

# Desarrollo Económico

## Revista de Ciencias Sociales

ISSN 0046-001X

### ARTÍCULOS

- 155 **Leonardo D. Hirsch**  
Los partidos políticos de la provincia de Buenos Aires  
en la segunda mitad del siglo XIX: una interpretación  
sobre la metamorfosis de la representación
- 181 **Jonás Chaia de Bellis**  
Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación  
de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016)

### DOSSIER

- 207 **Juan Carlos Hallak y Anabel Marín**  
Inserción internacional y desarrollo productivo:  
modelos alternativos para la Argentina
- 213 **Verónica Robert, Martín Obaya y Lorenzo Cassini**  
Tecnología, estructura productiva y desarrollo.  
Un estudio a partir del análisis de redes y comunidades
- 247 **Irene Brambilla y Guido Porto**  
Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo

- 291 **Andrés López y Paulo Pascuini**  
Objetivos y políticas para la inserción internacional de la Argentina

### CRÍTICA DE LIBROS

- 317 **Judith Freidenberg**  
La construcción social de la migración  
en la Argentina: una revisión histórica
- 321 **Nicolás José Isola**  
Las disputas asimétricas por el capital internacional  
en las ciencias sociales y las humanidades

La responsabilidad por las opiniones expuestas  
en las colaboraciones firmadas es exclusiva de los autores.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo del Banco Ciudad.

Esta edición de *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

#### REALIZACIÓN GRÁFICA: DEPARTAMENTO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Equipo de producción editorial:

Colaboradores: Solange Dortona (Coordinadora Administrativa),  
Irene Ororbía, Silvia Norma Álvarez, Karina S. Martínez.

Área de Documentación y Biblioteca: Laura V. Luchetti.

Impreso en la Argentina – Se terminó de imprimir  
el 28 de diciembre de 2018 en: Imprenta Dorrego,  
Av. Dorrego 1102, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

***Desarrollo Económico*** es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: ***Journal of Economic Literature*** (American Economic Association); ***Sociological Abstract*** (Cambridge Scientific Abstracts); ***International Bibliography of the Social Science*** (British Library of Political and Economic Science y UNESCO), ***Clase*** (UNAM, México); ***Hispanic American Periodicals Index*** (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica. La revista integra el Núcleo Básico de publicaciones científicas de la Argentina, Latindex – CONICET.

# **LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX: UNA INTERPRETACIÓN SOBRE LA METAMORFOSIS DE LA REPRESENTACIÓN\***

LEONARDO D. HIRSCH\*\*

## **Introducción**

En la Argentina, la reforma de la Constitución nacional en 1994 introdujo modificaciones importantes respecto de la sancionada en 1853. Entre ellas, mientras la de 1853 se limitó a definir la nueva república como representativa y estableció que el pueblo no deliberaría ni gobernaría sino por medio de sus representantes y las autoridades creadas por ella, la reforma de fines de siglo xx, en cambio, reconoció la existencia de los partidos políticos, a los cuales además consideró como “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38). Aunque esto último sucedió en el mismo momento en que en varias partes del mundo los denominados “partidos modernos de masas” venían de sufrir profundas alteraciones desde el punto de vista de su organización y funcionamiento internos, y dejaban de ser considerados los principales canales de participación y representación política, la nueva prescripción constitucional daba cuenta de una opinión predominante durante buena parte del siglo xx en Occidente: la democracia representativa requería inevitablemente de partidos políticos para su buen funcionamiento.<sup>1</sup>

¿Qué pasó entre la sanción de la Constitución en 1853 y su reforma en 1994? ¿Cómo se produjo la asociación entre el sistema representativo de gobierno y la democracia de

\* Una primera versión de este trabajo puede encontrarse en mi tesis doctoral “La República Proporcional de Buenos Aires (1890-1898). La consagración de los partidos políticos en la Argentina”, Universidad de Buenos Aires, 2017, dirigida por Hilda Sabato y codirigida por Fabio Wasserman. Agradezco la lectura, las observaciones y sugerencias de los jurados Roy Hora, Eduardo Míguez y Gerardo Aboy Carlés. También agradezco especialmente a Roy Hora y al evaluador anónimo por los comentarios y críticas a una versión preliminar.

\*\* Miembro del Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana (PEHESA) del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani” (FFyL-UBA); <leohirsch@gmail.com>.

<sup>1</sup> Entre otros, Mair y Katz (2002); Manin (1992); Pousadela (2004).

partidos? Según se desprende de numerosos aportes realizados por trabajos de diversa naturaleza, y provenientes de diferentes disciplinas de las ciencias sociales –ciencia política, sociología, filosofía política e historia–, hacia fines del siglo XIX y principios del XX en buena parte de Occidente –Estados Unidos y algunos países de Europa y América Latina– surgió un nuevo tipo de agrupación partidaria, y junto con esta una nueva manera de comprender la democracia. En otras palabras, hizo su aparición el “moderno partido de masas” y, en consecuencia, comenzó también a desarrollarse el sistema “moderno” de partidos –para muchos, expresión verdadera de la democracia.

Más allá de la diversidad de enfoques y metodologías –ya sea con el foco de estudio puesto en la base social, en las ideologías o en la organización interna de los partidos–, predomina la idea de que las nuevas estructuras partidarias se desarrollaron a partir de la necesidad, por un lado, de movilizar el creciente electorado resultante de la expansión y extensión del sufragio hacia fines del siglo XIX o, por el otro, de dar expresión y representación institucional a las divisiones y los conflictos suscitados por el desarrollo de las relaciones capitalistas, de la sociedad industrial y del advenimiento de la sociedad de masas.

Según esta interpretación, los partidos que representaban las fuerzas de trabajo organizado habrían sido los primeros en adoptar las nuevas formas de organización partidaria, mientras que los “tradicionales” partidos de notables, en respuesta a dicho desafío, se habrían visto empujados a imitarlos, algunos con más éxito que otros.<sup>2</sup> Para el caso argentino, por ejemplo, suele decirse que el Partido Autonomista Nacional (PAN) constituyó un típico partido de notables que lideró un régimen político excluyente y exclusivo, mientras que la Unión Cívica Radical (UCR) habría sido el primer partido moderno del país, con un sistema de comités y convenciones, y para algunos autores representativo también de sectores sociales políticamente excluidos.<sup>3</sup>

En este artículo serán analizadas las nuevas formas de organización y funcionamiento adoptadas por los partidos políticos, a partir de una experiencia histórica específica, entendiéndolas como un modo, entre otros tantos, para dar expresión a la soberanía popular. Por ende, no se emplearán categorías tales como “partido tradicional” o “partido moderno”. Con todo, y más allá de esta aclaración terminológica, nos interesa analizar un aspecto que ha sido a menudo soslayado por los estudios en torno al sistema representativo y, en particular, a los partidos políticos: esto es, el proceso por medio del cual estos últimos, además de pasar a ser considerados una institución legítima y necesaria para el gobierno representativo, se constituyeron en el canal principal o exclusivo de la representación política.<sup>4</sup>

El estudio de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX nos permitirá analizar algunas cuestiones particulares y fundamentales que permiten apreciar cómo se produjo aquel proceso por medio del cual se construyó y consolidó un nuevo ideal de gobierno representativo basado principalmente en los partidos políticos.

La elección de Buenos Aires como punto de observación de estos problemas se justifica por tres razones principales. Además de ser la provincia más importan-

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Boix y Stokes (2007); Duverger (1961).

<sup>3</sup> Véanse, por ejemplo, Rock (1977); Sommi (1957). Para un estudio crítico de este tipo de interpretaciones, véase Alonso (2000 y 2010).

<sup>4</sup> Con respecto al proceso por medio del cual los partidos pasaron a ser considerados un actor legítimo y necesario para el gobierno representativo, véase el trabajo pionero para el caso norteamericano de Hofstadter (1969).

te del país –ya sea por su rol histórico desde los tiempos del Virreinato del Río de la Plata como por ser la más populosa y rica–, el caso de Buenos Aires permite matizar aquellas miradas que postulan el surgimiento de los nuevos partidos como consecuencia de una previa extensión del sufragio o del desarrollo de las relaciones capitalistas y del surgimiento de la sociedad de masas. En tal sentido, hay que decir, por un lado, que la provincia contó con un régimen de sufragio amplio –“universal” masculino– desde 1821.<sup>5</sup> Por el otro, si bien es cierto que desde mediados de siglo –y en especial en el último tercio– se produjeron en este distrito transformaciones económicas y sociales de enorme magnitud, que originaron conflictos propios de un sistema capitalista en ascenso, ello no condujo a tensiones de clases ni a la formación de partidos obreros o destinados principalmente a expresar los intereses de un determinado grupo socioeconómico.<sup>6</sup>

En línea con esto último, el caso de Buenos Aires reviste particular interés, en segundo lugar, por cuanto este distrito constituyó el escenario donde se desarrollaron y experimentaron diversas formas de agrupaciones político-electorales que cobraron protagonismo creciente en la vida política nacional y que se organizaron bajo una lógica que no respondía a motivaciones socioeconómicas particulares. Como se verá a continuación, estas agrupaciones solían proclamarse, al menos en una primera etapa, como expresión de la voluntad general en su conjunto. Ello no impidió, empero, que con el transcurso del tiempo se desarrollaran identidades partidarias permanentes –o de cierta duración– con base en determinados conflictos o polémicas vinculadas a la organización del Estado o la puesta en práctica de los principios y fines sancionados por las constituciones nacional y provincial. Así sucedió, por ejemplo, con motivo de los debates por la federalización de la ciudad de Buenos Aires, luego de la batalla de Pavón (1861) y de su ingreso a la Confederación Argentina creada por la Constitución de 1853. Los que estaban a favor de la federalización –liderados por el nuevo presidente de la nación Bartolomé Mitre– pasaron a ser conocidos como “nacionalistas”, mientras que los opositores –liderados por Adolfo Alsina– comenzarían a ser denominados “autonomistas”. Progresivamente, en consecuencia, los partidos pasaron a ser considerados solamente como portavoces de alguna de las “fracciones” en las que se dividía, en términos de la época, la “opinión pública”.<sup>7</sup>

Por último, la provincia fue escenario de un importante –no solo en el orden local– ciclo de debate en torno al régimen electoral y al rol de los partidos políticos en el sistema representativo. Los debates comienzan con la convocatoria de la convención constituyente que, en 1873, sancionó una Constitución provincial que estableció el

<sup>5</sup> De acuerdo con la ley electoral de 1821, podían votar todos “los hombres libres”, mayores de 20 años, sin ninguna restricción de riqueza ni educación. Al respecto, véase Ternavasio (2002).

<sup>6</sup> La expansión económica –sobre todo, aunque no exclusivamente, en el mundo rural– contribuyó a crear una élite terrateniente poderosa y cohesionada, pero también acentuó un proceso de complejización y diversificación de la estructura socioeconómica de la provincia; hecho que, a su vez, dio lugar a la aparición de amplios sectores medios de diversa índole, tanto en el campo como en los crecientes y nuevos centros urbanos. Por otra parte, cabe aclarar que, en el marco de aquel proceso de transformación económica y social, en 1892 se fundó la Liga Agraria, asociación de productores rurales que buscó intervenir en política, aunque no lo hizo como agrupación electoral en los comicios. Asimismo, la Unión Provincial, fundada en 1893, si bien inicialmente se constituyó en torno a un grupo de grandes propietarios rurales, pronto las diversas corrientes del autonomismo se aglomeraron y alinearon detrás de ella. Al respecto, véase Hora (2003 y 2009).

<sup>7</sup> Al respecto, véase Cucchi (2015).

principio de representación proporcional de las opiniones, pero que a la vez no consideró a los partidos políticos. Hacia la última década del siglo, en cambio, una serie de proyectos de reforma electoral buscaron consagrar el principio de la representación partidaria, así como también fomentar y consolidar la disciplina intrapartidaria.

## De la era del club electoral a los partidos organizados permanentemente

Una primera manera de comprender el proceso de transformación de las concepciones y de las prácticas vinculadas a la representación y la participación políticas –que se tradujo, entre otras cosas, en una reconsideración del lugar que les correspondía a los partidos políticos en el gobierno representativo– es dar cuenta de la lógica de funcionamiento –y de sus cambios– de los partidos o agrupaciones político-electorales. En Buenos Aires, desde la caída del gobernador Juan Manuel de Rosas (1852) y hasta 1890, los diferentes partidos –Liberal, Autonomista, Nacionalista, Autonomista Nacional– se formaron como agrupaciones laxas y no institucionalizadas, agregados de redes políticas –en constante redefinición– que tuvieron su circunstancial traducción orgánica en clubes electorales durante los períodos electorales.<sup>8</sup>

Creados para “formar opinión” en torno a las candidaturas, los clubes vinieron a reintroducir la vieja práctica de gestación y promoción de listas de elegibles desarrollada en los tiempos previos al sistema de lista única implantado por el segundo gobierno de Rosas.<sup>9</sup> En tal sentido, en buena parte de la segunda mitad del siglo los denominados partidos se organizaban en redes de clubes o comités al solo objeto de levantar candidaturas de hombres “representativos del pueblo” en su conjunto.<sup>10</sup> Como los clubes tenían, como organización, ese propósito puro y exclusivamente electoral, una vez finalizados los comicios debían disolverse hasta la siguiente elección para evitar ser acusados de facciosos y de poner en peligro la unidad del pueblo.<sup>11</sup> Asimismo, organizados para ese fin exclusivo, los clubes reposaban además sobre el ideal de las asociaciones libres y voluntarias y sobre el ideal de la libertad electoral individual.<sup>12</sup> Por último, y como consecuencia de que los clubes se organizaran temporalmente y –en teoría– de forma libre y voluntaria, este período de los “partidos políticos” se caracterizó por la ausencia de una reglamentación formal, generalizada y permanente, a la cual tuvieran que atenerse todos aquellos que se sintiesen parte de una misma constelación política.

8 Para los clubes electorales de este período véanse González Bernaldo de Quirós (1999); Sabato (2004).

9 Véase, por ejemplo, *La Tribuna* (25/8/1853). Para la formación de listas en el período 1821-1852, véase Ternavasio (2002).

10 Por ejemplo, en 1873, el programa del Club Electoral –que integraba la red del autonomismo– era explícito en su objetivo de elegir exclusivamente hombres representativos del pueblo en su conjunto. En tal carácter, pues, sus candidatos no llevaban ninguna clase de mandato imperativo o compromiso, lo que habría supuesto un interés partidario y por lo tanto pasible de ser considerado faccioso. Véase *La Tribuna* (9/3/1873).

11 En 1860, *La Tribuna* explicaba la estricta y exclusiva función electoral de los clubes. Véase Sabato (2004: 115-116).

12 Con respecto a la necesidad de remarcar la libertad electoral individual como exenta de toda disciplina, véase el programa del Club Electoral mencionado en la nota 10.

Pese a la ausencia de una reglamentación formal, con el tiempo se desarrolló un sistema informal para promover candidaturas, por el cual uno o varios clubes centrales –identificados con una determinada constelación política– convocaban a clubes afines en las parroquias y en la campaña para que cada uno de ellos constituyese su propia lista de candidatos. Sobre esta base, los mencionados clubes centrales luego confeccionaban una lista definitiva que integraba todas las voluntades.<sup>13</sup>

Con todo, a medida que crecieron las divisiones en las distintas constelaciones políticas –algunas circunstanciales y otras permanentes–, aumentó el número de clubes con pretensiones de incidir en la elaboración de las candidaturas y en las decisiones sobre la marcha de los partidos.<sup>14</sup> Como consecuencia de ello, entre otras razones, estas agrupaciones se vieron en la necesidad de aumentar la disciplina y la cohesión de sus elementos electorales. Por eso mismo, los sectores dirigentes buscaron progresivamente la forma de evitar la frecuente ampliación de las deliberaciones intrapartidarias en general y, sobre todo, de aquellas que tenían como asunto principal la cuestión de las candidaturas, que se realizaban en público y de manera asamblearia en los clubes parroquiales y los pueblos de la campaña. De a poco, pues, ese tipo de discusiones y negociaciones se desarrollaron de manera menos abierta al público, y entre círculos más estrechos y restringidos.

