándose de los mercados mundiales. Esta estrategia aislacionista tuvo un fuerte impacto negativo en el proceso de aumento de la productividad de la región, que desarrolló aparatos industriales no competitivos.
- Tecnología y capital extranjeros. Ambas regiones del mundo han incorporado tecnología y capitales extranjeros, aunque algunos países han estado más cerrados que otros. La diferencia, según estos autores, ha estado más en la capacidad de absorción interna, que ha sido mayor en Escandinavia por el mayor nivel de calificación de sus trabajadores y el mayor desarrollo de su sector empresarial
- El papel del Estado. En Escandinavia el estado ha tenido en este siglo un papel caracterizado por la provisión de una buena infraestructura y una administración

⁶ Ver, por ejemplo, Sachs, Jeffrey y A. Warner (1995).

⁷ Ver también, sobre este punto, Katzenstein, Peter (1995).

pública de alta calidad, pero en general sin dedicarse a producir directamente bienes o servicios. Otra diferencia con América Latina es el fuerte rol redistributivo de los estados escandinavos, lo que permitió una gran estabilidad sociopolítica y el desarrollo de un gran consenso entre el trabajo organizado, el capital y el gobierno.

En un estudio de la explotación de recursos naturales en países del sudeste asiático de alto crecimiento, Jomo y Rock (1998) llaman la atención sobre la importancia de la explotación eficiente de recursos naturales en Indonesia, Tailandia y Malasia, a los que frecuentemente se los agrupa con otros de la región como ejemplo de países que sólo crecen a base de sus manufacturas y no de sus recursos naturales. Estos autores enfatizan el rol de la intervención estatal en esos países para impulsar el desarrollo de *clusters* dinámicos en torno a estos recursos. Estas políticas han incluido: promover la diversificación de recursos (nuevos cultivos como la palma para hacer aceite en Malasia), mejora de infraestructura y promoción del procesamiento en el país. Estas políticas estimularon la sustitución de importaciones de insumos para los sectores productores de BIRN y la promoción de las exportaciones para que estos *clusters* se orienten hacia los mercados mundiales. Muchas de estas políticas han sido aplicadas sin éxito duradero en América Latina, lo que deja la pregunta sobre cuáles son las diferencias reales entre ambas regiones, y sobre cuáles serán sus reales costos y efectos en el largo plazo.

1.4. EL CRECIMIENTO ECONOMICO Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES EN BUSCA DE UNA TEORIA

La revisión de la literatura sobre los *clusters*, y especialmente la referida a aquéllos basados en los recursos naturales, deja un sabor agridulce. Por un lado, queda claramente constatado que dichos complejos existen y que han jugado un papel muy significativo en el crecimiento de muchos países. Por otro lado, la identificación de los factores asociados a la formación de estos *clusters* es dificultosa, y mucho más si lo que se desea encontrar son variables relevantes para la política económica. Como lo sugiere la reciente literatura sobre la importancia del **capital social** para el crecimiento económico, en algún sentido redescubierta a partir del trabajo de Putnam (1993), la formación de “distritos industriales” especialmente aptos para el crecimiento bien puede obedecer a factores complejos y configurados a partir de procesos históricos de larga

duración, nada fácilmente reducibles a variables individuales y aptas a su vez para transformarse en instrumentos de política económica.

Sin embargo, la principal razón de estas dificultades radica en el hecho de que la conceptualización sobre los *clusters*, que no ha llegado a ser una teorización, se ha realizado casi con total independencia del *corpus* central de la teoría económica. Aquella ha aprovechado las literaturas sobre economías regionales y sobre pequeñas empresas. Pero, sorprendentemente, en ningún momento se estableció el nexo con las nuevas teorías del crecimiento económico.

Esta desvinculación podría resultar comprensible en el caso particular de los complejos basados en los recursos naturales, porque es sabido que la teoría del crecimiento económico tiene una marca de nacimiento asociada a la idea de los rendimientos decrecientes y, por lo tanto, ha tendido a desdeñar el papel que pueden jugar los recursos naturales en el crecimiento.

No obstante, la desvinculación es sorprendente porque **en algunos de los aportes de las nuevas teorías del crecimiento está la clave para explicar el desarrollo de los *clusters*, estén o no basados en los recursos**⁸. En primer lugar, uno de los principales aportes de las nuevas teorías ha sido demostrar la naturaleza esencial de la acumulación de capital humano para explicar el crecimiento económico, un hallazgo desde todo punto de vista similar al que se ha encontrado, más empíricamente, al tratar de explicar el desarrollo de los *clusters*.

Más específicamente, y sobre todo a partir del trabajo seminal de Lucas (1988), hay **fuertes evidencias en el sentido de que una vez acumulada una cierta masa crítica de capital humano éste presenta fuertes externalidades y, en particular, se constituye en el principal factor de la atracción o expulsión de capital humano y de capital físico de una determinada región o ciudad**. Como es sabido, este hallazgo de Lucas ha sido muy discutido a lo largo de esta década por la pléyade de trabajos que trataron de demostrar que el modelo de Solow no estaba del todo equivocado al predecir la convergencia del ingreso por habitante entre regiones ricas y regiones pobres ya que, al menos, podría demostrarse la existencia de una convergencia condicional⁹. Sin embargo, las evidencias acerca de la convergencia, aun condicional, no son para nada

⁸ En lo que sigue nos basaremos en buena medida en el libro de Romer, David (1996), que es una de las exposiciones recientes más completas sobre los avances de la teoría del crecimiento.

⁹ Ver, por ejemplo, el citado trabajo de Romer (1997) y Barro y Sala-i-Martin (1995).

concluyentes. Para el caso de la Argentina, por ejemplo, Willington (1998) no encontró convergencia entre provincias.

La “moraleja” del trabajo de Lucas, sin embargo, parece exageradamente pesimista, ya que puede implicar de hecho la no convergencia permanente, o aun la divergencia, entre regiones ricas y regiones pobres. Sin embargo, hay una lectura alternativa de su enfoque, y es la sugerida antes. En tanto una región determinada logre acumular una cierta “masa crítica” de capital humano, su tasa de crecimiento puede aumentar sustancialmente y ser mayor a las de las regiones más ricas, iniciando un proceso de convergencia.

Esta hipótesis puede ser especialmente relevante para el tema que nos ocupa. Lo que revela la conceptualización del proceso de formación de *clusters*, todavía algo confusamente, es la importancia del papel que ha jugado la formación de un *pool* de capital humano específico a la o las actividades propias de la región.

Aunque el capital humano específico lo es, en última instancia, para cada persona o para cada empresa, es evidente que buena parte del conocimiento científico y tecnológico es de naturaleza “no rival”, como también lo han destacado las nuevas teorías del crecimiento, de tal modo que esos conocimientos tienen, en alguna medida, las características de un bien público.

A partir de esta cualidad se derivan dos consecuencias. La primera es que ella permite entender porqué les resulta conveniente asociarse, o al menos interactuar, a las empresas o a las personas que comparten una cierta dotación de capital humano específico, en lugar de aislarse y competir: es a partir de esta interacción que ellas pueden apropiarse de las externalidades del capital humano de otros. La segunda es que **se justifica algún tipo de intervención estatal**, dado que en caso contrario el mercado no producirá la cantidad de conocimiento científico y tecnológico socialmente óptima. Esta justificación es aun mayor en este caso que en el caso general de los bienes públicos, porque a partir del trabajo de Lucas resulta que es necesario acumular una masa crítica de capital humano para lograr que operen las externalidades disparadoras de un proceso de crecimiento convergente. Por lo tanto, la intervención pública podría justificarse hasta tanto logre acumularse aquélla masa crítica.

2. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS: EL CASO DE LA PROTECCION EFECTIVA A TRES COMPLEJOS PAMPEANOS: CARNES, LACTEOS Y TRIGO¹⁰

2.1. LA PROTECCION ARANCELARIA Y LOS REINTEGROS EN EL PERIODO 1990-1994

Aranceles a la importación. Se sintetizan aquí los cambios más importantes producidos en los niveles arancelarios durante el período que va desde el momento previo a la apertura de la economía hasta 1995. Fueron considerados en el cálculo la protección a los productos (PN), a los insumos (PI) y la protección efectiva (PE).

A principios de 1989 el arancel máximo era de 45% y una serie de nomencladores presentaban sobretasas de hasta de un 15%, en tanto la tasa promedio estaba en torno al 30%. La protección arancelaria comienza a disminuir fuertemente a partir de ese año; hacia fines de 1989 el arancel medio cae a un valor en torno al 21% con un arancel máximo del 30%.

A principios de 1990 el arancel máximo se estableció en 24% y la media se redujo al 16%. A mediados de ese año se produjeron cambios en los aranceles que elevaron la media al 18%. En ese contexto las tasas de los alimentos se redujeron desde valores entre 10% al 24% a valores desde el 5% al 20%. Finalmente en Octubre cambiaron nuevamente los aranceles elevando la media al 17%.

Como puede verse en el Cuadro 1, los productos analizados presentaron tasas de protección escalonadas para trigo-molienda y en menor medida para lácteos siendo descendente para las carnes según su grado de elaboración.

¹⁰ El trabajo comprende el análisis de los mecanismos de protección desde 1990. Las estimaciones correspondientes al período 1990-1994 se realizaron en base a una matriz de insumo-producto del año 1984. En tanto para los años siguientes se utilizó una actualización a 1993 de los sectores correspondientes a los productos e insumos en cuestión.

CUADRO 1
EVOLUCION DE LA PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA DE LOS PRODUCTOS
CONSIDERADOS

DESCRIPCION	1990			1991 (Abril)			1994		
	PN	PI	PE	PN	PI	PE	PN	PI	PE
Trigo para siembra	8,0	6,7	8,4	3,0	6,7	2,0	5,5	5,7	5,5
Trigo para harina	13,0	6,7	14,8	3,0	6,7	2,0	12,5	5,7	14,4
Molienda de Trigo	13,0	11,2	17,0	3,0	3,3	2,3	14,5	10,5	20,0
Carnes rojas sin elaborar	13,3	14,5	7,2	4,3	3,9	6,1	13,3	9,2	27,7
Carnes rojas elaboradas	10,3	13,9	4,4	7,9	6,1	10,9	18,1	14,2	23,1
Leche procesada	13,0	15,1	11,0	3,0	4,8	0,5	16,0	17,4	15,6
Productos lácteos	13,8	15,1	11,8	3,3	4,8	0,8	17,2	17,4	17,1

PN: Protección Nominal

PI: Protección a los insumos

PE: Protección Efectiva

Cabe consignar, sin embargo, que hasta abril de 1991 tuvieron vigencia fuertes barreras no arancelarias a las importaciones, que resultaron mucho más determinantes de la protección efectiva. A partir de enero de 1991 se introdujo una tarifa uniforme del 22% que incluía al 80% del nomenclador. En abril de ese año, se modificó nuevamente la estructura arancelaria, estableciéndose 3 niveles: 0% (materias primas), 11% (insumos intermedios) y 22% (bienes manufacturados), siendo el arancel promedio del 10%, incluida la tasa de estadística del 3%, lo cual significó una caída del 37% en relación a la vigente hasta ese momento y una dispersión mucho mayor.

En los productos seleccionados cayeron también todas las medidas de protección, se modificó la estructura (las carnes pasaron a ser ascendentes) y se mantuvo un único nivel trigo-harina como PN y prácticamente también como PE. Como puede verse todos los productos analizados estaban por debajo del arancel promedio (10%).

En octubre de 1991 se introdujo un nuevo arancel con 5 niveles (0%, 5%, 13%, 22%, 35%); los sectores primarios se ubicaron en torno al 5%; las manufacturas se concentraban entre el 5% y el 22%; el promedio aritmético era del 12% con menor dispersión que la anterior.

Las reformas arancelarias introducidas en 1992 comienzan a revertir la caída de aranceles del período anterior y el arancel promedio de la economía aumentó un 16%. En octubre de ese año, las tasas fueron escalonadas de acuerdo al valor agregado en 9 tramos, entre estas correspondió 2.5% a los productos agrícolas y desde el 5% al 10%, para la cadena de bienes alimenticios. También se introdujo un aumento en la tasa de estadística del 3% al 10%. El arancel promedio pasó a ser del 9% con elevada dispersión.

Esta estructura se mantuvo hasta diciembre de 1994 y en la gran mayoría de los productos seleccionados no se produjo ninguna variación en las tasas.

La protección resultante para los productos analizados es escalonada ascendente y salvo carnes la PE sigue el mismo escalonamiento que la PN.

Reintegros a las exportaciones. Después de los cambios en la política comercial de 1988 los reintegros no cambiaron. Sus niveles se determinaron en 1986 con tasas del 10%, 12.5% y 15%. Esta estructura de tasas continuó sin cambios hasta 1989, donde debido a situaciones críticas se aplicó un impuesto a las exportaciones. Dicho impuesto se eliminó a mediados de 1990, pero los reintegros se pagaban con títulos de deuda.

En abril de 1991 los nuevos niveles se redujeron, manteniéndose en un rango entre el 3.3% y el 10%. En noviembre de 1992 se estableció un nuevo esquema de reintegros, procurando aproximarlos a una efectiva devolución de los impuestos que incidían en cascada a través de los eslabones de la cadena de insumo-producto. **Pero el fundamento básico de la nueva política era aproximar tanto como fuera posible la estructura de incentivos a la exportación y a la venta en el mercado interno.**

La estructura de tasas mostraba niveles que variaban entre 2.5% y 20%, de acuerdo al grado de elaboración del producto.

2.2. ESTRUCTURA ARANCELARIA Y REINTEGROS A PARTIR DE 1995

En Enero de 1995 comenzó a regir el AEC (Arancel Externo Común). La PN promedio de la economía disminuyó en un 30% debido a la eliminación de la tasa de estadística y a las características de la nueva estructura arancelaria.

En la reunión de Ouro Preto se aprobó el AEC, con excepciones que convergen ascendentemente y descendentemente en el 2001 y el 2006. Estas excepciones afectan

marginalmente tanto a la PN de los productos analizados como a la PI. En consecuencia solo se realizaron los cálculos en base al Arancel Externo Común.

Debido a los criterios utilizados para el establecimiento de los aranceles se comparan las actividades agrícolas (trigo) con el promedio del sector y las industriales (molienda, carne, leche y lácteos) con el promedio de alimentos.

Carnes. Como puede verse en el Cuadro 2, las carnes rojas pueden dividirse en dos eslabones: aquéllas que salen del frigorífico y se comercializan como **carnes sin elaborar** y las que resultan de un posterior proceso de elaboración o **carnes elaboradas**, por ejemplo, fiambres.