Hacia la década de 1870, los clubes parroquiales y de la campaña adoptaron un estilo de funcionamiento cada vez más ejecutivo que deliberativo, con la misión casi exclusiva de realizar los trabajos electorales –básicamente el reclutamiento y la movilización necesarios para el registro cívico y los comicios–.<sup>15</sup> En otras palabras, comenzó a verificarse el siguiente procedimiento: se constituían uno o más comités centrales con el propósito de promover determinadas candidaturas, y solo después de resuelta esta cuestión, se invitaba a los “amigos políticos”, en las parroquias y partidos de la campaña, a que formasen un club y proclamasen aquellas candidaturas ya designadas de antemano. En definitiva, los clubes parroquiales y locales progresivamente perdieron espacio en el proceso de nominación de candidatos y tuvieron que conformarse con el derecho a ratificar con su presencia lo dispuesto por las dirigencias de los clubes centrales.<sup>16</sup>

Este proceso de centralización y concentración de las deliberaciones y decisiones tampoco constituyó una garantía de unión y cohesión. Las diversas tramas y redes políticas eran tan numerosas y laxas que no faltaron las ocasiones en las que las resoluciones tomadas en un primer momento eran modificadas por circunstancias o negociaciones posteriores –a nivel central, regional o local– y, en consecuencia, los

<sup>13</sup> *La Tribuna* (20/3/1860).

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Partido de la Libertad, que reunió principalmente a los líderes –y sus redes– de la revolución del 11 de septiembre de 1852 –contra el “despotismo” de Justo José de Urquiza, vencedor de la batalla de Caseros en febrero de aquel año–, no logró evitar su división con motivo de los debates en torno a la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Sobre los diversos conflictos políticos de la segunda mitad del siglo XIX véanse, entre otros, Alonso (2000 y 2010); Barba (1976); Hora (2001); Melo (1964); Sabato (2012).

<sup>15</sup> A la función de levantar candidaturas pronto se le sumó la de reclutamiento y movilización para los comicios y –desde la creación de los registros cívicos nacional y provincial (leyes de 1863 y 1864, respectivamente)– para el empadronamiento.

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, Club Constitucional (1873); Comité Nacional de la Provincia de Buenos Aires (1885).

alineamientos sellados originariamente también sufrían alteraciones, produciéndose nuevos realineamientos que, a su vez, podían derivar en rupturas totales o parciales.

Así sucedió, por ejemplo, a causa de la denominada “conciliación de los partidos”, política de pacificación nacional impulsada en 1877 por el presidente Nicolás Avellaneda. Destinada a reinsertar a los nacionalistas en el juego electoral por medio de un reparto acordado de cargos y candidaturas –luego de la derrotada revolución emprendida en 1874 y de los consiguientes tres años de abstención–, la prédica del primer mandatario motivó varias divisiones y realineamientos en todo el país. En Buenos Aires, la polémica se desarrolló sobre todo entre los autonomistas, cuando un sector liderado por Aristóbulo del Valle y Leandro N. Alem –entre otros– contravino las instrucciones del líder Alsina, en cuanto a presentarse a los comicios destinados a elegir los electores del Poder Ejecutivo provincial con una lista única que incluía a sus adversarios. Por lo tanto, a pesar del acuerdo para proclamar como gobernador a Carlos Tejedor –de filiación autonomista–, concertado por comisiones especiales que se decían representantes de los partidos Autonomista y Nacionalista, los “dellvallistas” rechazaron las negociaciones, bajo el argumento de que las “ideas” no se podían conciliar, y, tomando el nombre de “Comité Republicano”, se lanzaron a los comicios con su propia lista de electores, en los cuales fueron derrotados.<sup>17</sup>

Aunque en 1878 el Partido Republicano se disolvió y varios de sus miembros retornaron al Partido Autonomista, las dificultades derivadas de la inexistencia de partidos con una estructura formal y un método para la nominación de las candidaturas –sancionado previamente en una reglamentación– pronto volvieron a manifestarse a raíz de las elecciones presidenciales de 1880. A pesar de que en Buenos Aires la “conciliación” en buena medida había logrado seguir su curso triunfante, y por ende los partidos conciliados, a mediados de 1879, proclamaron conjuntamente las candidaturas de Tejedor –por el autonomismo– y del entonces ministro nacional del Interior Saturnino Laspiur –por el Partido Nacionalista–, no pudo evitarse la división de los nacionalistas entre “líricos” y “puros”. De la misma manera, en las demás provincias diferentes dirigentes políticos, por lo general afines a la constelación política que comenzaría a llamarse Partido Autonomista Nacional, levantaron la candidatura del general Julio A. Roca –ministro nacional de Guerra–, que también tuvo sus adeptos porteños, en especial entre un sector del autonomismo.<sup>18</sup> Finalmente, el “juego de las candidaturas” devino en 1880 en el enfrentamiento armado entre el ejército del Estado nacional y las fuerzas armadas en Buenos Aires que sostenían la candidatura de Tejedor.<sup>19</sup>

Tal como es sabido, el conflicto de 1880 tuvo consecuencias inmediatas de diversa índole. En primer lugar, Roca fue el candidato finalmente electo como presidente de la nación. Segundo, se sancionó la federalización de la ciudad de Buenos Aires.<sup>20</sup>

17 Lettieri (1999).

18 Desde un primer momento recibió el apoyo de Dardo Rocha y Antonino Cambaceres, y más tarde se sumaron otros hombres, tales como Carlos Pellegrini y Aristóbulo del Valle.

19 Sabato (2008).

20 Cabe aclarar que, aunque la federalización tuvo un impacto en la dinámica de los partidos en la provincia, el deslinde de liderazgos entre Capital Federal y provincia no fue automático. En este sentido, si bien progresivamente comenzaron a ganar terreno tanto líderes locales como un discurso provincialista, también es cierto que hasta los últimos años del siglo buena parte de las decisiones partidarias eran tomadas por dirigentes en la Capital Federal. Aquella situación comenzaría a cambiar sobre todo con el inicio del nuevo siglo. Al respecto, véase especialmente Tato (2009).

Tercero, a partir de entonces se confirmó, durante aproximadamente una década, el predominio político casi absoluto del sistema de alianzas interprovinciales que se autoidentificó como el PAN,<sup>21</sup> el cual se vio favorecido por la nueva política abstencionista emprendida por los nacionalistas. Por último, en la provincia de Buenos Aires también se volvió a producir un nuevo repliegue de estos últimos y una nueva recomposición del autonomismo. Bajo el liderazgo inicial de Dardo Rocha –aliado de Roca en 1880 y electo gobernador en 1881–, el autonomismo provincial volvió a monopolizar los poderes públicos de la provincia, no sin que se produjeran algunas escisiones y fracturas, en especial con motivo de la federalización de Buenos Aires, las elecciones presidenciales de 1886<sup>22</sup> y las elecciones de gobernador de 1887.<sup>23</sup>

En cualquier caso, para fines de la década de 1880, tanto en el orden nacional como en la provincia de Buenos Aires, numerosos contemporáneos comenzaron a denunciar lo que percibían como una creciente centralización partidaria. Los mayores críticos se encontraban en las filas de los opositores al PAN. Según esta opinión, la creciente centralización y concentración de las decisiones en las asociaciones político-electorales se habían proyectado al seno del gobierno y congreso nacionales, que por entonces se encontraban casi plenamente identificados con un único partido –el PAN–, que a su vez estaba sometido a la voluntad del presidente y de un círculo reducido de correligionarios incondicionales.<sup>24</sup> Todo ello habría conducido –se acusaba– a una completa inversión del sistema representativo. Adueñados del poder, el presidente y los gobernadores provinciales adictos se habrían convertido en los exclusivos “electores” de la República.

Esta situación, por otra parte, había sido posible –opinaban algunos– como consecuencia de que hasta entonces los partidos políticos solo se organizaban como partidos electorales temporales, de los cuales después de cada comicio únicamente sus jefes y sus altas personalidades permanecían como única expresión partidaria. Ello habría impedido la formación de verdaderos partidos opositores.<sup>25</sup> Era momento, por consiguiente, de construir nuevos partidos que, organizados de manera permanente, pudieran contrarrestar el dominio del partido gobernante.<sup>26</sup>

21 Ello no significó, empero, que en el orden provincial no existiesen divisiones y conflictos en el seno del “partido”. Por el contrario, la amplia bibliografía del período así lo deja entrever.

22 En aquella ocasión se disputaron la presidencia tres hombres vinculados al PAN: Dardo Rocha, Bernardo de Irigoyen y Miguel Juárez Celman. A pesar de que finalmente este último fue el presidente electo, la gran mayoría del autonomismo bonaerense apoyó a Dardo Rocha. De todos modos, Rocha finalmente renunció a su candidatura y terminó por integrar los Partidos Unidos, coalición electoral conformada por diversas redes adversas a la candidatura de Celman. Al respecto, véase Alonso (2010).

23 Ocasión en la que se enfrentaron los partidarios de la candidatura de Nicolás Achával y quienes levantaron la de Máximo Paz. Con el triunfo de este último, el autonomismo bonaerense pasó a ser conocido temporalmente como el “Partido Pacista”, en homenaje a su nuevo líder.

24 Los opositores al presidente Juárez Celman criticaban la doctrina del “unicato” predicada por sus partidarios. Con todo, aquella doctrina constituyó la contrapartida retórica de un sistema partidario por medio del cual las dirigencias locales del partido contaban con gran autonomía política. Véase Alonso (2010).

25 Hirsch (2012).

26 Francisco Barroetaveña –presidente de la Unión Cívica de la Juventud, organización formada en 1889 y sobre la cual se fundó luego la Unión Cívica (UC)– constataba la estricta función electoral de los partidos hasta ese entonces: “Hasta ahora las agrupaciones políticas tenían en nuestro país fines simplemente electorales, transitorios para renovar los poderes ejecutivos de la nación ó de las provincias”, en Conte y Landenberger (1890: 351-354).

En otras palabras, hacia fines de siglo algunos contemporáneos empezaron a desear la formación de un tipo de agrupación política que hasta entonces no existía: los partidos organizados permanentemente. Y, en efecto, luego de la revolución de 1890 los partidos, nuevos y viejos, se organizaron bajo una nueva lógica.<sup>27</sup> Pronto quedaría en evidencia, por ende, que el problema representativo no tenía su origen exclusivo en el partido del gobierno, sino que también afectaba a las fuerzas de oposición. En tal sentido, los partidos de la década de 1890 (Unión Cívica Radical, Unión Cívica Nacional, Partido Provincial, Unión Provincial y el Partido Autonomista de la Provincia de Buenos Aires)<sup>28</sup> crearon un sistema de autogobierno en respuesta a la crítica al proceso de centralización en los partidos electorales. Para algunos actores la forma centralizada de autoridad de las agrupaciones partidarias había conducido a una completa inversión del sistema representativo. Los comités centrales, como los gobiernos de la nación y de las provincias, se imponían sobre el pueblo en lugar de surgir de él.<sup>29</sup>

A partir de entonces, en consecuencia y en contrapartida, los partidos adoptaron sistemas representativos con “carácter republicano” que pretendían conciliar “la democracia, el gobierno de los mejores, ejercido por delegación, y la descentralización política y administrativa”, según la definición de Barroetaveña –unos de los principales dirigentes de la UCR durante la década de 1890–.<sup>30</sup> Se buscaba de ese modo que las autoridades y los representantes de los partidos fuesen expresión de la soberanía popular, emanada de las bases partidarias, en lugar de desplegarse arbitrariamente de un centro a la periferia. Así lo dejaba entrever, por ejemplo, *El Nacional* –uno de los principales voceros del gobernador bonaerense Julio Costa y del PP– cuando en la

27 El 26 de julio de 1890 se produjo un levantamiento cívico-militar organizado por un grupo de dirigentes de la recientemente creada UC –coalición de diferentes opositores al PAN y en particular al presidente– y que acusaban al gobierno nacional de Juárez Celman de corrupción administrativa y de subvertir el régimen representativo en toda la República. A pesar de que la revolución fue derrotada, el presidente dimitió y la UC creció en popularidad.

28 Las negociaciones producidas en torno a un posible acuerdo electoral entre el PAN y la UC, con miras a la renovación presidencial de 1892, condujo a la división de la última, de la cual surgieron la UCR y la UCN. El PAN, por su parte, tampoco estuvo libre de disputas internas. En tal sentido, después de la revolución de 1890, y en parte como consecuencia de la crítica a los “partidos personales”, el Partido Pacista se constituyó como partido orgánico y pasó a denominarse Partido Provincial (PP). Si bien envió delegados a la Convención Nacional del PAN, que levantó la candidatura de Luis Sáenz Peña para las elecciones presidenciales de 1892, el PP se organizó, tal como lo indicaba su nombre, como un partido provincial y declaró en consecuencia su autonomía política respecto de las autoridades nacionales del PAN. Ello le valió numerosas críticas dentro del campo autonomista, tanto en el orden nacional como en el provincial, en especial por no seguir a rajatabla la Política del Acuerdo impulsada desde el Comité Nacional. Así quedó en evidencia cuando, producidas las revoluciones de 1893, el Congreso Nacional sancionara una intervención federal que no solo no restituyó al gobernador Julio Costa, sino que además disolvió la Legislatura –con amplia mayoría del PP– y convocó a nuevas elecciones generales. Como resultado de ello, el PP se disolvió y en su lugar se fundó la Unión Provincial (UP), cuyos miembros fundadores, si bien muchos eran antiguos autonomistas, habían sido opositores al PP. Sin embargo, poco tiempo después numerosos dirigentes del PP pasaron a integrar la nueva agrupación, lo cual a su vez condujo a que varios de los miembros fundadores desertaran. Por otra parte, la UP también se constituyó inicialmente como un partido provincial, aunque en 1895 se integró formalmente al PAN en calidad de Comité Provincial, y pasó a ser conocido como Partido Autonomista de la Provincia de Buenos Aires. Con respecto a los nuevos partidos –en particular, la UCR– y a los cambios en el PAN, véanse también los trabajos fundamentales de Alonso (2000 y 2010).

29 Así lo expresaba, por ejemplo, Barroetaveña. Véase Conte y Landenberger (1890: 351-354).

30 Conte y Landenberger (1890: 351-354).

provincia de Buenos Aires comenzó a circular, con miras a la Convención Nacional del PAN, que debía nominar las candidaturas del partido para las elecciones presidenciales de 1892 el nombre de Roque Sáenz Peña como posible candidato –en oposición a la fórmula del acuerdo electoral que por entonces el sector “roquista” negociaba con la UCN–. Al respecto, el periódico “modernista” –como lo calificaban sus adversarios– creía que no había que temer las “divisiones” que pudiesen desarrollarse entre los adherentes del partido con motivo de las discusiones sobre candidatos –tal como acusaban los correligionarios partidarios del acuerdo–, puesto que aquellas eran propias de “los partidos organizados, que aspiran á convertir en una verdad las instituciones democráticas...”. Y, precisamente, lo que caracterizaba a “los partidos democráticos” era la “facultad de deliberar y resolver que asiste á todos sus miembros”.<sup>31</sup>

En efecto, una nueva modalidad organizativa se observa con especial claridad en Buenos Aires. Todos los partidos de esta provincia sufrieron reformas que los dotaron de dos clases de poderes principales: las convenciones de delegados, por un lado, y los comités, por otro. Mientras los primeros tenían sobre todo funciones electivas, los segundos, en cambio, tenían funciones ejecutivas. Pero más importante aún, en todas las agrupaciones el gobierno del partido empezaba en los comités locales –que en teoría tenían autonomía en los asuntos de la localidad– y de allí “ascendía” hacia el nivel seccional, provincial y nacional. En concreto, estos comités locales periódicamente designaban delegados para las convenciones seccionales o provinciales, que a su vez se encargaban de nominar candidatos a cargos electivos y de elegir a los miembros de los comités correspondiente a sus jurisdicciones, así como también de designar a los delegados a la convención inmediatamente superior –en términos jurisdiccionales.

¿Pero qué hacía que un partido fuese orgánico y permanente? Buena parte de la historiografía y de las ciencias sociales suelen señalar al sistema de convenciones y comités como característica principal –en términos de organización– de los denominados “modernos partidos de masas” –en la Argentina como en el resto de Occidente–. Vista desde la perspectiva que ofrece el presente caso de estudio, empero, es la carta orgánica y la reglamentación permanente que ella implicaba, y no las convenciones y los comités, lo que distingue a los partidos que empezaron a surgir hacia fines de siglo XIX. Las convenciones y comités se desarrollaron como “sistema” de gobierno partidario solo cuando se impuso la idea de que los partidos debían formarse como organizaciones regulares para el buen funcionamiento del sistema representativo del pueblo en general. Y lo que posibilitó y estimuló, desde el punto de vista institucional, la permanencia de las nuevas organizaciones políticas fue la existencia de una carta orgánica que prescribiera las formas y la periodización en que los partidos debían organizarse y reorganizarse; que prescribiera, en otras palabras, lo que en el lenguaje de la época se denominaba la “organización permanente”.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> *El Nacional* (19/12/1891 y 21/12/1891). Con respecto al tema de la modernización de los partidos políticos –y las convenciones partidarias– como bandera del “modernismo” de la provincia de Buenos Aires, véase además Alonso (2010).

<sup>32</sup> La carta de la UCR, en sus declaraciones iniciales, da cuenta de un proceso de reflexión en torno a la necesidad de organizar de manera permanente a los partidos para beneficio del pueblo en su conjunto: “Que en la presente situación el patriotismo aconseja dar organización permanente á los partidos de principios, pues su existencia ‘es la condición y el signo de una robusta vida política’, ‘la expresión natural y necesaria de los grandes resortes ocultos que animan á un pueblo’”, *El Tiempo* (27/3/1897).

Lo que convierte a la carta orgánica en el elemento fundamental y característico de los nuevos partidos era menos las instituciones que establecía para su autogobierno que lo que ella implicaba. La carta, con su propia existencia, establecía la *constitución de una comunidad política*,<sup>33</sup> determinaba la creación formal de un cuerpo político específico en el seno del cuerpo político del pueblo. Durante buena parte del siglo XIX, este acto hubiese sido rechazado como amenaza a la voluntad general.<sup>34</sup> El partido político que constituía la carta orgánica ya no era una simple asociación voluntaria de hombres destinada a levantar candidaturas de hombres representativos del pueblo, sino una comunidad política que tenía una vida propia más allá de los hombres que circunstancialmente la integraran.

A partir de entonces, a partir de la constitución de los partidos por medio de la sanción de una carta orgánica, estos ya no se formarían *por* los hombres que circunstancialmente decidieran organizarse para levantar una candidatura, sino, por el contrario, la organización se encontraba allí *para* los hombres que quisiesen integrarla.<sup>35</sup> Desde la existencia de una carta orgánica que constituía una comunidad político-partidaria, los hombres que decidieran sumarse lo harían bajo la premisa de que estaban allí para trabajar en pos de la representación del partido, y por ende toda voluntad personal quedaba subordinada al interés del partido.<sup>36</sup> Por esa misma razón, el partido-comunidad también se reservaba el derecho tanto de aceptar el ingreso como de expulsar a un adherente o a un representante en función de cómo se vieran afectados sus propios intereses generales. De la misma manera, los candidatos, al aceptar la nominación, también debían actuar como delegados del partido—como representantes de sus principios y su programa—. En otras palabras, militantes y representantes debían acatar la “disciplina partidaria”.<sup>37</sup>

Para alcanzar estos objetivos, los partidos de fines de siglo vieron a los estados modernos como su referente y modelo a imitar en cuanto a la organización de sus comunidades. Al igual que las constituciones<sup>38</sup> de las comunidades nacionales, la carta orgánica de los partidos era su ley fundamental.<sup>39</sup> Las cartas establecían los poderes de gobierno o autoridades partidarias, y definían sus atribuciones y faculta-

33 Los propios actores comienzan a referirse a los partidos como “comunidad”, “colectividad”, “comunidad”, entre otros términos.

34 Rosanvallon (2007).

35 Según Barroetaveña: “la carta orgánica propuesta a la Unión Cívica da una organización permanente, principista y esencialmente impersonal al partido”, Conte y Landenberger (1890: 351-354).

36 En 1894 un elector de gobernador por la UCN explicaba que en tanto “representante de un partido” —y no exclusivamente del pueblo— iba al Colegio Electoral con un mandato particular y por ende debía subordinar sus preferencias u opiniones personales a los intereses y resoluciones partidarias. Véase *La Nación* (11/4/1894).

37 El artículo 30 de la carta orgánica provincial de la UCR establecía: “Los ciudadanos que acepten las declaraciones que forman el programa del partido, podrán ser eliminados de él, siempre que [...] se hubieran opuesto a la realización de sus propósitos en los cargos públicos que fuesen llamados a desempeñar...”. Y el artículo 31 establecía: “Los miembros del partido, al aceptar las candidaturas para que fueran designados por las respectivas convenciones, aceptan implícitamente su programa y las declaraciones transitorias que pudieran al efecto formularse”, Unión Cívica Radical (1893: 23-24).

38 No es casualidad que la carta orgánica provincial de la UCN emplease en el título la palabra “Constitución” como término intercambiable de “carta orgánica”, Unión Cívica Nacional (1894: 3).

39 Por ejemplo, el artículo 24 de la carta orgánica de la UCR así lo establecía: “Esta carta orgánica será la ley suprema del partido en todo el territorio de la Nación...”.

des. Aunque no los determinaran explícitamente en un capítulo aparte, los derechos y obligaciones de sus afiliados se desprendían de los diferentes artículos que reglamentaban la organización interna de los órganos del partido.

En este sentido, es importante señalar que, si bien buena parte de la reglamentación estaba destinada a establecer un sistema de nominación de las candidaturas, las cartas no se limitaban a ello. También explicitaban los principios o un programa que guiaba al partido, y determinaban qué órganos debían velar por su cumplimiento y decidir sobre la marcha de la organización. Dicho de otro modo, las disposiciones reglamentarias no estaban orientadas pura y únicamente a la cuestión electoral, sino que además preveían para los partidos otras funciones, por ejemplo, el control gubernamental.<sup>40</sup>

Por otro lado, al igual que los estados surgidos en el siglo XIX, las cartas orgánicas participan del ideal de la ley como mecanismo para establecer “la generalidad como modo de regulación”.<sup>41</sup> El “procedimiento general” y “fijo” que establecían las cartas varió según cada caso, pero todas trataban de definir con el mayor detalle posible las atribuciones, facultades, composición y reglamento interno de los órganos de gobierno, hasta el punto de prescribir la reglamentación de los debates en las diferentes asambleas partidarias.

Del mismo modo que la ley moderna respecto de las leyes del “antiguo régimen”, ese “ardor codificador” –de acuerdo a la expresión de Rosanvallon– tenía el objetivo práctico de evitar los conflictos y las controversias ligadas a la acumulación de estatutos típica de las agrupaciones electorales, cuyos clubes disponían, cada uno y cada año, su propia reglamentación *ad hoc*. Pero, además, se justificaba por las premisas en que se fundaba la ley moderna, en su triple aspecto de “liberal” –como antítesis de lo arbitrario–, “racionalista” –como garantía de la libertad al evitar las discordias en torno a la interpretación derivada de la acumulación, en este caso de estatutos reglamentarios– y “democrática” –en cuanto emana de la voluntad general, en este caso del partido–. Así, los partidos orgánicos buscaron, frente a lo que percibían como el mal del “personalismo” en el que habían incurrido los partidos electorales, poner obstáculos a cualquier interés particular o preferencia personal que buscara predominar sobre el interés general de la organización partidaria.<sup>42</sup>

El “ardor codificador” de radicales, cívico-nacionales y autonomistas a fines del siglo XIX tuvo su correlato en la continua apelación a la constitucionalidad de todo accionar y resolución partidarios. Estas agrupaciones parecían sentir la necesidad de mostrar que sus asambleas, decisiones y resoluciones se habían desarrollado en conformidad con lo establecido en la carta orgánica. El respeto a la ley fundamental del partido era una manera alternativa de mostrar que el partido tenía la capacidad de concretar el ideal de autogobierno, lo cual hacía suponer que esa capacidad era transferible al gobierno del pueblo mismo. En cambio, un partido que no se ajustara a su normativa no sería confiable tampoco en el gobierno, pues nada indicaría que haría lo contrario con la Constitución nacional o provincial.

40 Así lo establecía explícitamente la carta orgánica de la UCR en sus declaraciones iniciales.

41 Rosanvallon (2007).

42 Según Barroetaveña, “La Carta Orgánica redactada por el doctor Gouchón, cierra herméticamente la puerta al personalismo, pues reglamenta con suma previsión la genuina y leal consulta de la voluntad de todos los miembros de la Unión Cívica”, Conte y Landenberger (1890: 351-354).

En otras palabras, subrayar la intraconstitucionalidad del accionar partidario se convirtió en una herramienta de autolegitimación, especialmente durante los momentos previos al comicio.<sup>43</sup> Del mismo modo, el carácter público de estas cartas permitía que los partidos se controlaran entre sí. Denunciar los procedimientos antirreglamentarios del adversario constituyó una estrategia frecuente de deslegitimación, que, además, buscaba generar divisiones y malestar en los oponentes.<sup>44</sup> En este último sentido, la carta orgánica no siempre pudo evitar los conflictos y controversias intrapartidarios. En aquellas circunstancias, tampoco fue inusual que se generaran polémicas en torno a la correcta interpretación de la carta orgánica y la correlativa acusación al oponente interno de no respetar las normas partidarias.<sup>45</sup>

En cualquier caso, los principales dirigentes partidarios creyeron fundamental evitar los rumores de “división”, “disolución” y “anarquía” a los que podía conducir una elección disputada en el terreno convencional –cuando surgían varias propuestas de candidatura– o determinadas resoluciones –tales como la concertación de un acuerdo electoral con un adversario o la decisión de emprender el camino de la abstención en alguna elección–. Los partidos pretendieron entonces mostrarse, ante sí mismos y ante sus adversarios, como una comunidad homogénea y armoniosa: debían expresar la “homogeneidad en sus elementos”, la “unidad en los propósitos”, la “unión y concordia”.

Pese a esta pretensión unanimitaria, lograr un consenso general o mayoritario, aunque varió de una elección a otra y de un momento a otro, no solía ser una tarea fácil. No fue inusual, pues, que en el marco de una convención se disputaran la elección dos o más listas y que en consecuencia se tuviesen que producir múltiples escrutinios como resultado de requerimientos de una mayoría de los dos tercios de los votos. En estas circunstancias, los adversarios solían señalar que estas disputas eran un síntoma de “división” del partido. Los propios sostenían, por el contrario, que era un signo de la “vitalidad” y de la “libertad” que reinaban en el partido y que ello los diferenciaba de aquellas otras agrupaciones en las cuales la “unanimitad” se imponía de antemano, en lugar de surgir como resultado del debate y de la deliberación.<sup>46</sup>

De cualquier manera, lo cierto es que no siempre se acataba el tan declamado “respeto a las mayorías”, y los disconformes con una resolución o con el resultado de una elección interna solían recurrir a diversas maniobras, que a los ojos de los triunfadores aparecían como “indisciplina”: formaban comités dobles o convenciones paralelas, dejaban la convención sin quórum o recurrían posteriormente a las famosas “borratinas”. No es de extrañar, entonces, que al poco tiempo de implementado el nuevo sistema de organización partidaria aparecieran voces desencantadas. Así

<sup>43</sup> En plena campaña electoral, la UCR tenía que demostrar que además de ser un partido revolucionario podía ser un partido de gobierno: “El radicalismo es hoy un partido político en toda la latitud del concepto, apasionado, coherente, ramificado en toda la República, ligado como un organismo y sometido á un gobierno propio constitucional, conforme á su carta”, *La Prensa* (8/2/1894).

<sup>44</sup> Antes de las elecciones para diputados nacionales de 1895, por ejemplo, *Tribuna* acusaba a la UCR de olvidarse de los principios que pregona por no designar candidatos por medio de una convención, tal como lo establecía su carta orgánica. Véase *Tribuna* (1/2/1895).

<sup>45</sup> El caso paradigmático del período aquí estudiado es la controversia radical, durante el proceso de las “paralelas” de 1897 –cuando se pensó en la posibilidad de una alianza electoral entre la UCN y la UCR para los comicios destinados a la renovación tanto de la gobernación provincial en 1897 como de la presidencial de 1898–, en torno a si la carta orgánica prohibía o no el acuerdo electoral con otras fuerzas políticas.

<sup>46</sup> *La Nación* (3/12/1893).

sucedió, por ejemplo, con las convenciones: ya fuese porque se habían convertido en un mero acto formal en el cual se ratificaban resoluciones tomadas de antemano por los comités centrales o que eran producto de negociaciones previas entre delegados que respondían a intereses particulares; ya fuese por los actos de indisciplina que también respondían a intereses personales.

Por una u otra razón, pronto se hizo evidente –según la opinión de algunos– que las convenciones no cumplían con el ideal de expresar la voluntad general del partido, surgida de la libre deliberación de los delegados como legítimos representantes de sus militantes. Por el contrario, habían “degenerado” en “embrollados cáucus” que “pervertían” los “principios del gobierno representativo”.<sup>47</sup> En otras palabras, para los desencantados, el fracaso de las convenciones inevitablemente impedía la genuina representación de los partidos en el gobierno del pueblo.

### La consagración de la representación partidaria en la ley electoral

La representación partidaria no se instaló como una premisa solo en el nivel de las prácticas; en la provincia de Buenos Aires también obtuvo su consagración por medio de la ley electoral.<sup>48</sup> En tal sentido, es importante señalar un dato poco conocido, pero a la vez de gran importancia en la historia del sistema representativo: las constituciones provinciales de 1873 y 1889 sancionaron uno de los primeros ensayos de *representación proporcional de opiniones* en el mundo.<sup>49</sup> Ello no implicó, empero, representación proporcional de partidos políticos; más bien sucedió lo contrario. Si los miembros de la convención constituyente de 1870-1873 habían introducido un nuevo sistema electoral era porque creían que el sistema de simple pluralidad o mayoría –predominante en todo Occidente– amenazaba degenerar en un sistema de partidos compactos y disciplinados, que, sin diferenciarse uno de los otros, se organizaban para obtener el poder y derrotar al adversario antes que para representar ciertas opiniones o intereses.

El sistema proporcional venía a combatir este divorcio entre política y sociedad. La necesidad de asegurar la mayoría tanto en los comicios como en las deliberaciones del Parlamento, según este diagnóstico desencantado, requería de la renuncia de la opinión individual por parte de electores y elegidos y de una perfecta armonía intra y extraparlamentaria. Como consecuencia de ello, el gobierno, en lugar de estar bajo el control del pueblo, quedaba sometido a la vigilancia de los líderes de partido. Se

<sup>47</sup> Véanse, por ejemplo, *La Nación* (12/2/1896); *La Prensa* (13/3/1897).

<sup>48</sup> Entre fines del siglo XIX y principios del siguiente, en otros países del mundo como Estados Unidos, también comenzaba a producirse un reconocimiento de los partidos políticos por medio de leyes electorales. Al respecto, véase especialmente Ware (2002).

<sup>49</sup> Artículo 49 de la Constitución de 1873: “La proporcionalidad de la representación, será la regla en todas las elecciones populares, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley”. Empleada para la elección de ambas cámaras del Poder Legislativo –Diputados y Senadores–, y luego también para la elección de electores del Poder Ejecutivo –con la reforma constitucional de 1889–, Buenos Aires se anticipaba en varios años a Bélgica, que en 1899 se convirtió en el primer país del mundo en adoptar la representación proporcional –bajo la fórmula d’Hondt– en el orden nacional –aunque también hay que aclarar que en 1855 la monarquía constitucional de Dinamarca sancionó una ley electoral que, bajo la fórmula del matemático Andrae, estableció un sistema proporcional para la elección de una parte de los miembros del Poder Legislativo–. Al respecto, véase Hirsch (2018).

había transformado, pues, en el gobierno de una minoría, de la minoría al mando del partido en el poder. El gobierno resultante no se asemejaba a un cuerpo deliberante y representativo de la diversidad de opiniones, intereses o sentimientos, entre los cuales la sociedad natural y permanentemente se dividía. Por el contrario, tanto la sociedad como su asamblea representativa se veían peligrosa y artificialmente divididas en órganos partidarios que no estaban realmente interesados en comprender aquella diversidad de opiniones, intereses o sentimientos.<sup>50</sup>

Al concebir la representación política como ajena a los partidos políticos, la Constitución bonaerense de 1873 consagró un proyecto que en cierta medida chocaba con su contexto. Pocos meses después de su sanción, las elecciones nacionales de 1874 y la revolución llevada a cabo por los nacionalistas dejarían en evidencia que los partidos constituían actores ineludibles de la vida política. Así lo entendieron, meses más tarde, los miembros de la Comisión de Negocios Constitucionales de la Legislatura al presentar el proyecto de ley electoral destinado a reglamentar el principio constitucional. En contraste con lo deseado por los convencionales, esta comisión buscó establecer el espíritu del sistema ideado poco antes (1870) por el francés Jules Borély.<sup>51</sup> Este sistema –argumentaban los autores del proyecto– se adaptaba a los “hábitos” políticos del país, al conservar tanto los partidos políticos como el escrutinio por lista. Desde su perspectiva, la Constitución de 1873 había consagrado la opinión de los partidos políticos y, por ende, el sistema electoral debía apuntar a su representación.

No todos los legisladores estaban de acuerdo con esa interpretación del texto constitucional y mucho menos con la idea de que los representantes no lo fueran pura y exclusivamente del pueblo. Mientras que para los autores del proyecto en discusión los partidos políticos encarnaban miradas diferentes sobre los medios y las formas prácticas para organizar el orden republicano establecido en la Constitución, los legisladores disidentes pensaban que los partidos no eran más que agrupaciones electorales circunstanciales, destinadas a promover las candidaturas de hombres capaces de interpretar el interés general del pueblo a partir de la articulación de las diversas opiniones e intereses presentes en él. Con miras a armonizar ambas posturas, una comisión especial formuló un proyecto que, finalmente sancionado, concilió, por medio de la figura del “candidato común”, la representación por medio tanto de hombres representativos como de partidos.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Al respecto, véase en más detalle en Hirsch (2018).