CUADRO 2
Carnes: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1995
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Carnes rojas sin elaborar	7,7	5,0	15,9	3,2	5,0	-2,3
Carnes rojas elaboradas	11,4	8,6	15,9	7,1	8,6	4,7
Alimentos	13,0	8,3	21,3	7,2	8,3	5,1

CUADRO 2 (continuación)
Carnes: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1997
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Carnes rojas sin elaborar	10,7	7,1	21,4	2,8	7,1	-10,3
Carnes rojas elaboradas	15,0	11,1	21,1	6,6	11,1	-0,7
Alimentos	15,8	10,9	24,6	6,1	10,9	-2,4

Los principales insumos transables de "carne sin elaborar" son el ganado en pie y los envases de hojalata; en tanto, para las "carnes elaboradas" su principal insumo es "carnes sin elaborar" y ganado en pie, cuando se trata de establecimientos integrados. Tanto las carnes sin elaborar como elaboradas cuentan en 1995 con PE superiores a sus PN. En tanto sus PN y PI son ascendentes resultando en PE iguales En relación con los alimentos, las carnes presentan PN y PE menores.

El tratamiento de las carnes en las exportaciones registra reintegros ascendentes y en ambos casos menores que las PI provocando menores PE a las exportaciones, que

son negativas para las carnes sin elaborar. Estas presentan niveles de protección a las exportaciones menores que los correspondientes a los alimentos, mientras que las carnes elaboradas registran valores similares.

Los cambios posteriores a 1995, debidos fundamentalmente a la aplicación de la tasa de estadística, elevaron los niveles de PI y PE a las importaciones acortando las diferencias entre carnes y alimentos, pero sin que se modifiquen las relaciones planteadas para el periodo anterior. En relación con las exportaciones las PN resultan menores a las anteriores, tanto para las carnes como para los alimentos. En cambio se elevaron, -como se dijo- los niveles de protección a los insumos, provocando la caída de las PE pero manteniendo la estructura relativa previa a 1995, salvo para las carnes elaboradas, cuyas PE y PN son mayores que para los alimentos.

Lácteos. La producción de leche comienza en el tambo y luego pasa por procesos de industrialización para producir **leche procesada** y **productos lácteos** (queso, yoghurt, etcétera) y ambos conjuntos de productos venden fundamentalmente al consumo final. El principal insumo de “leche procesada” y de “productos lácteos” es la leche cruda, pero esta no es transable. En consecuencia los principales insumos transables son los envases de plástico y de papel y cartón; en el caso de productos lácteos también cuentan, como insumos, los productos semi-procesados de la misma rama.

Como puede verse en el Cuadro 3, la “leche procesada” presenta similares niveles de PN y PE, en cambio los “productos lácteos” cuentan con mayor PN y en consecuencia mayor PE. Los alimentos presentan igual PN que la leche y una PE superior a ambas, debido a la menor representatividad relativa de la PI.

CUADRO 3
Lacteos: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1995
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Leche procesada	13,0	13,1	13,0	6,0	13,1	4,7
Productos lacteos	16,0	13,1	16,5	6,0	13,1	4,7
Alimentos	13,0	8,3	21,3	7,2	8,3	5,1

CUADRO 3 (continuación)
Lacteos: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1997
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Leche procesada	16,0	15,6	16,1	5,4	15,6	3,5
Productos lacteos	19,0	15,6	19,6	5,4	15,6	3,5
Alimentos	15,8	10,9	24,6	6,1	10,9	-2,4

En cuanto a las exportaciones, ambos productos tienen igual reintegro y similar PE. Estas protecciones son, a su vez, menores que el promedio de alimentos.

Con los cambios introducidos a partir de Abril de 1995 aumentaron las PN y PE de leche y productos lácteos al igual que el conjunto de alimentos, manteniéndose similares proporciones relativas. En cambio, los reintegros disminuyeron y ello provocó, junto con la elevación de las PI, la caída de las PE a las exportaciones. Esta caída fue superior para los alimentos.

Trigo. La cadena se inicia en la producción del grano y se diferencia según se destine para semilla o para ser industrializado. El primero es producido, mayoritariamente, por establecimientos para quienes representan su producción principal. Este se comercializa, luego, como insumo del grano para harina; que es el siguiente eslabón de la cadena, cuyo destino son los bienes finales: productos de panadería (pan, galletitas) y pastas.

Con el establecimiento del Mercosur, el **trigo semilla** -al igual que las restantes semillas- cuentan con una PN del 0 %. Sus principales insumos transables son la propia semilla, el combustible, los abonos y los fertilizantes y plaguicidas, cuyos aranceles determinan el nivel de la PI y la PE.

Como puede verse en el Cuadro 4, cuando se compara la protección a esta actividad con la del conjunto de la agricultura, se observan menores PN y, aunque la protección a los insumos también es comparativamente menor, no compensa a la diferencia anterior y registra una PE sustancialmente inferior.

CUADRO 4
Trigo: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1995
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Trigo para siembra	0,0	4,1	-0,8	4,5	4,1	4,6
Trigo para harina	10,0	4,1	11,1	0,0	4,1	-0,8
Agricultura	6,7	5,1	7,2	4,4	5,1	4,1
Molienda de Trigo	10,7	8,7	14,5	6,0	8,7	0,6
Alimentos	13,0	8,3	21,3	7,2	8,3	5,1

CUADRO 4 (continuación)
Trigo: cálculo de la protección al mercado interno y a las exportaciones - 1997
(calculado con la matriz de 1993)

Producto	PN	PI	PE	PNx	PI	PEx
Trigo para siembra	0,0	5,8	-1,1	4,1	5,8	3,7
Trigo para harina	13,0	5,8	14,4	0,0	5,8	-1,1
Agricultura	8,5	6,9	9,1	2,8	6,9	1,4
Molienda de Trigo	13,7	11,6	17,7	5,4	11,6	-6,9
Alimentos	15,8	10,9	24,6	6,1	10,9	-2,4

PN: Protección Nominal

PI: Protección a los insumos

PE: Protección Efectiva

PNx: Reintegro a las exportaciones

PEx: Calculado en base a la PNx y la PI

La semilla cuenta, a su vez con un reintegro a las exportaciones, que determina una PE a las exportaciones positiva. El reintegro es similar al promedio agrícola, pero la PI es menor que la correspondiente al sector; en consecuencia es mayor su PE a las exportaciones.

El **trigo para harina** presentaba en enero de 1995 una PN superior al trigo-semilla e igual PI -debido a su estructura de costos similar- determinando una mayor PE. En términos relativos con la agricultura, registró una mayor PN en el mercado interno, menor PI y consecuentemente una PE superior. La actividad no contaba con reintegros, lo cual explica la protección negativa a las exportaciones, con una marcada diferencia, en la PN y PE, comparadas con el promedio de la agricultura.

La **molienda** contaba a principios de 1995 con una PN levemente superior a la de su insumo principal (trigo para harina) y una mayor PI. También era superior la PE. Los niveles de protección a las importaciones comparados con el conjunto de los alimentos muestran niveles de protección menores al promedio. El sector contaba, por otra parte, con la mayor PN de la cadena respecto a las exportaciones y una baja PE, en tanto los reintegros eran levemente menores que para los alimentos y la PE sensiblemente menor.

A partir de abril de 1995 -debido fundamentalmente a la aplicación de la tasa de estadística (TE) - se incrementó la PI de la semilla. Si bien la tasa general fue del 3 % los principales insumos del grano fueron gravados con una tasa menor. La PN no cambió debido a que no se aplicó la TE al producto, afectando levemente la PE. Por otra parte disminuyeron los reintegros que -junto con el aumento de la PI- produjeron una caída de la PE a las exportaciones, al igual que el conjunto de la agricultura, pero en menor medida que ésta.