<sup>51</sup> Según este autor, la realidad mostraba que la gente votaba al mismo tiempo por un candidato y por un partido –de allí el nombre con el cual es conocido su sistema: doble voto simultáneo–. La idea era simple: el elector tenía –en términos simbólicos– dos votos: el primero era “obligado” a su partido, pues así aseguraba el triunfo de la “opinión” que debía representar el partido. El segundo, en cambio, era “libre” y estaba destinado a establecer la preferencia personal del votante sobre los candidatos que, a su juicio, mejor representarían la opinión del partido. En concreto, la votación se llevaría a cabo formalmente por el sistema de lista, y el escrutinio consistía en dos operaciones: en la primera, el total de los votos emitidos se dividía por el número de bancas en juego, lo que daría la cifra de votos requeridos para cada lista para el nombramiento de un representante; luego, en una segunda operación, los votos totales de cada lista se dividirían por el cociente obtenido en la primera operación, lo que determinaba el número de representantes que se asignaría a cada una de ellas. Véase Borély (1870).

<sup>52</sup> La ley electoral de 1876 creó un sistema mixto que contemplaba en primer lugar los sufragios dados a candidatos comunes a las diferentes listas y luego en una segunda operación los recibidos por cada una de estas últimas. Tanto la normativa nacional como provincial del período aquí estudiado puede consultarse en Mendía (1894 y 1897).

Hacia la década de 1890 el panorama sería completamente diferente. En claro contraste con el pensamiento de los convencionales de principios de 1870, se produjo un movimiento reformista en el cual coincidieron los legisladores de las tres agrupaciones políticas del momento (PAN, UCN y UCR) que, prácticamente sin desacuerdos de fondo, buscó consolidar no solo la representación de los partidos, sino también la disciplina partidaria.

En tal sentido, en 1894 se presentaron dos proyectos de reforma electoral: uno de reforma total y el otro de reforma parcial de la ley electoral de 1876. El primero fue promovido por José N. Matienzo –senador por la UCR–.<sup>53</sup> Entre sus disposiciones más relevantes, cabe mencionar, en primer lugar, las contenidas en los artículos 51 al 53, agrupados en el capítulo titulado “Candidaturas”. Estos artículos establecían que los candidatos debían ser propuestos en listas encabezadas obligatoriamente por el lema del partido o agrupación al que perteneciesen y que además debían ser depositadas con anterioridad a los comicios en la Cámara de Senadores o de Diputados, según correspondiese. Solo aquellas listas depositadas previamente tenían derecho a ser computadas para la representación proporcional.

Asimismo, en el capítulo sobre el escrutinio, el artículo 70 establecía que, una vez realizadas las operaciones de división para determinar la cuota de representación de cada lista, se proclamarían electos los candidatos de cada una de ellas según el orden de su designación en el ejemplar depositado. Finalmente, el artículo 72 prescribía un sistema de reemplazo por medio del cual aquellos candidatos que alcanzasen el cociente electoral<sup>54</sup> se considerarían electos para llenar las vacantes que pudiesen producirse.

Al momento de fundar su proyecto, Matienzo sostuvo, en lo que hacía a la cuestión del escrutinio, que creía necesario suprimir las disposiciones de la ley vigente que habían generado dudas y confusión. Entre ellas, creía “desde luego” que había que eliminar los candidatos comunes –esto es, que aparecían en varias listas–, puesto que la Constitución exigía que cada partido tuviese su representación proporcional y por ende que cada partido llevase a la Legislatura los ciudadanos a quienes les había confiado su representación. Por otro lado, la Constitución no había querido que se representaran las simpatías personales de los individuos, sino la representación de las ideas. Ni “partidos personales” ni meras “fracciones”.

Además, Matienzo consideró importante suprimir la disposición de la ley de 1876 que, según su opinión, autorizaba a los descontentos de cada partido a perjudicar por medio de “borratinas” la unidad de la lista proclamada por la voluntad de la gran mayoría del partido. No debían permitirse –decía– aquellas “maquinaciones individuales y generalmente egoístas” que afectaban la “representación de los grandes partidos en que se divide la opinión del pueblo de la Provincia”. Para contrarrestar dichas “maquinaciones”, sostuvo que le parecía pertinente el sistema empleado en Frankfurt, según el cual en cada lista la colocación de los nombres era lo que determinaba el orden en que se debían tomar los candidatos; designación que, por otro lado, era realizada por cada partido de acuerdo con los medios preestablecidos en sus cartas orgánicas. Con ese mismo propósito había pensado también el depósito

<sup>53</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 5 de junio de 1894.

<sup>54</sup> El cociente electoral se obtenía de la división del número de sufragantes que el escrutinio arrojase en cada sección electoral, por el número de bancas en juego en cada convocatoria.

con anticipación de la lista. Con estas medidas, pues, se buscaba evitar que por la representación proporcional se computasen las “listas clandestinas” que circulaban a última hora en algunas localidades apartadas de la “vigilancia” de las “autoridades de los partidos”.

Puesto a consideración, el proyecto de Matienzo fue rechazado en general. Los pocos argumentos que se esgrimieron en su contra hicieron hincapié en que no era necesario una reforma total de ley electoral, y que solo hacía falta corregir algunas cuestiones prácticas. No se rechazó, sin embargo, por sus fundamentos. Y ello quedó demostrado pronto, cuando pocos días más tarde el senador Emilio Mitre y Vedia (UCN) presentó un nuevo proyecto de reforma, pero en este caso orientado a modificar solamente los artículos correspondientes al capítulo de escrutinio.<sup>55</sup>

Dos aspectos merecen ser señalados. En primer lugar, el proyecto ordenaba que el escrutinio fuese realizado por listas clasificadas según la denominación que le diesen los sufragantes. Esto implicaba *a priori*, por un lado, romper con los criterios de distinción de listas vinculados a sus componentes, es decir, a los candidatos que las conformaban;<sup>56</sup> por otro lado, implicaba una ampliación de la libertad electoral del sufragante al otorgarle la facultad de identificar la lista de candidatos. En segundo lugar, el artículo 12 establecía que se proclamarían electos los candidatos que hubiesen obtenido mayor suma de votos, computándoseles al efecto los de la propia lista y los que tuviesen en otras, siempre que en las últimas alcanzasen la mitad del cociente electoral. Esto significaba, *a priori*, que Mitre y Vedia, a diferencia de Matienzo, reconocía la figura del candidato común de la ley de 1876.

Sometido a discusión, Matienzo fue el primero en observar, en lo que respecta al escrutinio de listas según su denominación, que de esa manera –a diferencia de lo que sucedía con la ley electoral vigente– se prescindía completamente de los nombres de los candidatos y eso podía conducir a situaciones problemáticas, por ejemplo, que listas con el mismo lema contuviesen candidatos de partidos diferentes.<sup>57</sup> Para responder a esta primera intervención, el autor del proyecto sostuvo que su intención había sido simplemente consignar lo que sucedía en la práctica. Esto significaba, según Mitre y Vedia, que las “listas independientes” eran muy excepcionales y que ni se tomaban en consideración en los escrutinios generales. Era sabido que “las listas son la representación de partidos” y que estos ponían al frente de cada una de ellas, al imprimirlas, su respectivo nombre. Resultaba muy difícil, en cambio, que ocurriese la “circunstancia de que apareciese una lista con el nombre de un partido y los candidatos de otra”. Su objetivo era facilitar la operación de escrutinio, ya que el criterio adoptado por la ley de 1876 para distinguir las listas –la mayoría de candidatos iguales– era arbitrario.

En contra de esta idea de que las listas representaban exclusivamente a los partidos habló Remigio Lescano –correligionario del autor del proyecto–, quien sostuvo que los candidatos eran la sustancia de las listas y no su denominación. Sin embargo, esta última postura no prosperó y finalmente se aceptó sin mucha discusión la clasificación de las listas según su denominación.

<sup>55</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 3 de julio de 1894.

<sup>56</sup> Según la ley de 1876, para determinar cuáles listas debían ser consideradas iguales el criterio elegido fue la mayoría de candidatos iguales.

<sup>57</sup> *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 25 de junio de 1895.

Mayor debate, aunque tampoco sin una gran polémica, se produjo en torno al asunto de los candidatos comunes.<sup>58</sup> Al respecto, Mitre y Vedia dijo que su objetivo era eliminar por completo la prescripción de la ley de 1876, que privilegiaba la proclamación de los candidatos comunes que hubiesen alcanzado en las listas el cociente electoral, puesto que la consideraba “perturbadora del sistema proporcional”. Mientras aquella ley había establecido la figura del candidato común como hombre representativo del pueblo por encima de las divisiones partidarias, Mitre y Vedia reconocía la posibilidad de que el elector pudiese introducir cambios en la lista y votar por candidatos “sin obligaciones partidistas”. Pero como la lista era de todos modos la representación del partido, la operación del cociente tendría siempre como base primero los partidos y no a sus candidatos, tal como, en su parecer, lo había querido el precepto constitucional.

En contra del artículo 12 del proyecto de Mitre y Vedia –que habilitaba la acumulación de votos–, habló el ministro de Gobierno Juan I. Alsina –también de la UCN–.<sup>59</sup> Este sostuvo, primero, que la Constitución no la había permitido. Según su interpretación de los debates de la convención constituyente, la Constitución había querido que las opiniones estuviesen representadas por partidos políticos permanentes y no por agrupaciones formadas accidentalmente en torno a un nombre cualquiera. La incorporación de los candidatos comunes en la ley de 1876, según el ministro, se debía a la transacción entre los partidarios del sistema de cociente y aquellos que preferían el sistema de voto acumulativo, pero que el proyecto originario de la Comisión de Negocios Constitucionales no lo había establecido.

Por otro lado –argüía– la experiencia enseñaba que la elección de candidatos comunes como hombres representativos del pueblo en su conjunto –argumento con el cual finalmente se había legitimado la incorporación de los candidatos comunes– nunca se había dado. Por el contrario, los casos conocidos habían sido producto de la falta de disciplina de partido al no respetar las candidaturas designadas por la voluntad de la mayoría de los afiliados y del gobierno de los partidos políticos. Partidario de la representación de los partidos políticos permanentes y de una libertad electoral del sufragante restringida, el ministro consideraba, en consecuencia, que era necesaria la modificación de la ley para “garantir la existencia de los candidatos del partido, contra la mala voluntad del voto individual”.<sup>60</sup>

Como Mitre y Vedia no estaba en profundo desacuerdo con aquellas ideas, el artículo 12 fue sometido a estudio por una comisión especial –integrada por él y Matienzo– que lo reformuló. El nuevo artículo –finalmente sancionado– estableció, por un lado, la prohibición de acumular los votos obtenidos por los candidatos en diversas listas, y, por otro, que en aquellos casos que resultase electo un candidato por más de una lista a la vez, se eliminaría de la lista en que tuviere menos votos en proporción al total de la lista. Sin polémica de fondo, la figura del candidato común fue así eliminada de la ley electoral de la provincia (véanse las figuras 1, 2 y 3 del Anexo para conocer cómo se expresaba gráficamente una y otra ley en el escrutinio).

En síntesis, los proyectos electorales de Matienzo y de Mitre y Vedia, así como también las discusiones que estos motivaron, dan cuenta de una interpretación gene-

<sup>58</sup> *Idem*, 30 de julio de 1895.

<sup>59</sup> *Idem*, 6 de agosto de 1895.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

ralizada –más allá de los lineamientos partidarios– de la “opinión” del texto constitucional como expresada en “partidos políticos”. Ello tuvo consecuencias concretas. En primer lugar, condujo a terminar con la representación por medio de hombres representativos del pueblo en su conjunto o de determinados intereses particulares, lo cual se asoció a su vez a los “partidos personales” y a las “fracciones” que no llegaban a conformar un “verdadero” partido. Para los legisladores de mediados de la década de 1890, pues, la representación, en general, y la proporcional, en particular, fueron así concebidas en términos completamente diferentes a como lo habían pensado la gran mayoría de convencionales y legisladores bonaerenses durante la década de 1870. Solo debían ser representados los grandes principios o ideales encarnados por los partidos en torno a los cuales el pueblo se dividía. Y los representantes, por su parte, no tenían por qué desprenderse de su condición de hombres de partido.

En segundo lugar, esta discusión puso en evidencia una revalorización y reformulación moral de la libertad electoral de los electores y de la disciplina partidaria. En la década de 1870 los impulsores del sistema proporcional criticaban la disciplina electoral como condición de triunfo en los comicios y por ende habían planteado la necesidad de reinstaurar la libertad electoral de los individuos, condicionada por el accionar de los comités que monopolizaban las candidaturas y concebida en términos de independencia de “conciencia”.<sup>61</sup>

Veinte años más tarde, se invirtieron los términos de la ecuación. La disciplina comenzó a ser vista como una premisa indispensable de la organización partidaria. Pero no fue defendida simplemente como una condición para ganar elecciones. La disciplina era reivindicada porque se suponía que la libertad electoral de los electores ya había sido ejercida al interior del partido, a la hora de elegir sus candidatos. De la impugnación a la “tiranía de los comités” se pasó a pensar los partidos como una comunidad política *per se*, con sus propias instituciones y reglas. Los miembros de un partido habían ejercido su independencia y libertad al momento de elegir un partido, pero una vez dentro de él debían acatar y respetar las decisiones de la autoridad o de la mayoría partidarias. Las opiniones, a favor o en contra, debían expresarse institucionalmente al interior del partido y por medio del voto en las instancias correspondientes y preestablecidas por su normativa interna.

De este modo, la modificación de una lista, entendida previamente como un acto propio de la libertad electoral de los votantes, fue descalificada en términos morales como “borratina”. Concebido como una comunidad política *per se*, el partido se convirtió en un depositario de los valores republicanos, antes solo asociados a la nación o a la patria. En tanto la lista era la expresión de la voluntad general del partido, la “borratina” fue condenada pues implicaba subordinar dicha voluntad general a un interés personal. Pero la crítica no se detuvo en la denuncia moral. Práctica “clandestina”, la “borratina” significaba una suerte de fraude y debía ser objeto de prohibición o inhabilitación legal. A eso apuntaba, por ejemplo, el depósito previo de la lista en el proyecto de Matienzo, que no solamente conllevaba un reconocimiento de la existencia de los partidos como actores naturales del sistema representativo, sino que además pretendía incorporar al ordenamiento jurídico electoral una primera regulación de la vida partidaria. Porque, en definitiva, lo que importaba era que el partido se presentara en los comicios como uno y homogéneo.

<sup>61</sup> Al respecto, véase Hirsch (2018).

## Breves reflexiones finales

A lo largo del siglo xx, los partidos y el sistema de partidos serían impugnados en más de una ocasión y por diversas razones.<sup>62</sup> Asimismo, desde hace aproximadamente tres décadas que se habla de una crisis de representación basada en el argumento de que los partidos políticos ya no serían capaces de canalizar las diversas demandas y necesidades político-sociales. Pese a todo ello, en el caso particular de la Argentina, los partidos han logrado consolidar su monopolio del sistema representativo, tal como lo demuestran su proceso de constitucionalización, la reglamentación legislativa de su vida interna y las últimas reformas electorales.<sup>63</sup>

En tal sentido, este artículo ha mostrado los primeros pasos de ese avance de los partidos sobre el gobierno representativo de la provincia de Buenos Aires. El análisis de esta experiencia permite aportar elementos a los debates actuales en torno a la representación y la participación políticas. Al respecto, el caso aquí estudiado permite postular que la emergencia, a fines del siglo xix, de un ideal de gobierno representativo basado en partidos no necesariamente se desarrolló con miras a traducir y reflejar la estructura social y sus conflictos. Y lo mismo se puede señalar en relación con las nuevas formas de organización partidaria que surgieron por aquellos años y que contribuyeron a la instalación de dicho ideal. Estas tampoco fueron necesariamente un producto de los nuevos desafíos político-sociales nacidos con el ascenso del capitalismo y el advenimiento de la sociedad de masas, la urbanización u otros fenómenos vinculados a procesos de transformación social.

Los principales actores políticos de la Buenos Aires de ese tiempo –y posiblemente también de otras regiones de Occidente–<sup>64</sup> concebían las relaciones entre partidos, sociedad y gobierno en otros términos. Para ellos, lo que ameritaba ser objeto de representación eran las diferentes posiciones en torno a la organización y el funcionamiento de la república o del Estado, y sobre las formas de hacer prácticos los principios establecidos por la Constitución.<sup>65</sup> Por lo tanto, lejos de basarse en una teoría de la diferenciación, del conflicto o la dominación social como constitutivas de toda dinámica político-social, en el cambio de siglo se suponía que la misión de los representantes consistía ante todo en armonizar las distintas fracciones de la “opinión pública” para, justamente, evitar que la división y los desacuerdos deviniesen en un conflicto violento.