Con los cambios posteriores, a partir de abril de 1995 se elevan tanto la PN como la PE del trigo para harina, debido al menor aumento de la PI. Mientras la PE a las exportaciones disminuye levemente por el aumento de la TE de los insumos, se reducen las diferencias de protección a las exportaciones en relación con el promedio de la actividad agrícola, debido fundamentalmente a la disminución general de reintegros.

Después de abril de 1995, se eleva la PN de harina y crece menos la PI con lo cual se eleva la PE. En tanto, se reduce la PN a las exportaciones motivando la caída de la PE por debajo de la semilla. Igual situación se produce para el conjunto de los alimentos.

2.3 CONCLUSIONES

La apertura comercial externa notoriamente acentuada en 1991 fue un paso decisivo para la integración de la economía argentina a las corrientes del comercio mundial y redundó, en general, en una sustancial disminución de los niveles y de las dispersiones de protecciones nominales y efectivas que fueron típicas de las décadas anteriores.

En los casos aquí analizados, la **protección a las ventas al mercado interno** de las cadenas triguera y láctea presentan niveles de protección escalonados, tanto para las PN como para las PE. Las carnes, por su parte, muestran una PN escalada, pero igual PE

en ambas etapas. Por otra parte, las PE de los tres productos son superiores a las PN y lo propio ocurre en el conjunto de la agricultura y los alimentos, con la excepción de trigo para siembra (menor PE) y leche procesada (igual PE).

Se observa también la subsistencia de niveles no irrelevantes de **dispersión** entre los distintos sectores, así como también en función del valor agregado. Aunque el incentivo diferencial por etapa de elaboración fue y sigue siendo un objetivo explícito de la política comercial, el escalamiento observado no sigue criterios homogéneos. Mientras en el caso de las carnes la PE es similar en ambas etapas, hay 3 puntos de diferencia en los lácteos y más de 18 en el trigo y sus productos.

Por otro lado, para el desarrollo de largo plazo de los complejo productivos basados en los recursos naturales también es muy relevante lo que ocurre con la **protección efectiva a las exportaciones**. Aquí se observa, en general, una PE mucho menor que la vigente para el mercado interno, situación que se acentúa desde 1996. En 1997, los diferenciales entre PE y PEx son muy significativos, variando entre 12,6 puntos (leche procesada) y 31,7 puntos (carne roja sin elaborar).

Del análisis anterior surge entonces claramente que, a pesar de los evidentes progresos de la estructura de incentivos de política comercial externa observados en la década presente, subsisten todavía importantes sesgos contrarios al desarrollo de los complejos productivos basados en los recursos naturales.

Los sesgos mencionados se observan tanto en la protección a la venta interna como a las exportaciones. En el primer caso, hay imperfecciones en el escalamiento de la protección según valor agregado, tanto dentro de una misma cadena de valor como en la comparación entre ellas. En el caso de la PE a las exportaciones, todavía se observan distancias demasiado significativas respecto de las halladas para las ventas internas.

La conclusión de políticas es que estas distorsiones deben ser removidas si se desea potenciar el desarrollo de los complejos productivos exportadores basados en los recursos naturales.

3. LA POLITICA FISCAL Y LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS NATURALES

3.1. LA POLITICA TRIBUTARIA

Estructura tributaria sin distorsiones intersectoriales mayores. Las sucesivas reformas tributarias practicadas en la Argentina a lo largo de la década del noventa dieron como resultado una estructura tributaria que, por haber eliminado la casi totalidad de los impuestos distorsivos y por basarse principalmente en el IVA y en ganancias, no sesga significativamente la asignación intersectorial de recursos.

En lo que se refiere a los aspectos de la política tributaria más relevantes para el desarrollo de los *clusters* hay que destacar la eliminación de los derechos de exportación¹¹, de la mayor parte de los impuestos internos y, a través de los pactos fiscales, de los componentes “cascada” de los impuestos al giro de negocios (básicamente, ingresos brutos).

3.1.1. DISTORSIONES ASIGNATIVAS SUBSISTENTE EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA

Distorsiones tributarias intersectoriales menores. Sin embargo, subsisten algunas distorsiones intersectoriales menores aunque todavía significativas, tales como el impuesto a los sellos y un sinnúmero de tasas provinciales y municipales. Entre éstas últimas se destacan las **tasas viales**, que afectan a los productores agropecuarios pero que muchas veces no se invierten en la mejora de los caminos, y las diversas **tasas bromatológicas**, que tampoco suelen cumplir la función de tales. Aunque no es posible estimar en detalle la incidencia cuantitativa de estas distorsiones, ya que ello requeriría un análisis a nivel de partido o jurisdicción, puede estimarse que su impacto total no debe superar el rango del 0,5 al 2 % del valor bruto de la producción primaria. Esta magnitud no es irrelevante, pero tampoco decisiva si se la compara, por ejemplo, con los sesgos remanentes en la política comercial externa.

¹¹ Hay que tener en cuenta que las demoras en la devolución del IVA a los exportadores están actuando, crecientemente, como un impuesto a las exportaciones.

Subsidios al sector primario. Es necesario tener en cuenta, por otro lado, que el sector primario goza también de un subsidio muy significativo en el precio del gasoil, que casi seguramente más que compensa los efectos negativos de los impuestos y tasas mencionados.

Los sesgos anti-inversión y anti capital propio de la estructura tributaria. Más allá de estas distorsiones intersectoriales, el sistema tributario argentino presenta todavía sesgos muy importantes que afectan la inversión y la estructura del capital. En el primer caso, es bien sabido que el IVA sobre los bienes de inversión se paga al contado y no *pari pasu* con su generación de valor. Esto implica que el inversor debe asumir un costo financiero significativo que afecta negativamente la TIR del proyecto y, por lo tanto, la inversión. La única razón de la subsistencia de esta distorsión es la limitación de los recursos fiscales.

Una segunda distorsión de particular relevancia para los *clusters* surge del hecho de que, al estar desgravados los intereses, la inversión realizada con capital propio resulta mucho menos rentable, tributariamente, que la realizada con deuda¹². Este punto se retoma en la sección siguiente.

3.1.2. LAS SEGMENTACION ECONOMICAS Y SOCIALES Y LAS DISTORSIONES ORIGINADAS EN LA EVASION ¹³

Aunque las distorsiones subsistentes en la estructura tributaria no son irrelevantes, en esta sección se argumentará que la evasión impositiva constituye un obstáculo aun más significativo para el desarrollo de los *clusters*.

Como todos los países del mundo la Argentina presenta una estructura productiva con empresas grandes, medianas y chicas, un sector de trabajadores por cuenta propia con o sin capital y un sector informal. Asociada a esta estructura, hay una distribución del ingreso que, lo mismo que aquella, muestra importantes desigualdades.

En los países en desarrollo - en América Latina mucho más que en Asia - las desigualdades productivas y de ingresos suelen ser mayores que en los desarrollados. La

¹² El proyecto de reforma tributaria actualmente en el Congreso corrige parcialmente este sesgo, aunque de modo imperfecto, porque encarece el costo del capital en el momento menos apropiado.

¹³ Esta sección está basada en Llach et. al (1997, capítulo 5) Llach (1997, capítulos 7 y 14).

tendencia a una mayor equidad es una de las principales ventajas del crecimiento económico.

Asociada a esta mayor desigualdad, otro rasgo característico de los países en desarrollo es que las líneas divisorias que separan a los sectores productivos y a los tramos de ingresos están más marcadas, de tal modo que no es fácil atravesarlas. Es por ello que se habla de **segmentación** o de **barreras a la entrada** para referirse a esta mayor dificultad que tienen los agentes económicos para moverse **entre** estratos productivos, y las familias para moverse **entre** estratos de ingresos.

Las segmentaciones siempre pueden explicarse en función de la **historia** económica de cada país. Por dar sólo un ejemplo, los países en desarrollo con un sector rural superpoblado tendrán seguramente una fuerte migración a las ciudades y entonces presentarán, al menos por un tiempo, un sector informal en expansión y segmentado del resto. Así Brasil, con poblaciones rurales y niveles educativos menores que la Argentina, tendrá con seguridad por muchos años un sector informal urbano más expansivo y, probablemente, también más segmentado.

Desde un punto de vista contemporáneo, sin embargo, las segmentaciones pueden explicarse en buena medida por **imperfecciones de los mercados**. La más notoria suele ser la de los **mercados de crédito y capitales**. Mientras los sectores informales deben recurrir al "usurero" local y pagar 5 \ 6 % mensual de interés, las grandes empresas se financian al 1 % mensual en los mercados internacionales. Sin embargo, esta diferencia no siempre se explica en función de la rentabilidad de los proyectos, sino por factores tales como la riqueza previa y las garantías que cada sector puede ofrecer, los contactos preexistentes o la transparencia de los balances. El precio no lo es todo, sin embargo, y la segmentación se manifiesta también en las **restricciones cuantitativas** al acceso al crédito que enfrentan muchas empresas pequeñas y medianas.

Menos evidentes en el día a día, pero mucho más intensas y relevantes en el mediano y largo plazo, son **las negativas consecuencias de las imperfecciones del mercado de capitales sobre la imperfección del mercado de capital humano**. Si un fabricante informal de bolsas de residuos puede tener alguna chance de conseguir crédito muy caro para comprar una segunda máquina, un joven que quiera conseguir financiamiento para pagar sus estudios secundarios o terciarios no tiene directamente ninguna posibilidad a pesar de que está probado que las tasas de retorno a la educación son muy altas, y lo son mucho más en presencia de alto desempleo (L.Llach, 1996).

Las segmentaciones de los mercados de crédito y capital humano y también su natural opacidad, determinan a su turno que el **acceso a la tecnología** y, en general, a la **información** muestre también significativas barreras a la entrada.

Una respuesta típica de las empresas¹⁴ a la menor rentabilidad emergente de las dificultades antedichas es la evasión impositiva y el consecuente desarrollo de la **economía negra**, cuya incidencia es mayor en los sectores de la economía más afectados por las mencionadas imperfecciones de los mercados.

Por las mismas razones que las conducen a la economía negra, muchas empresas optan también por la **informalidad laboral**. Es altamente probable que los contratos de trabajo no registrados en la contabilidad también sean "negros" desde el punto de vista del cumplimiento de la legislación laboral, y por las mismas razones. La informalidad laboral permite a las empresas no sólo evadir los impuestos al trabajo sino también adoptar una **flexibilización de facto** que actúa en la misma dirección de reducir costos, incluidos los de despido.

Estas respuestas, sin embargo, generan una típica situación de "**círculo vicioso del retraso**". Al ubicarse en la economía negra o "gris", las empresas carecen de balances mínimamente confiables y esto profundiza sus dificultades de acceso al crédito bancario, a su integración en redes de proveedores o clientes "aguas abajo" de las empresas grandes, a la formación de **joint ventures** y, en general, a la modernización. Coherentemente, es probable que el pequeño "grupo empresario" de la economía negra e informal tenga una escasa propensión a capitalizar sus empresas.

Las segmentaciones implican tanto un desaprovechamiento del uso óptimo de los recursos de la economía como importantes problemas de equidad social. Pero aunque su existencia es inevitable por razones históricas, es necesario "no cruzarse de brazos" y adoptar políticas capaces de moderarlas.

La Argentina en 1997

En los países que han realizado recientemente reformas económicas la segmentación muestra rasgos peculiares por el diverso grado de adaptación que las empresas han mostrado a las nuevas condiciones de la economía.

¹⁴ En el caso de las personas es probable también que la evasión cumpla la función de financiar proyectos educativos irrealizables de otro modo.

La estabilidad monetaria, la apertura comercial, la desregulación y las privatizaciones produjeron un **shock de modernización** de la estructura productiva argentina. Por ejemplo, aunque es difícil separar los efectos de cada una de las reformas, parece evidente que aun con independencia de la apertura comercial, la sólo presencia de la estabilidad y de la desregulación determinaron una súbita modernización del consumo que permitió una igualmente rápida modernización del comercio y de los servicios. Esto creó una difícil situación para muchos de los ocupados en los frágiles empleos "cuentapropistas" que se habían creado en la década del ochenta en estos dos sectores. Una prueba de ello es que en la década del noventa la mayoría de los empleos creados fueron empleos asalariados en los sectores de servicios modernos (servicios profesionales y a las empresas), mientras que el "cuentapropismo" tendió a decaer.

Reflejando pues en parte su propia historia y en parte los cambios en las condiciones macroeconómicas, en los precios relativos y en las ventajas competitivas sectoriales, las empresas mostraron muy diferentes capacidades de adaptación al nuevo contexto. Indudablemente, las imperfecciones de los mercados y las consecuentes segmentaciones dificultaron o impidieron que muchas empresas y trabajadores pudieran modernizarse dentro del mismo sector o bien pasarse a las actividades que ahora tenían mayores ventajas competitivas.

Por otro lado, el aumento de la recaudación impositiva producido por la "revolución tributaria", y en particular la generalización del IVA con un nuevo sistema de facturación, modificaron adicionalmente las rentabilidades sectoriales y pusieron más limitaciones que antes a la economía negra.

Como consecuencia pues de la historia común de muchos países en desarrollo y de la clarísima aceleración de la modernización de la economía a partir de las reformas, la tradicional segmentación de la economía argentina adquirió nuevos perfiles. Con el objeto de estudiar las políticas conducentes a moderar estas segmentaciones, es útil bosquejar aquí algunos rasgos de los tres segmentos típicos.

Sector moderno. Lo definen tres características principales. En primer lugar, las empresas que lo integran ya pasaron el "test de la reforma" y se han adaptado razonablemente a las nuevas condiciones macro y microeconómicas. En segundo lugar, aunque la mayoría de las empresas grandes forman parte de este sector, hay muchas empresas medianas y pequeñas que se han integrado al mismo. En tercer lugar, y asociado al segundo, el sector tiene acceso a los mercados de crédito, capitales, información y

tecnología, es decir, no está limitado por las segmentaciones. Sus trabajadores tienen un mayor nivel de capital humano que el promedio y las empresas realizan algún esfuerzo adicional, generalmente costoso, de capacitación del personal.

Desde el punto de vista laboral, muchas de las empresas del sector muestran una cierta facilidad para negociar colectivamente a nivel de empresa y, por otro lado, las nuevas formas de contratación flexible les permiten disminuir, en el margen, los sobrecostos originados en el marco legal (caso despidos).

El principal problema del sector moderno para desarrollarse y crear empleos no está en las imperfecciones del mercado ni en la legislación laboral, sino en el hecho de que al operar principalmente en blanco su carga impositiva efectiva es muy alta. Esto limita su rentabilidad y sus inversiones y con seguridad esta es una de las razones por las que, si bien el sector moderno ha sido en la década actual un creador neto de empleos, no lo ha hecho con el dinamismo suficiente como para absorber los incrementos de oferta originados tanto en el aumento de la tasa de actividad como en los trabajadores que perdieron su empleo en los sectores más rezagados.