Sin embargo, de ello tampoco se deduce necesariamente la consagración de los partidos políticos como la base del sistema representativo. Aquella consagración, a

<sup>62</sup> Entre otros, Persello (2000 y 2012).

<sup>63</sup> Sobre el proceso de constitucionalización y reglamentación legislativa de los partidos políticos, véanse, entre otros, Biezen (2009); Zovatto (2006).

<sup>64</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos e Inglaterra. En línea con esta forma de comprender el fin del sistema representativo, uno de los primeros analistas e historiadores de los partidos políticos, el norteamericano Abbott Lawrence Lowell, advertía en su monumental obra sobre el gobierno inglés –ante la emergencia del recientemente creado, y por entonces actor menor, Partido Laborista–: “Hay un grave peligro cuando las líneas de división de los partidos coinciden con las de las diferentes clases sociales de la comunidad [...] Para que la lucha de los partidos no solo sea segura, sino sana, debe basarse en una verdadera diferencia de opinión sobre las necesidades de la comunidad en su conjunto. En la medida en que la lucha se libra, no para fines públicos, sino para el beneficio privado, ya sea de individuos, o de clases, o de intereses colectivos, ricos o pobres, la política degenerará en una lucha de egoísmos”, Lawrence Lowell (1908: 439). (*Traducción nuestra.*)

<sup>65</sup> En este punto apoyamos sobre todo lo planteado por Cucchi (2015).

nuestro entender, solo se alcanzó como producto de la convergencia de un doble proceso que estuvo lejos de afectar exclusivamente a Buenos Aires. Por un lado, un proceso largo y complejo de transformación de los ideales de comunidad política y gobierno representativo surgidos tras las revoluciones de fines del siglo XVIII y principios del XIX. Por otro, un también largo proceso de desarrollo y experimentación en torno a organizaciones político-electorales destinadas inicialmente a orientar la voluntad general del pueblo y dar expresión a la soberanía popular.

En efecto, la consagración del principio de soberanía popular, en América como en Europa, comportó la invención de una nueva comunidad política. Los procesos revolucionarios de fines del siglo XVIII y principios del XIX elevaron al “pueblo” a la condición de sujeto titular de la soberanía, pero ello no impidió que las nuevas unidades políticas se constituyeran como un cuerpo político que habría heredado de la monarquía su concepción indivisible del poder, su vocación unanimista –y su aversión a la discordia y la división–, así como también los lenguajes republicanos del bien común.<sup>66</sup> Sobre la base de este ideal de comunidad política se desarrolló, a su vez, un ideal de gobierno representativo, a partir del cual los representantes, más que tener alguna identificación con determinados intereses sociales, debían, por el contrario, ser capaces de distanciarse de esas lealtades particulares, porque el trabajo de la representación consistía, ante todo, en revelar la voluntad general del pueblo como condición fundamental para no poner en peligro la unidad del orden político.<sup>67</sup>

Sin embargo, con el correr del tiempo, y hacia la segunda mitad del siglo XIX, la experiencia había enseñado a los contemporáneos que los desacuerdos y las diferencias eran a la vez inevitables y constitutivas de la política, y por ende cambió también la manera de entender la misión de los representantes. A partir de entonces, esta última pasaría a ser la de articular los diversos y heterogéneos intereses u opiniones del pueblo, de modo tal de conformar el bien común.<sup>68</sup> La representación, por consiguiente, comenzó a pensarse en torno al principio de la identificación, que desplazó al hasta entonces predominante principio de la distinción entre representantes y representados.

Para llevar a la práctica el nuevo principio de identificación se imaginaron y crearon diversos mecanismos e instituciones. En un primer momento, los partidos políticos fueron solo uno de los canales pensados para realizar el trabajo de la representación-identificación. Por otro lado, y al mismo tiempo, surgió el dilema acerca de qué era aquello que debía ser objeto de representación: intereses socioeconómicos, intereses corporativos o grupales de diversa índole, clases sociales, opiniones políticas. Hacia finales del siglo XIX, en una sociedad como la argentina, en la que los conflictos entre sectores socioeconómicos o culturales diferentes tenían poca gravitación en la vida pública, terminó por prevalecer la idea de que solo las “grandes opiniones políticas” encarnadas en “grandes partidos políticos” –y no los intereses particulares y circunstanciales, como se decía por aquellos tiempos– eran merecedoras de representación en los órganos de gobierno. Aunque pronto dejaría de ser así,<sup>69</sup> ello no impidió que al fin de cuentas los partidos lograran imponerse como el actor principal –y en algunos casos, como en la Argentina, también el exclusivo– del sistema representativo.

66 Al respecto, véanse, entre otros, Halperín Donghi (2009); Lefort (1988 y 2004).

67 Manin (1997); Palti (2007).

68 Palti (2007).

69 Entre otros, Persello (2012).

## ANEXO

FIGURA 1  
Ejemplo de escrutinio previo a la reforma electoral de 1896

| <b>Segunda Seccion Electoral</b> |                |                   |                   |                   |
|----------------------------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                  | Juan L. Somoza | Dr. Juan M. Acuña | Guillermo A. Ball | Gregorio Gallegos |
| San Nicolás .....                | 238            | 238               | 238               | 238               |
| Ramallo .....                    | 460            | 460               | 460               | 460               |
| San Pedro .....                  | —              | —                 | —                 | —                 |
| Baradero .....                   | 465            | 465               | 465               | 465               |
| Campana .....                    | 185            | 185               | 185               | 185               |
| Zárate .....                     | 81             | 81                | 81                | 81                |
| Pilar .....                      | 137            | 137               | 137               | 137               |
| Exaltacion de la Cruz .          | 203            | 203               | 203               | 203               |
| San Antonio de Areco.            | 426            | 426               | 426               | 426               |
| Arrecifes.....                   | 384            | 384               | 384               | 384               |
| Pergamino .....                  | 134            | 134               | 134               | 134               |
|                                  | <b>2713</b>    | <b>2713</b>       | <b>2713</b>       | <b>2713</b>       |

Nota: Como puede apreciarse, solamente se expresan los nombres de los candidatos; no hay ninguna referencia a listas.

Fuente: Tomado del *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 28 de abril de 1890.

FIGURA 2  
Ejemplo de escrutinio posterior a la reforma electoral de 1896

| SEGUNDA SECCION ELECTORAL   |                       |                |                |                    |                    |                    |               |
|-----------------------------|-----------------------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------|
| UNION CÍVICA NACIONAL       |                       |                |                |                    |                    |                    |               |
| PARTIDOS                    | Sufragios de la lista | Adolfo F. Orma | Meliton Panelo | Gerardo F. Bozzano | Martin A. Martinez | Claudio N. Stegman | Cármer Boerr. |
| Baradero .....              | 316                   | 346            | 316            | 316                | 316                | 316                | 316           |
| Exaltacion de la Cruz ..... | 574                   | 574            | 574            | 574                | 574                | 574                | 574           |
| Pilar .....                 | 469                   | 469            | 469            | 469                | 469                | 469                | 469           |
| Pergamino .....             | 466                   | 466            | 466            | 466                | 466                | 466                | 466           |
| Ranallo .....               | 227                   | 227            | 227            | 227                | 227                | 227                | 227           |
| San Antonio de Areco .....  | 70                    | 70             | 70             | 70                 | 70                 | 70                 | 70            |
| San Pedro .....             | 636                   | 636            | 636            | 636                | 636                | 635                | 636           |
| San Nicolás .....           | 208                   | 208            | 208            | 208                | 208                | 208                | 208           |
| Zárate .....                | 156                   | 156            | 156            | 156                | 156                | 156                | 156           |
| <b>Sumas .....</b>          | <b>3122</b>           | <b>3122</b>    | <b>3122</b>    | <b>3122</b>        | <b>3122</b>        | <b>3121</b>        | <b>3122</b>   |

Nota: Como puede apreciarse, además de los nombres de los candidatos se expresa la denominación de la lista.

Fuente: Tomado del *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 28 y 29 de abril de 1896.

**FIGURA 3**  
Ejemplo de escrutinio posterior a la reforma electoral de 1896

| PRIMERA SECCION   |                   |
|---|-------------------|
| SIETE SENADORES   |                   |
| Número de candidatos que corresponde á cada lista segun el cuociente: |                   |
| Lista Partido A. Nacional....   | 1.620 votos       |
| » Partido Radical.....  | 1.009 »           |
| » Union Cívica Nacional.  | 918 »             |
| » Union Cívica Radical .  | 700 »             |
| » P. N. Independiente...  | 168 »             |
| Número total de sufragantes.  | 4.445 »           |
| Cuociente electoral   | 635.              |
| CORRESPONDE   |                   |
| Partido A. Nacional:  |                   |
| 1.620   | 635               |
| 350   | 2+1=3 candidatos. |
| Partido Radical   |                   |
| 1.009   | 635               |
| 374   | 1+1=2 candidatos  |
| Union Cívica Nacional   |                   |
| 948   | 635               |
| 303   | 1=1 candidato     |
| Union Cívica Radical  |                   |
| 700   | 635               |
| 65  | 1=1 candidato     |
| Partido N. Independiente  |                   |
| 168   | =0                |

Fuente: Tomado del *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires*, 26 de abril de 1898.

## BIBLIOGRAFÍA

## FUENTES PRIMARIAS

BORÉLY, J. (1870). *Nouveau Système Electoral: Représentation Proportionnelle de la majorité et des minorités*. París: Libraire-Éditeur Germer Bailliére.

CLUB CONSTITUCIONAL (1873). *Candidato Bartolomé Mitre*. Buenos Aires: Imprenta de La Opinión.

COMITÉ NACIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1885). *Candidatura del Doctor D. Miguel Juárez Celman*. Buenos Aires: Establecimiento Tipográfico de Moreno y Núñez.

CONTE, F. y LANDENBERGER, J. (eds.) (1890). *Unión Cívica. Su origen, organización y tendencias*. Buenos Aires: s. e.

LAWRENCE LOWELL, A. (1908). *The Government of England*, vol. 1. Nueva York: The Macmillan Company.

MENDÍA, J. (1894). *Representación proporcional. Explicación de la ley electoral vigente*. La Plata: Talleres de Publicaciones del Museo.

MENDÍA, J. (1897). *Legislación electoral de la provincia y de la nación*. La Plata: s. e.

UNIÓN CÍVICA NACIONAL (1894). *Carta Orgánica del Comité de la Unión Cívica de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Imprenta de La Nación.

UNIÓN CÍVICA RADICAL (1893). *Manual de instrucción cívico electoral para la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.

## FUENTES SECUNDARIAS

ALONSO, P. (2000). *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años noventa*. Buenos Aires: San Andrés/Sudamericana.

——— (2010). *Jardines secretos, legitimaciones públicas: el Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*. Buenos Aires: Edhasa.

BARBA, F. (1976). *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional*. Buenos Aires: Pleamar.

BIEZEN, I. (2009). "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in

Post-War Europe". *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, Working Paper N° 3.

BOIX, C. (2007). "The emergence of parties and party systems", en Boix, C. y Stokes, S. (comps.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 499-521.

CUCCHI, L. (2015). *Antagonismo, legitimidad y poder político en Córdoba, 1877-1880*. Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.

DUVERGER, M. (1961). *Los partidos políticos*. México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS, P. (1999). "Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861): La articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña", en Sabato, H. (coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 142-161.

HALPERÍN DONGHI, T. (2009). *Tradición política española e ideología de mayo*. Buenos Aires: Prometeo.

HIRSCH, L. (2012). "Entre la 'revolución' y la 'evolución'. Las movilizaciones del Noventa", *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, año 5, N° 9, pp. 156-170.

——— (2018). "La representación proporcional contra los comités. Un análisis sobre las fuentes político-intelectuales que inspiraron el debate en torno al régimen electoral de la provincia de Buenos Aires (1870-1876)", *Boletín del Posgrado en Historia de la Universidad Torcuato Di Tella*. En prensa.

HOFSTADTER, R. (1969). *The idea of a party system. The rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*. Berkeley-Los Ángeles: University of California Press.

HORA, R. (2001). "Autonomistas, radicales y mitristas: el orden oligárquico en la provincia de Buenos Aires (1880-1912)", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 3ª serie, N° 23, pp. 39-77.

——— (2003). *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política, 1860- 1945*. Buenos Aires: Siglo XXI.

——— (2009). *Los estancieros contra el Estado. La Liga Agraria y la formación del ruralismo político en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- LEFORT, C. (1988). *¿Permanece lo teológico-político?* Buenos Aires: Hachette.
- (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.
- LETTIERI, A. (1999). "Repensar la política facciosa: la conciliación de los partidos políticos de 1877 en Buenos Aires", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, 3ª serie, N° 19, pp. 35-80.
- MAIR, P. y KATZ, R. (2002). "Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party", en Mair, P. *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 93-119.
- MANIN, B. (1992). "Metamorfosis de la representación", en Dos Santos, M. (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: Nueva Sociedad, pp. 9-41.
- (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MELO, C. (1964). *Los partidos políticos argentinos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- PALTI, E. (2007). *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PERSELLO, A. (2000). "Acerca de los partidos políticos, 1890-1943", *Anuario del iehs*, N° 15, pp. 239-266.
- (2012). "La búsqueda de la 'buena' representación: los diferentes 'usos' de la proporcionalidad", *Estudios Sociales*, N° 43, pp. 105-132.
- POUSADELA, I. (2004). "Los partidos políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!", en Cheresky, I. y Blanquer, J. (comps.). *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 109-145.
- ROCK, D. (1977). *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ROSANVALLON, P. (2007). *El modelo político francés: la sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SABATO, H. (2004). *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2008). *Buenos Aires en armas. La Revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2012). *Historia de la Argentina (1852-1890)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SOMMI, L. (1957). *La revolución del 90*. Buenos Aires: Ediciones Pueblos de América.
- TATO, M. (2009). "'Rurales' versus 'Metropolitanos'. La redefinición de la situación bonaerense en la dinámica político nacional (1901-1903)", *Investigaciones y Ensayos*, N° 58, pp. 515-548.
- TERNAVASIO, M. (2002). *La revolución del voto: política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- WARE, A. (2002). *The American Direct Primary. Party institutionalization and transformation in the North*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZOVATTO, D. (2006). "Regulación de los partidos políticos en América Latina", *Diálogo Político*, año 23, N° 4, pp. 11-39.

## RESUMEN

*El trabajo analiza, a partir del caso de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX, un problema a menudo soslayado por los estudios en torno al sistema representativo y, en particular, a los partidos políticos: el proceso por medio del cual estos últimos, además de*

*pasar a ser considerados una institución legítima y necesaria para el gobierno representativo, se convirtieron en el canal principal o exclusivo de la representación política. Se busca con ello aportar elementos a los debates actuales en torno a la representación y la participación políticas.*

## SUMMARY

*Using the case of the province of Buenos Aires in the second half of the nineteenth century as a point of departure, this paper analyzes a problem often ignored by studies of the representative system and, in particular, political parties: the process through which political parties, in addition to being considered a legitimate and necessary institution for representative govern-*

*ment, became the main or exclusive channel of political representation. Despite its importance, the process through which political parties emerged as a central feature of the political system has often been ignored. By studying this process, this article seeks to contribute to current debates on political representation and participation.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

HIRSCH, Leonardo D.

"Los partidos políticos de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX: una interpretación sobre la metamorfosis de la representación". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 155-180).

Palabras clave: <Partidos políticos> <Sistema representativo> <Siglo XIX> <Provincia de Buenos Aires> <Historia política e intelectual>.

Keywords: <Political parties> <Representative system> <Nineteenth century> <Province of Buenos Aires> <Political and intellectual history>.

# **BUROCRACIAS PARALELAS Y LIDERAZGO POLÍTICO: DUPLICACIÓN Y EXPROPIACIÓN DE FUNCIONES EN EL CENTRO PRESIDENCIAL ARGENTINO (1916-2016)\***

JONÁS CHAIA DE BELLIS\*\*

## **Introducción**

El 1 de mayo de 1988, el presidente Raúl Alfonsín inauguraba el quinto período ordinario de sesiones legislativas. Un diario del día siguiente comentaba:

El núcleo del discurso de Alfonsín ratificó la línea de reforma del Estado para la "modernización, desburocratización y mayor capacitación" del aparato. Esta reforma pasa por llevar adelante el programa de privatización de algunas empresas públicas. Dijo Alfonsín que la mitad del déficit fiscal de Argentina procede de las empresas de un Estado que "desacumula capital, fabrica inflación y no cumple sus funciones", y citó los ejemplos recientemente sufridos por el pueblo de un "gas débil, cortes de energía y falta de inversiones", que no pueden venir "ni del tesoro, ni de las tarifas". Esto impone la necesidad de recurrir a capitales privados y extranjeros.<sup>1</sup>

La inflación ese año sería de 343 puntos, y ya se habían atravesado los picos inflacionarios de 626,7% y 672,2% de 1984 y 1985, respectivamente. En ese contexto, la Confederación General del Trabajo liderada por Saúl Ubaldini realizaría tres de las trece huelgas generales contra este gobierno, manifestándose de este modo el fracaso de los intentos por llevar a cabo acuerdos neocorporativos para sostener las reformas (Acuña, 1995).