Sector en transición. Está integrado por empresas que se encuentran "en transición" desde el punto de vista de su posicionamiento frente a la reforma económica. La mayoría de las empresas medianas y pequeñas organizadas como tales integran este sector, junto a empresas grandes ubicadas en las actividades que perdieron competitividad como consecuencia de la reforma económica.

A diferencia del sector moderno, el desarrollo del sector está limitado por las segmentaciones que le dificultan el acceso al crédito, al mercado de capitales, a la información y a la tecnología.

Desde el punto de vista impositivo, lo más probable es que muchas empresas de este sector operen "en gris". La consecuente falta de realismo de sus balances, aun cuando sea a veces compensatoria de una baja rentabilidad originada en factores exógenos, realimenta el "círculo vicioso del retraso" descrito en la sección anterior.

Aunque muchas de ellas negocian directamente con su personal, los convenios colectivos "de cúpula", que suelen reflejar más bien las necesidades del sector moderno, constituyen una restricción adicional a su desarrollo. Por otra parte, les resulta mucho más costoso y difícil acceder a las nuevas formas de contratación. Entre los trabajadores ocupados en este sector predominan los de capacitación intermedia, sobre todo en lo

referido al "capital humano específico", no obstante lo cual son escasos los esfuerzos de las empresas para capacitar a su personal.

De este modo, así como la carga impositiva es el principal obstáculo al desarrollo y a la creación de empleos del sector moderno, la evasión impositiva, las imperfecciones de los mercados y la legislación laboral centralista aparecen como las principales limitaciones para la modernización del sector "en transición".

Sector informal. Este es el sector constituido principalmente por algunas pequeñas empresas pero, sobre todo, por las microempresas y por los trabajadores por cuenta propia sin capital. Aquí trabajan los ocupados con menores calificaciones, y muchos de ellos alternan "changas" con períodos más o menos prolongados de desempleo. La informalidad es a la vez un fenómeno económico, social y legal. En el primer caso refleja el escasísimo acceso del sector al capital, la organización y la tecnología modernas. En el plano social, los empresarios y trabajadores de este sector son en su mayoría pobres y poco capacitados. Finalmente, en el plano jurídico, las relaciones contractuales predominantes son "paralegales" y, en consecuencia, son altísimos los porcentajes de evasión impositiva y trabajo en negro.

El panorama descrito pone en evidencia que los actores principales de los *clusters*, que son las grandes pero, sobre todo, las medianas empresas, enfrentan un conjunto de distorsiones tributarias que están afectando de modo negativo su desarrollo, y que la principal de ellas es el alto nivel de evasión.

Aunque un tratamiento completo acerca del modo de superar estas distorsiones excede los límites de este trabajo, puede darse algunas orientaciones generales basadas en Llach (1997) y en Llach *et.al.* (1997).

Dos parecen ser las claves de la lucha contra la evasión. La primera es **reducir la carga impositiva al valor agregado**. La triple imposición al valor agregado originada en el IVA, en los impuestos al trabajo y en ganancias es muy alta, no sólo para un crecimiento rápido de la economía, sino fundamentalmente para que ese crecimiento se base cada vez más en una **agregación eficiente de valor**, signo distintivo del desarrollo basado en los *clusters*. Además, esta situación no sólo limita el dinamismo del sector formal, que trabaja principalmente en blanco y entonces invierte menos, sino también el de las PYME, que operan en gris y en negro, lo que constituye una traba difícil de salvar de cara a su modernización e internacionalización.

La primera prioridad es eliminar las contribuciones patronales, comenzando por los sectores transables, e integrarlas en un impuesto único a los ingresos. En segundo lugar, parece imprescindible reducir la alícuota del IVA y, simultáneamente, introducir procedimientos más drásticos de facturación, tal como se ha hecho en países como Chile. En tercer lugar, la experiencia internacional enseña que, una vez que la evasión ha alcanzado una extensión tal como la observada en la Argentina, es muy difícil resolverla gradualmente. Por el contrario, se hace necesario un programa de naturaleza drástica, basado simultáneamente en la simplificación normativa, en la rebaja de alícuotas, en la jerarquización de los documentos probatorios de transacciones y en un cambio de la percepción colectiva de que hay sanciones para la evasión.

3.2. EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL VISTO DESDE LAS NUEVAS TEORIAS DEL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO DE LOS COMPLEJOS BASADOS EN LOS RECURSOS¹⁵

Tanto la literatura revisada en la sección 1 como las políticas instrumentadas en diversos países bajo el rótulo de **políticas horizontales de competitividad** han limitado generalmente sus recomendaciones a un mismo conjunto de instrumentos relevantes para el desarrollo de los *clusters*¹⁶. En esencia, ellas consisten en distintos tipos de apoyo a las PYME (asistencia técnica, comercial y capacitación) y en el fomento de la vinculación entre las PYME, las universidades, los gobiernos y otras instituciones locales.

Complementariamente a este enfoque, aquí deseamos subrayar la vinculación del desarrollo de los *clusters* con aspectos institucionales que pueden tener mayor relevancia y contundencia cual es, en el caso de la Argentina, el sistema de coparticipación federal. Este vínculo surge directamente de los nexos establecidos en la sección 1.4 entre el desarrollo de los distritos industriales y las nuevas teorías del crecimiento. Como se recordará, allí se mostró que el factor determinante para el crecimiento económico en general, y para el crecimiento de las regiones o ciudades en

¹⁵ Esta sección redefine el contenido del punto 2.3 del proyecto original. Allí se establecía: "Políticas horizontales de competitividad (apoyo a las PYME, extensionismo tecnológico, promoción comercial)". Esta redefinición se basa no sólo en la carencia de evaluaciones sistemáticas de estas políticas, sino también en el hecho de que tanto la política tributaria como la reforma de la coparticipación federal se consideran mucho más potentes para desarrollar horizontalmente la competitividad. Esta sección se basa en Llach (1998, en prensa).

particular, es la acumulación de una masa crítica de capital humano, y en el caso de los distritos industriales, de capital humano específico.

Ahora bien, dado que “la historia” ha determinado diferencias sustanciales de acumulación de capital humano entre regiones¹⁷, ¿ a través de qué instrumentos sería posible lograr un cambio en estas tendencias histórico-estructurales para lograr que las regiones más rezagadas o, lo que es similar, los *clusters* en proyecto que no terminan de articularse como tales puedan acumular la citada masa crítica.

En el caso de la Argentina, la respuesta aparece bastante clara. Se trata del sistema de coparticipación federal, aunque no como funciona actualmente, sino previa su reforma de acuerdo a los principios incluidos en la Constitución vigente la cual estableció, además, que la ley respectiva debía reformarse en 1996.

Son dos las razones de ser del sistema de coparticipación federal. La primera es la existencia de impuestos nacionales y su necesidad de distribuirlos según el “aporte fiscal” de cada provincia (componente devolutivo del sistema). A esta se agregó una segunda, y fue la voluntad de los constituyentes, más vieja aun que la Nación misma, de procurar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio nacional, con independencia de la capacidad contributiva de cada provincia (componente distributivo del sistema).

A pesar de estas estipulaciones, sin embargo, el sistema no cuenta con ningún mecanismo que obligue a las provincias a destinar los recursos de la coparticipación federal hacia las finalidades que podrían contribuir efectivamente a que se cumpla el objetivo redistributivo.