\* Agradezco principalmente a Alejandro Bonvecchi por sus ideas, consejos y lecturas durante la elaboración de este trabajo. Agradezco también a quienes en distintas oportunidades contribuyeron con su ayuda y opinión: Martín Alessandro, Andrés Gilio, Carlos Freytes, Germán Lodola, Juan Negri, Danilo Degiustti, Ana Sofía Elverdín, Federico Favata, Mariano Montes y Tomás Schuster.

\*\* Magíster en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires; becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (conicet), con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani; <jonas.heliogabalo@gmail.com>.

<sup>1</sup> *El País*, 2/5/1988.

El año 1988 fue el que más “agencias directoriales” se emplearon en la historia argentina. Se trataba de 16 agencias dependientes directamente del presidente, cuyas tareas estaban lejos de la gestión de sus actividades cotidianas, como la organización de su agenda, la comunicación con la prensa o con los legisladores. Por el contrario, estas agencias desarrollaron tareas de centralización de políticas específicas tales como la planificación de las privatizaciones, el control de las empresas públicas o la reforma de la administración pública, entre otras; no parecía estar teniendo lugar un proceso de “desburocratización”, sino todo lo contrario. En 1989, se producía un cambio en el liderazgo del Poder Ejecutivo y Carlos Menem asumía la presidencia en un contexto de crisis social e hiperinflación (3.079,5%). Con más éxito que su predecesor en los planes de privatización, en la reducción de la inflación y del déficit, en la reforma del Estado y en la realización de acuerdos neocorporativos, Menem empleó 15 agencias directoriales distintas a lo largo de su mandato.

Este estudio pretende revelar si existe una relación entre los contextos de alta incertidumbre descriptos –aunque ampliando la serie de tiempo: 1916-2016– y la creación de agencias burocráticas diferenciadas dependientes de quienes lideran el Ejecutivo. Mientras que las investigaciones previas han sostenido que en contextos de incertidumbre las y los líderes del Ejecutivo tienden a modificar los roles de su personal administrativo para acceder a fuentes alternativas de información, aquí se intentará mostrar que la incertidumbre puede tener un resultado material expresado en la creación de agencias diferenciadas.

El objetivo del presente artículo es, entonces, encontrar los factores que determinan la creación de agencias en el centro presidencial argentino entre 1916 y 2016.<sup>2</sup> Más allá de las burocracias utilizadas para gestionar las relaciones rutinarias con su entorno, los y las líderes pueden emplear el centro presidencial como un recurso de gobierno para enfrentar situaciones no-rutinarias y centralizar la formulación de políticas. Este recurso es la creación de lo que denomino “agencias directoriales”, es decir, las agencias que centralizan la formulación de políticas duplicando o expropiando funciones y roles hasta entonces asignadas a otro personal y otras agencias del Poder Ejecutivo, al que relegan al plano de la implementación o directamente lo marginan del proceso político de toma de decisiones. Así, la pregunta central de esta investigación es: ¿qué factores determinan la creación de agencias directoriales?

La diferenciación planteada entre tipos de agencias concierne entonces al tipo de actividad que cada una lleva adelante. Por agencias rutinarias me refiero a aquellas que han sido empleadas por los/las líderes del Ejecutivo para coordinar sus relaciones con el Poder Legislativo y con los ministerios, para llevar a cabo su agenda de actividades diarias (reuniones, audiencias, protocolo, etc.), para coordinar la comunicación y la publicidad oficiales, o para coordinar al conjunto de sus asesores

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, el “centro presidencial” puede ser definido como el conjunto de agencias pertenecientes a la burocracia del Poder Ejecutivo que depende directamente de la autoridad del presidente y se ubica por fuera del área de control ministerial (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013; Bonvecchi y Scartascini, 2011; Dickinson, 2005; Dunleavy y Rhodes, 1990; Inácio y Llanos, 2015; Peters, Rhodes y Wright, 2000). En los estudios citados también se hace referencia a este conjunto de agencias como “centro ejecutivo” (*core executive*), puesto que estas existen en otros sistemas de gobierno y no son exclusivas de las democracias presidencialistas. Una comparación entre los centros ejecutivos parlamentarios y presidenciales puede encontrarse en Rose (2005), mientras que un análisis del centro ejecutivo bajo gobiernos no-competitivos puede encontrarse en Dimitrov, Goetz y Wollmann (2006).

personales. Algunas de estas agencias, por ejemplo, son: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría de Enlace y Coordinación, la Secretaría de Prensa, la Secretaría Privada, la Secretaría Legal y Técnica, el Vocero Presidencial, o la Unidad Presidente, entre muchas otras. Por el contrario y como se verá más adelante, las agencias que denomino como directoriales han sido aquellas que fueron creadas para regular y desregular relaciones laborales, determinar precios, coordinar al conjunto de empresas públicas o llevar adelante su privatización, o para elaborar proyectos de inversión y obras públicas, entre otras actividades. Algunas de estas agencias, por ejemplo, han sido: la Comisión Nacional de Precios y Salarios, la Secretaría de Relaciones Económico Sociales, el Gabinete Económico Social, la Sindicatura General de Empresas Públicas, la Subsecretaría de Privatizaciones, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, o la Secretaría de Obras Públicas, entre muchas otras.<sup>3</sup> De los/las 36 líderes del Ejecutivo entre 1916 y 2016 solo 13 emplearon agencias directoriales (36,1%), mientras que de las 561 agencias del centro presidencial registradas en este estudio, solo 66 (11,8%) fueron directoriales y las 495 restantes (88,1%) fueron agencias creadas o empleadas para gestionar actividades de rutina como las descritas arriba. Entonces, ¿por qué quien lidera el Poder Ejecutivo decidiría crear agencias específicas para llevar adelante tareas que podrían haber sido realizadas por las secretarías y subsecretarías de los ministerios existentes? Es decir, ¿por qué los/las líderes expropiarían o duplicarían funciones que normalmente podrían llevarse a cabo en el ámbito de los ministerios?

A partir de la distinción planteada, sostendré que es posible considerar a las agencias directoriales como un recurso burocrático de liderazgo político: mediante la capacidad de alteración de las estructuras del aparato estatal –eliminando o creando agencias, fusionándolas, transfiriéndolas o, incluso, expropiando agencias que se encontraban bajo el control ministerial o que eran autónomas– los/las líderes pueden proteger y satisfacer sus intereses políticos. Así, analizar estas agencias permite observar un recurso de gobierno que puede agregarse al *stock* de recursos con el que los/las líderes intentan imponer sus preferencias, pero que no es tenido en cuenta en los estudios sobre el presidencialismo argentino, ya que estos suelen concentrarse en las transferencias fiscales (Bonvecchi y Lodola, 2012; Gibson y Calvo, 2000), las designaciones de funcionarios (Negri, 2015; Scherlis, 2010), los gabinetes (Amorim Neto, 2006; Altman, 2000), los poderes de decreto y veto (Negretto, 2002), los poderes partidarios (Corrales, 2010) y sus efectos sobre la política legislativa (Aleman y Calvo, 2010; Calvo y Leiras, 2012), o las coaliciones con actores subnacionales (Gibson y Calvo, 2000; Jones *et al.*, 2002). De este modo, el trabajo discutirá con dos grandes campos de estudios: los análisis sobre el liderazgo presidencial y los análisis sobre las burocracias y administración pública.

En relación con los estudios sobre liderazgo presidencial, además de considerar a las agencias directoriales como un recurso de gobierno, este trabajo apunta a realizar un aporte específico a los estudios sobre el centro presidencial en la Argentina. En primer lugar, analizar una serie de tiempo amplia (1916-2016) posibilitará comparar los centros ejecutivos dictatoriales y los centros presidenciales democráticos, para identificar los efectos de la competencia política sobre el área de mayor cercanía e influencia de los/las líderes del Ejecutivo. Los estudios que observan el centro

<sup>3</sup> En el cuadro 1 se encuentra el listado completo de agencias directoriales.

presidencial argentino desde el retorno a la democracia en 1983 (Coutinho, 2013; Inácio y Llanos, 2015) parecerían contar con una ventaja: a medida que el régimen democrático se institucionaliza, lo mismo podría suceder con el centro presidencial, lo que permite observar cierta estabilidad y continuidad en las agencias que lo conforman; pero, al mismo tiempo, la desventaja que podría señalarse es que las agencias del centro presidencial que se institucionalizan son, por definición, aquellas que se encargan de gestionar la actividad rutinaria del presidente, de modo que concentrarse solo en la estabilidad dificulta observar la variación en la asignación de roles y funciones del personal del centro presidencial. Así, comenzar el análisis desde 1916 permitirá capturar los posibles efectos que los cambios de régimen podrían ejercer sobre las agencias del centro presidencial. Por otra parte, las variables explicativas que pondremos a prueba tampoco han sido consideradas por los estudios previos sobre el centro presidencial, como los efectos de las crisis económicas –fiscales o inflacionarias– o la diversificación de la economía.

Este trabajo apunta también a realizar un aporte a los estudios sobre burocracias y administración pública en la Argentina; en efecto, la mayoría de los estudios sobre la creación de agencias burocráticas han sido realizados o bien desde una perspectiva histórica –la descripción de los eventos que condujeron a la creación de una serie de agencias determinadas (Acuña y Chudnovsky, 2002; Belini y Rougier, 2008; Bonifacio y Salas, 1985)–, o bien desde una perspectiva de políticas públicas –las demandas sociales o la búsqueda de eficiencia que conduce a la creación de una serie de agencias determinadas (Bambaci, Spiller y Tommasi, 2007; Iacoviello y Chudnovsky, 2015; Iacoviello y Pulido, 2008; Zuvanic y Iacoviello, 2010)–, o bien desde una perspectiva estructuralista –los intereses permanentes de los actores políticos dominantes que conducen a la creación de una serie de agencias determinadas (Castellani, 2009; O'Donnell, 1988; Oszlak, 2009)–. A diferencia de estas perspectivas, el enfoque que planteamos es politológico y no ha sido empleado para analizar el caso argentino; este podría denominarse “enfoque de la presidencia administrativa”, es decir, los incentivos de los liderazgos presidenciales que conducen a la creación de una serie de agencias determinadas (James, 2009; Lewis, 2003; Nathan, 1983).

## Antecedentes

Si bien algunos trabajos analizaron el centro presidencial, estos se han concentrado en las decisiones *manageriales* de los/las líderes respecto de la organización de su personal, o bien en la politización de las agencias mediante designaciones de personal leal, o bien en los procesos de institucionalización del centro presidencial en su conjunto, pero no han observado la creación de agencias burocráticas diferenciadas –dentro del centro presidencial– en tanto recurso de liderazgo político.

Entre los estudios *manageriales* encontramos el trabajo de Ponder (2000), quien señala que dentro del centro presidencial existen “movimientos de personal”, esto es, desplazamientos en las funciones políticas que se llevan adelante desde las agencias del centro presidencial según cuál sea el interés del presidente. No todos los/las presidentes adoptan las mismas “entidades organizacionales”, sino que existen distintos sistemas de cooperación política entre el personal del centro presidencial y los agentes burocráticos: aquellos donde el personal cumple funciones de “monitoreo político” –supervisión de la formulación de políticas–, aquellos donde el personal cum-

ple funciones de “facilitador político” –conexión entre el presidente y la burocracia– y aquellos donde el personal cumple funciones de “dirección política” –formulación de políticas desde el centro presidencial y subordinación de la burocracia–. Walcott y Hult (1995) denominan como “sistemas de gobernanza organizacional” los distintos modos en los que el presidente “estructura su personal” para dar respuesta a problemas políticos recurrentes en coyunturas de incertidumbre variable. Mediante cada “sistema de gobernanza” el presidente asigna roles distintos a su personal, dependiendo de sus creencias acerca de cuál es la causa de los problemas a enfrentar; por ejemplo, si predomina la incertidumbre, el sistema más adecuado será aquel que multiplique las fuentes alternativas de información mediante una organización del personal colegiada o competitiva, mientras que si predomina la certidumbre, será más adecuado organizar al personal en un sistema jerárquico. Un enfoque de estas características es aplicado por Bonvecchi (2012) al caso argentino entre 1985 y 2002, comparando las distintas respuestas a las crisis económicas que tuvieron lugar en Estados Unidos, Brasil y la Argentina, y analizando el modo en que se organizaron los actores del Poder Ejecutivo durante la elaboración de diez programas de estabilización económica. El autor sostiene que las respuestas más eficientes tuvieron lugar cuando se establecieron sistemas colegiados en las fases de formulación de los programas, sistemas jerárquicos durante las fases de lanzamiento y sistemas competitivos durante las fases de implementación.

Dentro de los estudios sobre politización y centralización, Moe (1993) señala que los/las presidentes tienen el incentivo permanente de politizar las instituciones públicas, mediante la designación de personal como forma de colonizar posiciones administrativas clave –colocando individuos afines ideológicamente, leales, etc.– e intentando que las estructuras burocráticas puedan ser controladas mediante un sistema centralizado. Su explicación es que presidentes y legisladores tienen incentivos políticos estructuralmente distintos: los primeros, interesados en la gobernabilidad y representantes de un electorado amplio, intentarán crear capacidades de gobierno mediante un sistema burocrático centralizado controlado desde la cima; los segundos intentarán diseñar estructuras burocráticas descentralizadas que les permitan representar a distintos grupos de presión y electorados distribuidos localmente. Rudalevige (2002), contrariamente, afirma que los incentivos centralizadores no son constantes sino contingentes; la centralización es una alternativa que depende de los costos de transacción para la obtención de la información necesaria para elaborar políticas; los/las presidentes pueden “comprar” información a la burocracia o “producirla” en el centro presidencial, dependiendo de la cantidad de agencias involucradas en el área de política pública sobre la que se debe trabajar, del conocimiento técnico necesario, de los niveles de politización de la burocracia y de la urgencia con la que se debe dar una respuesta política a las demandas emergentes. Un enfoque cercano aplicado al caso argentino es el de Gilio (2013), quien analiza la distribución de agencias económicas entre las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo entre 1984 y 2003, muchas de las cuales se ubicaron en el centro presidencial. Para el autor, cuando los/las presidentes concentran más poder diseñan gabinetes económicos en los que las agencias se distribuyen en varias jurisdicciones, mientras que cuando optan por delegar poder, la distribución de agencias económicas se concentra en una sola jurisdicción.

Finalmente, otros estudios observan los procesos de institucionalización y crecimiento del centro presidencial en tanto que área específica de acción presidencial dentro de la estructura de gobierno. Podemos destacar el trabajo de Ragsdale y Theis

(1997), quienes sostienen que el centro presidencial norteamericano adquirió “valor” y “estabilidad” institucional durante la década de los setenta, puesto que durante ese período las agencias que conforman el centro presidencial adquirieron altos niveles de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. En esta línea y para el caso argentino, Coutinho (2013) analiza el “subsistema” de la presidencia institucional entre 1983 y 2007, delimitando como “núcleo central” del centro presidencial a los organismos de coordinación y asistencia al presidente de mayor estabilidad temporal. Por su parte, Inácio y Llanos (2015) comparan los centros presidenciales de Brasil y la Argentina entre 1983 y 2010, y demuestran que los gobiernos de coalición que se proponen realizar reformas estructurales tienen incentivos para ampliar el centro presidencial.<sup>4</sup>

Vemos entonces que no se han analizado las decisiones de los/las líderes que afectan la estructura material del aparato estatal para el caso argentino, es decir, la creación y el uso de agencias diferenciadas como recurso de liderazgo político hacia el interior del centro presidencial.

### Marco teórico y definiciones conceptuales

La relación política entre presidentes y estructuras burocráticas ha sido denominada por Nathan (1975 y 1983) como “presidencia administrativa”. Los trabajos que observaron esta relación fueron estudios de caso que identificaban intervenciones puntuales sobre la administración pública por parte de algunos presidentes en particular. Tomados en conjunto, estos análisis nos permiten pensar, en la línea de nuestra hipótesis general, que la intervención de los presidentes sobre las estructuras burocráticas constituye un recurso de liderazgo político cuyo uso puede y debe ser explicado sistemáticamente.

Veamos algunos ejemplos de estos análisis casuísticos. Nathan (1975 y 1983) y Durant (1992) muestran que en un escenario de gobierno dividido y polarización partidaria, los presidentes Richard Nixon y Ronald Reagan solo consiguieron implementar sus políticas de reforma mediante la politización de la burocracia federal, la reorganización interna de las agencias y la elaboración de nuevos sistemas de control y supervisión política de los organismos públicos. Por su parte, Milkis (1993) sostiene que la presidencia administrativa surgió durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt, quien encontró un obstáculo para su programa de expansión de las funciones estatales en la organización descentralizada del Partido Demócrata, razón por la cual empleó el centro presidencial para centralizar, por un lado, un conjunto de actividades económicas que desarrollaban otras agencias estatales y, por otro, una serie de funciones que solían llevar adelante los partidos políticos, tales como la movilización electoral, la comunicación política o las relaciones con el Poder Legislativo; así, el centro presidencial fue empleado para direccionar ideológicamente la actividad estatal (James, 2009). Dickinson (1996) también observa el surgimiento del centro presidencial durante el gobierno de Roosevelt. Sostiene que el sistema de asesoramiento presidencial basado en la cooperación con los ministros se mostró insuficiente para procesar las demandas

<sup>4</sup> Los trabajos mencionados en este apartado, como así también los que aparecen en las referencias sobre la “presidencia administrativa”, pueden ser considerados parte de los estudios sobre la “presidencia institucional comparada”. Un recorrido exhaustivo de este campo de estudios puede encontrarse en Alessandro y Gilio (2013) y en Bonvecchi y Scartascini (2011).

de los grupos de presión y del electorado durante la crisis económica: las demandas económicas y la capacidad de respuesta presidencial mostraron “una brecha en los recursos de negociación dentro del sistema de asesoramiento presidencial” (Dickinson, 1996: 45). Finalmente, Lewis (2003) afirma que habría sido el Congreso quien promovió la capacidad presidencial para la creación de agencias mediante la delegación de tales funciones, por ejemplo, por medio de la *Budget and Accounting Act* de 1921. Como vemos, este enfoque supone que los presidentes influyen sobre la forma del aparato estatal y de la administración pública.

Mi propuesta teórica se enmarca en esta perspectiva: los presidentes reforman, eliminan, absorben, duplican y crean agencias según sus necesidades políticas. Ahora bien: el enfoque de la “presidencia administrativa” encuentra causas disímiles –partidos descentralizados, polarización política, gobierno dividido, delegación legislativa o crisis económica– y considera períodos y líderes distintos –Harding en los años veinte, Roosevelt en los treinta o en los cuarenta, Nixon en los sesenta y setenta, o Reagan en los ochenta– para explicar este fenómeno. Además, el caso argentino presenta otras particularidades cruciales: por ejemplo, la primera gran reforma expansiva de la administración pública y la creación de las agencias rutinarias y directoriales del centro presidencial tuvieron lugar bajo un gobierno autoritario (1943-1946). En efecto, la presencia de agencias directoriales durante democracias, semidemocracias y autoritarismos<sup>5</sup> nos obliga a seleccionar teorías explicativas distintas a las que se han empleado hasta el momento. El cambio de régimen, además, nos lleva a descartar las explicaciones basadas en las características de los partidos, en la polarización política –que en muchos casos justamente produjo la ruptura del régimen– y en la delegación de funciones por parte del Congreso, ya que estas explicaciones dependen de la existencia de instituciones democráticas. Por otra parte, las explicaciones que relacionan la intervención sobre la burocracia con el Poder Legislativo no serían del todo adecuadas para el caso argentino, debido a que las bajas tasas de reelección legislativa producen desinterés por parte de los legisladores respecto de la creación de estructuras burocráticas (Jones *et al.*, 2002), razón por la cual la intervención sobre la burocracia es realizada mediante decretos ejecutivos (Gilio, 2013).

A partir del enfoque de la “presidencia administrativa”, defino como “agencias directoriales” a aquellas agencias del centro presidencial que centralizan la formulación de políticas duplicando o expropiando funciones y roles pertenecientes al resto de las áreas del Poder Ejecutivo. El componente conceptual “directorial” es una readaptación de aquello que Ponder (2000) denomina “*staff as policy director*”;<sup>6</sup> pero al conformar el concepto “agencia directorial” intento incorporar la dimensión burocrática que, como se mencionó antes, está ausente en los estudios previos: la dinámica de duplicación o expropiación tiene un resultado material que conduce a la creación de agencias administrativas diferenciadas. En cambio, definiré a las “agencias rutinarias” como aquellas encargadas de gestionar la actividad rutinaria del líder ejecutivo, de modo tal que estas agencias cristalizan materialmente las funciones de “monitoreo” y “facilitación” señaladas por Ponder (2000). Es decir que si para Ponder es el personal de la presidencia el que cumple funciones de dirección, para mí lo son las agencias burocráticas

5 Esta clasificación tricotómica de los tipos de régimen está extraída de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013), como se detalla más adelante.

6 Podría traducirse: “el personal como director de políticas”.

diferenciadas. Otra forma para comprender esta distinción es observar quién evalúa los *outputs* producidos por cada agencia (Downs, 1967): si los *outputs* son evaluados exclusivamente por el/la líder del Ejecutivo, se tratará de una agencia rutinaria; mientras que si son evaluados por actores extragubernamentales además del/la líder, se tratará de una agencia directorial, pues estaría produciendo políticas específicas.

## Teorías e hipótesis

Considerando las definiciones conceptuales de tipos de agencias recién mencionadas –y las tareas sectoriales, económicas y de reforma administrativa llevadas adelante por las agencias directoriales, que se detallan más adelante en el cuadro 1–, es posible plantear dos conjuntos de teorías amplias respecto del uso de agencias directoriales, desde las cuales se propondrán luego una serie de hipótesis: las teorías macropolíticas y las teorías micropolíticas. Las teorías macropolíticas hacen referencia a la estructura productiva y al régimen político, y de estas se derivarán las hipótesis neocorporativista y competitiva, respectivamente. Las teorías micropolíticas hacen referencia a dinámicas informacionales, y de estas se derivarán las hipótesis de incertidumbre económica e incertidumbre política.

### *Teorías macropolíticas*

Aquí se consideran los incentivos causados por la estructura productiva sobre los/las líderes del Ejecutivo; más precisamente, el modo en que la diversificación de la economía podría conducir a los/las líderes a relacionarse con los actores industriales mediante distintos formatos de control o participación sectorial, es decir, formatos neocorporativistas. En efecto, la presencia de grandes organizaciones obreras surgidas en contextos de desarrollo industrial conduce a los/las líderes a intentar controlarlas mediante estructuras estatales, ya sea para su movilización e incorporación en tanto que base de apoyo, o para su desactivación o cooptación (Collier y Collier, 1991; O'Donnell, 1972). Ambos propósitos, de todos modos, indicarían que en sociedades que han atravesado procesos de industrialización, así fueran más o menos consistentes y generalizados, los gobiernos debieron encontrar formas de vinculación con los actores socioeconómicos centrales del mundo industrial; esas formas alcanzaron distintos grados de institucionalización en la participación de los actores privados en los procesos decisorios, vale decir, modalidades estatales de intermediación de intereses (Schmitter, 1992). Al mismo tiempo, si es el propio Estado quien impulsa el desarrollo industrial mediante una intervención activa en los procesos económicos –por ejemplo: creación o uso de bancos y créditos estatales de promoción industrial, subsidios, aranceles, creación o uso de empresas públicas o mixtas para complementar o iniciar actividades, etc.–, es probable que se creen agencias estatales diferenciadas para dirigir este conjunto de procesos y actores industriales (Sikkink, 1991). En este sentido, es esperable que la diversificación de la economía conduzca a la creación o al uso de agencias directoriales para intentar controlar –mediante la movilización, la cooptación o la dirección– a los actores emergentes del proceso de desarrollo industrial (movimiento obrero, capitalistas, empresas públicas y entes financieros públicos, entre otros).

Por otra parte, cabe considerar también los incentivos derivados del tipo de régimen. En sistemas democráticos el aparato administrativo se encuentra sometido

a ciclos de expansión, a diferencia de los ciclos contractivos que tienen lugar bajo sistemas no-democráticos (Boix, 2003; Oszlak, 2015), debido a la mayor cantidad de demandas sociales a las que el Estado debe responder, y también a las posibles dinámicas de pagos coalicionales y de patronazgo (Ames, 1987). Siendo el centro presidencial un conjunto de agencias que forman parte de dicho aparato administrativo, aquel podría también estar sometido a estos ciclos de expansión y contracción según el tipo de régimen. En este sentido, la duplicación de funciones que suponen las agencias directoriales podría aumentar en los regímenes más democráticos en la medida en que el entorno burocrático “propio” del presidente es amplio; y recurrir a este tipo de formaciones para centralizar políticas podría ser relativamente fácil. Por el contrario, la expropiación de funciones a los miembros de una coalición autoritaria distribuidos en las distintas áreas del Poder Ejecutivo podría ser más difícil que la expropiación de funciones realizada por los presidentes en democracia. Esto podría deberse a que bajo sistemas autoritarios la competencia política ocurre en una arena en la que se invierten “recursos coercitivos” (Almond, Flanagan y Mundt, 1973); es decir, la estabilidad de las coaliciones dictatoriales depende del surgimiento de instituciones orientadas a compartir el poder para evitar el derrocamiento violento (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003; Boix y Svobik, 2013). De este modo, la expropiación de funciones y la búsqueda de autonomía por parte del líder autoritario podrían conducir a su caída, razón por la cual el recurso expropiatorio quedaría descartado o aparecería en menor medida.

### *Teorías micropolíticas*

En este caso, se valoran algunas dinámicas informacionales a partir de una readaptación de teorías que se definieron antes como *manageriales*. Como mencionamos, algunos estudios afirman que si en un contexto decisonal predomina la incertidumbre en el liderazgo ejecutivo –como durante las crisis económicas (Bonvecchi, 2012)–, el sistema más adecuado será aquel que multiplique las fuentes alternativas de información mediante una organización del personal colegiada o competitiva (Walcott y Hult, 1995); de hecho, es probable que algunos líderes “busquen explotar más que suprimir los puntos de vista e intereses divergentes promovidos por las diferentes partes de la burocracia” (Preston y t’Hart, 1999: 51), aunque estos intereses pueden terminar conduciendo a una confrontación o guerra entre burocracias. Como señala Rudalevige (2002), las guerras burocráticas en las que cada agencia intenta prevalecer por sobre las demás pueden incrementarse durante los procesos de reforma administrativa; en estos contextos, los intereses y la información provenientes de las agencias ministeriales están teñidos por objetivos de supervivencia departamental, de modo tal que los/las líderes buscarán fuentes de información por fuera de las estructuras rutinarias; es decir que los/las líderes procurarán aislarse de los conflictos de intereses burocráticos. Es posible pensar entonces que este tipo de guerra burocrática puede darse en otros contextos más allá de las reformas administrativas estudiadas por Rudalevige: por ejemplo, cuando acaba de tener lugar un cambio de régimen, y algunas áreas estatales pueden ser percibidas como capturadas por los actores del régimen político inmediatamente precedente. La percepción de captura y contaminación informacional podría funcionar de forma similar cuando acaba de tener lugar la asunción de un/a nuevo/a líder del Ejecutivo. Finalmente, en la misma línea, la búsqueda de información alternativa podría ocurrir cuando se dan conflictos entre el/la líder del Ejecutivo y sus ministros, o se busca ampliar o reducir la estructura de la administración pública.

En este sentido, en contextos de incertidumbre económica o política, la necesidad de reemplazar las fuentes rutinarias de información tendrá un efecto material sobre la administración pública expresado en la creación de agencias directoriales.

### *Hipótesis*

Las hipótesis derivadas de las teorías micropolíticas son las siguientes:

- **Incertidumbre económica:** los/las líderes del Poder Ejecutivo que atraviesan situaciones de crisis e incertidumbre económica aumentarán el uso de agencias directoriales.
- **Incertidumbre política:** los/las líderes del Ejecutivo que atraviesan situaciones de incertidumbre política aumentarán el uso de agencias directoriales.

Las hipótesis derivadas de las teorías macropolíticas son:

- **Neocorporativista:** los/las líderes del Ejecutivo que gobiernan economías en proceso de industrialización aumentarán el uso de agencias directoriales.
- **Competitiva:** a medida que los regímenes se vuelven más competitivos –pasando de un autoritarismo a una semidemocracia, o de una semidemocracia a una democracia–, los/las líderes del Ejecutivo aumentarán el uso de agencias directoriales.

### **Metodología**

Las hipótesis presentadas se testearán mediante dos conjuntos de modelos estadísticos de regresión. El primero se compone de cuatro modelos de regresión múltiple robustos, los más apropiados para un análisis basado en datos de una serie de tiempo –cien años– que además presenta *outliers* en algunas variables (Beck, 2001; Beck y Katz, 1995; Cameron y Trivedi, 2013; Leroy y Rousseeuw, 1987). Los modelos se diferencian entre sí a partir de la variable empleada para medir crisis económicas, como se detalla más adelante. El segundo conjunto de modelos también se compone de cuatro regresiones diferenciadas por la medición de las crisis económicas, solo que en este caso se trata de regresiones logísticas (DeMaris, 2004; Long, 1997; Long y Freese, 2006). La razón por la cual se realizan dos estimaciones distintas es que el primer conjunto de modelos nos permitirá determinar los factores que aumentan el uso de agencias directoriales, mientras que el segundo nos permitirá determinar los factores que incrementan las chances de que los/las líderes creen una agencia directorial. Para captar estas dinámicas, la variable dependiente empleada en las regresiones múltiples será continua: la sumatoria de agencias directoriales empleadas en cada año entre 1916 y 2015; mientras que la variable dependiente empleada en las regresiones logísticas será dicotómica: se crean o no se crean agencias directoriales en cada año entre 1916 y 2015.

La variable dependiente en sus dos operacionalizaciones –continua y dicotómica– ha sido elaborada para los cien años. La fuente principal para la creación de los datos correspondientes a esta variable fueron los decretos del Poder Ejecutivo disponibles en el *Boletín Oficial de la República Argentina* y los organigramas de la Administración Pública Nacional disponibles en la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina. Las fuentes secundarias centrales para la identificación

de agencias rutinarias y directoriales han sido los trabajos de Bonifacio y Salas (1985) para el período 1943-1983, Bonifacio (1994) para el período 1983-1994, Coutinho (2013) para el período 1983-2007 y Gilio (2013) para el período 1984-2003. A partir de las fuentes mencionadas fue posible reconstruir los centros presidenciales para cada líder del Ejecutivo, para luego clasificar las agencias que los conformaban bajo las categorías de directoriales o rutinarias. El procedimiento para esta clasificación consistió en revisar la descripción de tareas atribuidas a cada agencia en la normativa de su creación, al observar, por un lado, si esas tareas implicaban la elaboración de productos destinados al/a la líder del Ejecutivo (asesoramiento, protocolo, prensa, etc.), o si, por el contrario, esas tareas implicaban la elaboración directa de productos políticos destinados a la población en lugar de al/a la líder; y, por otro lado, si esas tareas podrían haber sido llevadas adelante por agencias dependientes de ministerios, entes autárquicos o empresas públicas. Si las tareas atribuidas a las agencias dependientes del/de la líder del Ejecutivo consistieron en la elaboración de productos destinados al propio líder, la agencia se categorizó como rutinaria; mientras que si las tareas consistieron en la producción directa de políticas destinadas a la población o que podrían haber sido llevadas adelante por otras agencias estatales/ministeriales, la agencia se categorizó como directorial.

La selección de variables explicativas para testear las hipótesis de incertidumbre económica y política es lo suficientemente amplia como para lograr captar esta incertidumbre en las distintas formas en las que podría manifestarse. Esta diversidad de variables se debe a que aquí se analiza un extenso período y no existen testimonios directos de los actores sobre este tema puntual para ese período completo. Nos concentraremos entonces en distintos indicadores de crisis económicas y políticas que funcionarán como indicadores *proxy* de incertidumbre.