Más aun, el sistema actual ha llegado a tener tal complejidad (Llach, 1997; Zapata, 1997), que muy probablemente está contribuyendo a una “pérdida del sentido de la tributación”. Sabido es que todos los sistemas de coparticipación de impuestos afectan negativamente el “principio de correspondencia” de las finanzas públicas, en tanto rompen el vínculo entre la ciudadanía, el pago de los impuestos y el beneficio de los gastos públicos. Pero en el caso de la Argentina, dicha ruptura ha alcanzado límites extremos: la enorme mayoría de los contribuyentes ignora por completo el destino de sus impuestos. Un cambio del sistema según los lineamientos que siguen, pues, no sólo contribuiría a actualizar el potencial distributivo del sistema, sino también a aumentar su

¹⁶ Una revisión reciente de estas políticas, en lo referente a las PYME, puede encontrarse en Bezchinsky y Kantis (1998).

¹⁷ Recordar la referencia al trabajo de Willington (1998) acerca de la no convergencia entre provincias de la Argentina

transparencia y, muy probablemente, atenuar así la pérdida del sentido de la tributación que hoy se observa.

Respecto de la cualidad distributiva, el citado trabajo de Willington (1998) muestra claramente que no hay convergencia del PBI/habitante entre provincias. Bien podría argumentarse que, en ausencia de la coparticipación, aun en su defectuoso funcionamiento actual, la situación podría ser peor y registrarse una divergencia. El hecho es, sin embargo, que a pesar de la inmensa movilización de recursos, el ingreso por habitante de las provincias no converge y que el sistema no cumple su razón de ser.

La propuesta presentada en Llach (1998) se diferencia en buena medida de otras actualmente en estudio y que apuntan primordialmente a cambios normativos basados en la economía política de los incentivos del sistema. Sin dejar de lado estos aspectos, en la alternativa planteada aquí se considera también la sustancia del sistema, es decir, la cuestión distributiva.

El mejor modo de introducir el tema es entender cómo funciona actualmente la redistribución de los recursos coparticipables. En base al trabajo de Zapata (1997) se pudo determinar el balance neto, para cada jurisdicción, entre los impuestos que ella genera y lo que recibe por coparticipación. Dicho balance es bien claro. La Capital Federal y la provincia de Buenos Aires son las principales aportantes y, en mucha menor medida, también aportan en términos netos Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Las restantes 19 jurisdicciones son receptoras netas, aunque en proporciones muy diversas. En un extremo, provincias como Chubut o Neuquén reciben en términos netos menos del 1,5 % de su PBI/habitante; en el otro, Formosa y La Rioja reciben más del 35 % de su PBI/habitante.

Si la lectura de estos datos se hiciera desde las nuevas teorías del crecimiento ellos no resultarían sorprendente. Las jurisdicciones que realizan aportes netos son, precisamente, las que parecen haber alcanzado su masa crítica de capital humano como para lograr un crecimiento autosostenido. Y lo contrario ocurre con las provincias que son receptoras netas. **El sistema de coparticipación en sí mismo puede así justificarse en base a la teoría del crecimiento económico. Pero no ocurre lo propio con su funcionamiento, porque nada garantiza que los recursos distribuidos se asignen (y eficientemente) a la acumulación de la masa crítica de capital humano.**

Para que ese objetivo se cumpla es imprescindible distribuir los recursos de la coparticipación federal con asignación específica a la formación de capital

humano y a la creación de las condiciones para que operen las externalidades positivas propias de su masa crítica¹⁸.

En Llach (1998) se detallan los distintos ingredientes y las alternativas concebibles de implementación del sistema¹⁹. Un insumo crítico es la creación de una Oficina de Federalismo Fiscal en el Congreso de la Nación (asimismo prevista en la Constitución) como organismo de control del sistema.

El **objetivo final** de la propuesta es asignar todos los recursos de la coparticipación federal al capital humano (y al capital físico). Dado que este objetivo sólo podrá alcanzarse gradualmente, se establecen etapas intermedias, como el trazo de una línea divisoria entre el nuevo y el viejo sistema y un **período de transición** de cinco años en el que sólo los incrementos de la recaudación (netos de los recursos asignados al Fondo de Ahorro Público) se asignarán de acuerdo a los nuevos criterios.

Para el horizonte deseado se realiza una **definición taxativa de los sectores** a los que deben asignarse los recursos de la coparticipación. Ellos son la educación en los cinco niveles, la educación de adultos integrada a programas de empleo productivo, el apoyo a las PYMES y a las redes regionales de empresas, la salud y el agua y los servicios sanitarios. Posteriormente, se establecen **cápitas deseadas** por persona atendida en cada uno de los servicios mencionados, corregidas por densidad y por pruebas de calidad (caso de la educación). En base a estas cápitas, se establece el **gasto deseado** por sector y por provincia. El gasto deseado es igual a la cápita por la población objetivo (atendida y no atendida). Separadamente, se calcula el **gasto real** para cada sector y para cada provincia (cápita real por población atendida). Sustrayendo el gasto real del gasto deseado, se obtienen las **brechas de gasto por sector**. Estas brechas pueden descomponerse en: **brecha cuantitativa** (población atendida menos población objetivo) y **brecha cualitativa** (cápita deseada menos cápita real). Todo este análisis se realizaría anualmente en la Oficina de Federalismo Fiscal.

A partir de procedimientos tales como los indicados pueden establecerse distintos **criterios de distribución secundaria de la masa coparticipable**²⁰. Una alternativa es distribuir el incremento de los recursos de este modo: un tercio de acuerdo

¹⁸ Estrictamente, también es compatible con la teoría del crecimiento asignar parte de los recursos coparticipables a la formación de capital físico, circunstancia que aquí se omite para simplificar la exposición.

¹⁹ Ellos incluyen aspectos no directamente vinculados al tema que nos ocupa, como la creación de un Fondo de Ahorro Público.

²⁰ En Llach (1998) se muestra que los actuales porcentajes de la coparticipación secundaria no pueden justificarse en base a ningún conjunto lógico de indicadores devolutivos o distributivos.

al gasto real (componente devolutivo), un tercio en base a la brecha de desarrollo humano (componente distributivo) y un tercio en base al aumento del gasto real, que es lo mismo que decir en base a la disminución de la brecha entre el gasto real y el gasto deseado. Una segunda alternativa es distribuir todos los recursos incrementales en base a incentivos, es decir, en proporción al aumento de la población atendida (ponderada por su costo) y al aumento realizado en las cápitas. Finalmente, una tercera opción, considerada de mínima, es distribuir los recursos de acuerdo a los porcentajes vigentes de coparticipación secundaria, pero obligar a que todo su incremento (neto del Fondo de Ahorro Público) se asigne a las finalidades establecidas, ya citadas, y de acuerdo a los mecanismos de control de la Oficina de Federalismo Fiscal.

Mediante la aplicación de un sistema como el descrito, en cinco años podrían llegar a incrementarse entre un 30 % y un 40 % los gastos sociales provinciales actuales y en diez años los mismos podrían aumentar entre 67 % y 90 %.

Todas estas alternativas se han expuesto con el fin de mostrar que es posible diseñar un nuevo sistema de coparticipación factible tanto desde el punto de vista de la economía política como del cumplimiento de los objetivos sustantivos que nos interesan aquí.

¿Cuál sería la contribución específica del nuevo sistema de coparticipación al desarrollo de los complejos productivos basados en los recursos naturales ?

La respuesta es, en principio, clara. Un sistema como el descrito permitiría acelerar la formación del capital humano específico necesario para un mayor desarrollo de los *clusters*. Esto se produciría tanto de un modo indirecto, incrementando el nivel educativo de la población desde los niveles más básicos, como de modos más directos, en la medida que con los recursos del sistema de coparticipación, tal como se ha propuesto aquí, se financiaran efectivamente programas de capacitación y reentrenamiento adecuados a las necesidades locales, así como programas orientados a las pequeñas y medianas empresas en materia de extensionismo tecnológico, mercados, etcétera. A tal fin sería muy importante proceder también a la **provincialización de las universidades nacionales**, de tal modo de arraigarlas a la comunidad local según se ha visto que ha sido uno de los factores importantes en otros países (capítulo 1).

Cabe decir, por último, que la propuesta aquí presentada muestra el camino a seguir, específicamente para el caso argentino, para conseguir recursos imprescindibles para “fabricar las externalidades” que aparecen como críticas para el desarrollo de *clusters* productivos de base local. Este es un paso imprescindible, pero todavía

insuficiente, ya que también será necesario mejorar sustancialmente la eficiencia de los programas públicos y privados aquí mencionados.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se han obtenido las siguientes conclusiones acerca de los factores condicionantes y los instrumentos de política económica relevantes para el desarrollo de los complejos productivos (*clusters*) basados en los recursos naturales.

1. **El factor determinante principal es la acumulación de una masa crítica de capital humano**, genérico a la región, para que esta se convierta en un polo de atracción, y específico a los *clusters* dominantes, para que puedan generarse las externalidades positivas propias de estas acumulaciones de capital humano. Esta conclusión, no claramente explicitada hasta aquí en la literatura, surge de la intersección de las nuevas teorías del crecimiento económico y de la literatura especializada sobre los *clusters*.
2. **La política comercial externa de la argentina debe ser perfeccionada**, disminuyendo el sesgo antiexportador remanente y alcanzando un tratamiento igualitario para todos los bienes con un mismo nivel de valor agregado, cualquiera sea el origen de sus materias primas, tanto desde el punto de vista de la protección efectiva a la venta interna como desde el punto de vista de la protección efectiva a las exportaciones.
3. **El sistema impositivo también debe ser perfeccionado**, disminuyendo la imposición efectiva al valor agregado, reduciendo gradualmente hasta su eliminación los impuestos específicos nacionales (al trabajo), provinciales (sellos) o municipales (tasas viales, bromatología) y eliminando el sesgo antiinversión (en el IVA) y anti-capital propio (ganancias).
4. **Cambio cualitativo en la lucha contra la evasión**. Sin embargo, el instrumento fundamental de reforma impositiva para el desarrollo de los clusters es un combate decididamente más tenaz contra la evasión, que debe incluir instrumentos tales como la reducción de la alícuota del IVA y la transformación de la factura en un documento semejante al cheque. La persistencia de las condiciones de alta

proliferación de la “economía gris” constituye el principal obstáculo para la modernización e internacionalización de los *clusters*.

5. **La reforma del sistema de coparticipación federal y el direccionamiento de sus recursos hacia la formación de capital humano** es por lejos el principal instrumento con el que cuenta la Argentina para lograr un desarrollo de los *clusters* que sea a la vez diversificado sectorial y regionalmente, con alta densidad de eslabonamientos anteriores y posteriores y con buena capacidad de generación de empleos de recursos humanos calificados.

Esta reforma debería complementarse con la provincialización de las Universidades Nacionales.

Naturalmente, la relevancia de este instrumento trasciende largamente el tema central de este trabajo, y es de gran importancia para la construcción de una sociedad más equitativa. Por ello resulta crucial la economía política de una reforma de esta envergadura y por eso se han presentado ejemplos concretos que muestran la existencia teórica de alternativas que satisfacen objetivos y que resultan, a la vez, políticamente viables.

5. BIBLIOGRAFIA

- Barro, Robert J. y Sala-i-Martin, Javier (1995), Economic Growth, Mc Graw-Hill.
- Bezchinsky, Gabriel y Kantis, Hugo (1998), “Hacia una estrategia PYME en la Argentina. Bases para la construcción de un consenso”, La Plata-San Martín, IDEB-Universidad Nacional de General San Martín, Seminario Instrumentos y estrategias de apoyo a PYMES en Argentina.
- Blomstrom, Magnus y Patricio Meller (1990), Trayectorias Divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo, Cieplan-Hachette, Santiago de Chile.
- Casaburi, Gabriel (1995), “Cambios en los Paradigmas de Competitividad Internacional”, América Latina/Internacional, Vol. 2, N° 1, Otoño-Invierno.
- Casaburi, Gabriel (en prensa), Dynamic Agroindustrial Clusters. The Political Economy of Competitiveness in Argentina and Chile, Macmillan Press, London.
- FIEL (1998), “Crecimiento, recursos naturales y comercio internacional”, Estudios de la Economía Real, junio.
- Fogarty J., Gallo E. y Dieguez, H. (compiladores) (1979), Argentina y Australia”, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Hirschman, Albert (1957), “The Strategy of Economic Development”, New Haven, Yale University Press.
- Hirschman, Albert (1977), “A generalized linkage approach to development with special reference to staples”, en Economic Development and Cultural Change, Chicago, Chicago University Press, citado en Stumpo, Giovanni (1996), “Encadenamientos, Articulaciones y Procesos de Desarrollo Industrial”, Desarrollo Productivo N° 36, CEPAL, Santiago de Chile.
- Jomo K.S. y Michael Rock (1998), Economic diversification and primary commodity processing in the second-tier South-East Asian newly industrializing countries, UNCTAD Discussion Paper N° 136, Ginebra.
- Katzenstein, Peter (1995), “Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe”, Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Krugman, Paul (1995), “Development, Geography, and Economic Theory”, Cambridge, Massachussetts, MIT Press.

- Llach, Juan J. (1984), “El Plan Pinedo, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronsismo”, Desarrollo Económico, 23, 92 (enero-marzo).
- Llach, Juan J. (1997), Otro siglo, otra Argentina, Buenos Aires, Ariel-Planeta.
- Llach, Juan J. (1998, en prensa), Un federalismo para la gente.
- Llach, Juan J., Ernesto Kritiz, Darío Braun, Lucas Llach y Alejandra Torres (1997), Un trabajo para todos, Buenos Aires, Consejo Empresario Argentino.
- Lucas, Robert E. Jr. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, Journal of Monetary Economics, julio.
- Meller, Patricio, “La ‘maldición’ de los recursos naturales”, en Archivo del Presente, Año 2, N° 6, Buenos Aires.
- North, Douglass (1955), “Location theory and regional economic growth”, en Journal of Political Economy, junio.
- OECD (1996), Networks of enterprises and local development, Paris.
- Piore, Michael y Sabel, Charles (1984), The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, Basic Books, New York
- Platt y Di Tella (1985), “Argentina, Australia and Canada. Studies in Comparative Development, 18 70-1965”.
- Putnam, Robert (1993), Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Pyke, Frank, y Werner Sengenberger (1990), “Introduction”, en Pyke, Frank, Giacomo Becattini y Werner Sengenberger (Comps.), Industrial districts and Inter-Firm Cooperation in Italy, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- Ramos, Joseph (1997), “Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales”, Documento de Cepal LC/R. 1743, Santiago de Chile, julio.
- Romer, David (1996), Advanced Macroeconomics, Mc Graw-Hill.
- Sachs, Jeffrey y A. Warner (1995), “Natural resource abundance and economic growth”, Development Discussion Paper, N° 517A, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.
- Scott, Allen y Michael Storper (1992), “Regional Development Reconsidered”, en Huib, Ernste y Verena Meier, Regional Development and Contemporary Industrial Response, Belhaven Press, Londres.

- Willington, Manuel (1998), “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina, Estudios, enero-marzo.
- Zapata, Juan A. (1997), Argentina. Sistema de coparticipación federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal (mimeo).