Para la hipótesis de incertidumbre económica emplearemos cuatro variables continuas: "PBI per cápita", "déficit fiscal", "resultado financiero de la administración pública nacional" e "inflación". La variable "PBI per cápita" –medida como la variación porcentual interanual del PBI per cápita– es un indicador útil de crisis económicas asociado a los estudios sobre ciclos políticos en la economía política (Bonvecchi, 2013). Este enfoque supone que el empeoramiento en la situación económica personal –i.e. un ciclo económico negativo o un descenso del PBI per cápita– es atribuido por la ciudadanía a los gobernantes, de modo que una crisis económica puede transformarse en una crisis gubernamental; los datos para esta variable han sido extraídos de Ferreres (2010). Por otra parte, usaré dos variables para medir déficit fiscal: una que lleva ese mismo nombre –"déficit fiscal", medido como la ratio entre el resultado primario de la Administración Pública Nacional y la Recaudación Impositiva Nacional, medidos ambos en porcentaje anual del PBI– y otra variable denominada "resultado financiero" –el resultado financiero de la Administración Pública Nacional medido en porcentaje anual del PBI–. Estas dos variables son útiles para detectar crisis económicas, pues el incremento del déficit fiscal aparece como un factor constante o "ingrediente clave" en la mayoría de las crisis económicas argentinas (Amado, Cerro y Meloni, 2005); los datos para la variable "resultado financiero" han sido extraídos de Ferreres (2010), mientras que la variable "déficit fiscal" es de elaboración propia sobre la base de datos también disponibles en Ferreres (2010). Finalmente, emplearé la variable "inflación" –medida como la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor–, ya que las crisis inflacionarias e hiperinflacionarias producen incertidumbre en la población sobre su capacidad de consumo presente y futura, así como incertidumbre en los/las

líderes sobre cómo contrarrestar las crisis sociales a las que conduce la inflación, las cuales incluso pueden derivar en la interrupción de los mandatos presidenciales (Edwards, 2007). La relación entre inflación e incertidumbre, y entre incertidumbre inflacionaria y crisis económicas, han sido también destacadas por Friedman (1977). Los datos para esta variable fueron extraídos de Ferreres (2010).

Para la hipótesis de incertidumbre política emplearé seis variables: “edad del régimen”, “cambio en el liderazgo”, “renuncia de ministros”, “cantidad de renunciaciones”, “cantidad de ministerios” y “modificación del gabinete”. La variable continua “edad del régimen” –medida como cantidad de años transcurridos desde la transición hacia un régimen democrático, semidemocrático o autoritario– y la variable dicotómica “cambio en el liderazgo” –medida como positiva si un/a nuevo/a líder asume el control del Poder Ejecutivo, y como negativa si ese año no sucede esto– sirven como indicadores *proxy* de incertidumbre política, ya que cuanto más nuevos son los regímenes y los/las líderes, más incierta es la información con la que cuentan los actores respecto de su entorno. Así, ambas variables expresan directamente el tiempo transcurrido desde el establecimiento de un nuevo régimen, y si el liderazgo del Ejecutivo ha asumido el poder ese mismo año. La variable “cambio en el liderazgo” es de elaboración propia sobre la base de datos ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999), y los datos para la variable “edad del régimen” han sido extraídos de Mainwaring y Pérez-Liñán (2013). También emplearemos variables que pueden ser útiles para detectar crisis políticas en el entorno del/de la líder del Ejecutivo, como aquellas asociadas a su relación con ministros y ministerios. Las salidas de ministros del gabinete constituyen una respuesta presidencial a situaciones críticas (Camerlo y Pérez-Liñán, 2013), y a su vez estas renunciaciones pueden desatar crisis posteriores. Para captar estas dinámicas, entonces, emplearemos dos variables: la variable dicotómica “renuncia de ministros” –positiva si ese año se produjo la renuncia de un/a ministro/a y negativa si esto no sucedió– y la variable continua “cantidad de renunciaciones” –medida como cantidad de ministros salientes en cada año–, que posibilita captar los efectos de crisis de mayor amplitud, en el caso de que se produzcan varias renunciaciones; los datos para estas variables han sido extraídos y ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999). Otras dos variables para observar incertidumbre política son “cantidad de ministerios” –variable continua que mide la cantidad total de ministerios del Poder Ejecutivo ese año– y “modificación del gabinete” –variable dicotómica de la misma dinámica, medida como positiva si se amplía o se reduce la cantidad de ministerios del Poder Ejecutivo ese año, y como negativa si no hay ninguno de esos movimientos–. Estas variables captan directamente el evento que produciría incertidumbre política por contaminación informacional, de acuerdo con la teoría de Rudalevige (2002). Los datos para estas variables han sido extraídos y ampliados de Molinelli, Palanza y Sin (1999).

Las variables para las hipótesis neocorporativista y competitiva también captan directamente el evento sobre el que se basan las hipótesis. La variable continua “diversificación de la economía” –medida como la ratio entre la variación porcentual interanual del producto bruto de industrias manufactureras y la variación porcentual interanual del producto bruto total– permite observar procesos dinámicos de diversificación económica –y no exclusivamente economías industrializadas o no industrializadas–; y es justamente esa dinámica de diversificación la que podría producir los incentivos neocorporativistas. Esta variable es de elaboración propia con datos extraídos de Ferreres (2010). La variable “tipo de régimen” es una variable tricotómica que clasifica los regímenes en tres categorías: democrático –existen

elecciones ejecutivas y legislativas libres y transparentes, derecho al voto extendido, libertades civiles garantizadas y control civil del poder militar–, semidemocrático –se violan parcialmente algunas de las condiciones anteriores– y autoritario –se viola totalmente alguna de las condiciones anteriores–. Una ventaja de esta clasificación –empleada por Mainwaring y Pérez-Liñán (2013)– es que presenta datos anuales, lo que permite captar cambios hacia el interior de un mismo gobierno, a diferencia de otras clasificaciones que categorizan los regímenes según el período de gobierno entero. Otra ventaja importante es que la clasificación tricotómica, al incorporar la categoría “semidemocracia”, agrega mayor variación que las clasificaciones dicotómicas de tipo de régimen, y como nuestra hipótesis se basa en los niveles de competencia política, esta mayor variación resulta más apropiada y más fructífera analíticamente.

La cantidad de hipótesis y variables que son testeadas aquí responde al hecho de que la distinción entre tipos de agencias y la explicación de su uso no ha sido analizada previamente, de modo que es preciso incorporar varias intuiciones de carácter exploratorio que apuntan a la creación de teorías (George y Bennett, 2005).

## Análisis empírico

A partir del procedimiento para la elaboración de la variable dependiente ya señalado, se presentan en el cuadro 1 las agencias directoriales identificadas en el período 1916-2016, ordenadas cronológicamente y según el líder del Ejecutivo que las creó.

Como puede observarse en el cuadro, las agencias directoriales han desarrollado una amplísima variedad de tareas, muy distintas entre sí, pero también distintas de aquellas realizadas por las agencias rutinarias. Aun así, es posible agrupar resumidamente las tareas directoriales en tres categorías: tareas sectoriales, económicas y de reforma político-administrativa. Las tareas sectoriales –desarrolladas por el 31,8% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo para beneficiar de forma directa a sectores sociales específicos o a subgrupos de esos sectores (sindicatos, cámaras empresariales, firmas, etc.). Estos beneficios pueden, o bien haberse materializado mediante la participación directa de representantes de esos sectores en la coordinación de la agencia, o bien mediante las políticas producidas por esta. Las tareas económicas –desarrolladas por el 62,12% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo para intervenir directamente en la gestión de las principales actividades económicas (obras e inversión pública, estatizaciones y privatizaciones, coordinación de *holdings* de empresas públicas, políticas de precios, de promoción industrial, de inversiones extranjeras, etc.). Estas agencias pueden haberse conformado por directores o funcionarios de empresas públicas, de bancos estatales, o incluso ministros o secretarios que integraban estas agencias sin abandonar sus respectivos cargos. Las tareas de reforma político-administrativa –desarrolladas por el 21,21% de las agencias directoriales– son aquellas que los líderes del Ejecutivo llevaron a cabo, en primer lugar, para eliminar áreas y dependencias del Estado, fusionarlas o crear otras nuevas, y en segundo lugar para supervisar la actividad de los funcionarios (ministros, secretarios o directores). Estos tres tipos de tareas reflejan las dinámicas de duplicación o expropiación materializadas en las agencias diferenciadas que denominamos “directoriales”.

El gráfico 1 muestra cuántas agencias directoriales fueron empleadas por año entre 1916 y 2016. En primer lugar, se observa que ninguna agencia directorial fue

**CUADRO 1**  
**Agencias directoriales (1916-2016)**

| AGENCIAS DIRECTORIALES                                      | TAREAS | LÍDER DEL EJECUTIVO                      | CANTIDAD |
|---|--------|--|----------|
| Secretaría de Trabajo y Previsión                           | S      | Pedro Pablo Ramírez<br>(1943-1944)       | 1        |
| Secretaría de Industria y Comercio                          | E      | Edelmiro Julián Farrell<br>(1944-1946)   | 2        |
| Secretaría de Salud Pública                                 | S      |  |          |
| Secretaría Técnica  | R      | Juan Domingo Perón<br>(1946-1955)        | 7        |
| Consejo Económico y Social                                  | S      |  |          |
| Comisión Nacional de Cooperación Económica                  | S      |  |          |
| Comisión Económica Consultiva                               | E      |  |          |
| Comisión Nacional de Precios y Salarios                     | S      |  |          |
| Consejo de Gobierno   | R      |  |          |
| Consejo de Gabinete   | R      |  |          |
| Secretaría de Relaciones Económico Sociales                 | S      | Arturo Frondizi<br>(1958-1962)           | 5        |
| Comisión Asesora de Inversiones Extranjeras                 | E      |  |          |
| Secretaría Técnica  | E      |  |          |
| Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización y Austeridad   | R/E    |  |          |
| Comité Ejecutivo del Plan de Racionalización Administrativa | R/E    |  |          |
| Gabinete Económico Social                                   | S      | Arturo Umberto Illia<br>(1963-1966)      | 4        |
| Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)                     | E      |  |          |
| Secretaría Ejecutiva (CONADE)                               | E      |  |          |
| Secretaría Técnica (CONADE)                                 | E      |  |          |
| Secretaría General  | E      | Juan Carlos Onganía<br>(1966-1970)       | 3        |
| Subsecretaría Legal y Técnica                               | R/E    |  |          |
| CONADE  | E      |  |          |
| Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno             | E/R    | Alejandro Agustín Lanusse<br>(1971-1973) | 1        |
| Secretaría General  | R      | Juan Domingo Perón<br>(1973-1974)        | 6        |
| Secretaría Gremial  | S      |  |          |
| Secretaría de la Juventud                                   | S      |  |          |
| Comité del Plan Trienal                                     | E      |  |          |
| Secretaría Técnica  | R      |  |          |
| Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa      | R      |  |          |
| Sindicatura General de Empresas Públicas                    | E      | Reynaldo Bignone<br>(1982-1983)          | 1        |

**CUADRO 1 (cont.)**  
**Agencias directoriales (1916-2016)**

| AGENCIAS DIRECTORIALES  | TAREAS | LÍDER DEL EJECUTIVO                  | CANTIDAD |
|---|--------|--------------------------------------|----------|
| <b>Secretaría de Planificación</b>  | E      | Raúl Ricardo Alfonsín<br>(1983-1989) | 16       |
| <b>Subsecretaría General de Planificación</b>                             | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Análisis de Largo Plazo</b>                           | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Programación y Coordinación con el Sector Público</b> | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Programación del Desarrollo</b>                       | E      |                                      |          |
| <b>Secretaría de Promoción del Crecimiento</b>                            | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Promoción</b>   | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Proyectos Especiales</b>                              | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Privatizaciones</b>                                   | E      |                                      |          |
| <b>Secretaría de Control de Empresas Públicas</b>                         | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría General de Control de Empresas Públicas</b>              | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Control de Políticas y Planes de Acción</b>           | E      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Programas y Normas de Control</b>                     | E      |                                      |          |
| <b>Sindicatura General de Empresas Públicas</b>                           | E      |                                      |          |
| <b>Comisión de la Reforma Administrativa</b>                              | R      |                                      |          |
| <b>Comité Político de Reforma Administrativa</b>                          | R      |                                      |          |
| <b>Secretaría de Planificación</b>  | E      | Carlos Saúl Menem<br>(1989-1999)     | 15       |
| <b>Comité Político de la Reforma Administrativa</b>                       | R      |                                      |          |
| <b>Sindicatura General de Empresas Públicas</b>                           | E      |                                      |          |
| <b>Secretaría de la Función Pública</b>                                   | R      |                                      |          |
| <b>Secretaría Legal y Técnica</b>   | E      |                                      |          |
| <b>Secretaría de Medios de Comunicación</b>                               | E/S    |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Administración de Medios de Comunicación</b>          | E/S    |                                      |          |
| <b>Secretaría de Desarrollo Social</b>                                    | S      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Acción Social</b>                                     | S      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Vivienda</b>  | S      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Tercera Edad</b>                                      | S      |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Proyectos Sociales</b>                                | S      |                                      |          |
| <b>Secretaría de Comunicaciones</b>                                       | E/S    |                                      |          |
| <b>Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa</b>                         | E      |                                      |          |
| <b>Comisión Nacional de Comunicaciones</b>                                | E/S    |                                      |          |
| <b>Secretaría de Hacienda, Finanzas e Ingresos Públicos</b>               | E      | Adolfo Rodríguez Saá<br>(2001)       | 1        |
| <b>Secretaría de Obras Públicas</b>                                       | E      | Eduardo Duhalde<br>(2002-2003)       | 4        |
| <b>Subsecretaría de Obras Públicas y Viviendas</b>                        | E/S    |                                      |          |
| <b>Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>                      | E/S    |                                      |          |
| <b>Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales</b>             | S      |                                      |          |

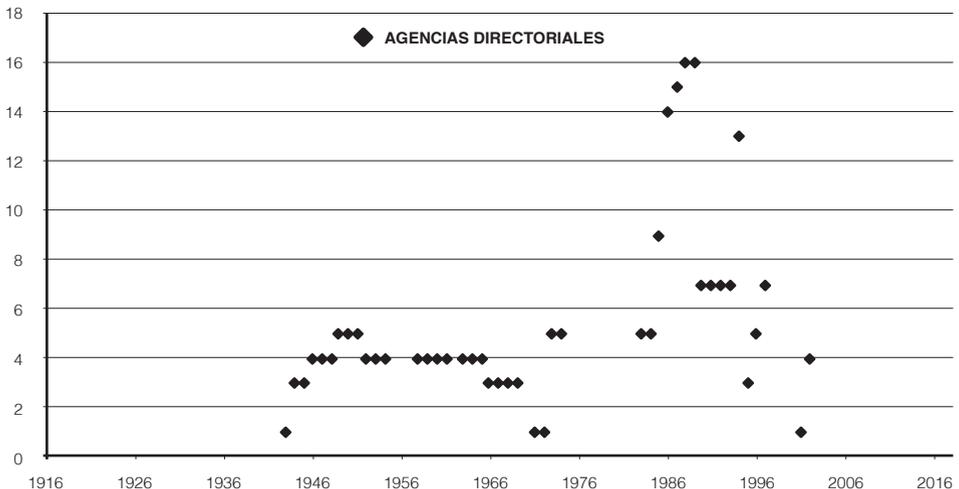
Notas: S: tareas sectoriales; E: tareas económicas; R: tareas de reforma político-administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

creada antes de 1943 ni después de 2002. Entre 1916 y 1942, de un total de 92 decretos relativos a la institución presidencial registrados en el *Boletín Oficial de la República Argentina*, ninguno modificó su estructura: se registra en todo el período una sola agencia rutinaria, la Secretaría General de la Presidencia, que no contó con subsecretarías ni entes dependientes. Los asuntos que estos decretos aprueban se relacionan con designaciones y renunciaciones de secretarios, con altas, bajas y licencias de empleados administrativos, auxiliares y encargados de tareas de mantenimiento de edificios y oficinas. En 1943 se crean al mismo tiempo agencias directoriales y rutinarias bajo un gobierno dictatorial. Se observa que las dictaduras militares crearon solo el 12,12% de las agencias directoriales, mientras que el 87,88% de las restantes fue creado bajo gobiernos democráticos.

Considerando solo los años en que los líderes del Ejecutivo emplearon agencias directoriales, el promedio anual de uso de este tipo de recurso fue de 5,43; los años en los que este promedio fue superado mediante el uso en un mismo año de entre 7 y 16 agencias directoriales fueron –de mayor a menor uso–: 1988, 1989, 1987, 1986, 1994, 1985, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1997. Es decir que Raúl Alfonsín y Carlos Menem fueron los presidentes que más agencias directoriales emplearon en un mismo año. Por otra parte, los años en los que se crearon agencias –más allá de su uso y de la cantidad empleada– fueron 1943 y 1944 (Pedro P. Ramírez y Edelmiro J. Farrell); 1946, 1949, 1952 y 1954 (Juan D. Perón); 1958 y 1961 (Arturo Frondizi); 1963 (Arturo U. Illia); 1966 (Juan C. Onganía); 1971 (Alejandro A. Lanusse); 1973 (Juan D. Perón); 1983, 1985, 1986, 1987 y 1988 (Raúl R. Alfonsín); 1990, 1994, 1996 y 1997 (Carlos S. Menem); 2001 (Adolfo Rodríguez Saá) y 2002 (Eduardo Duhalde).

GRÁFICO 1  
Agencias directoriales por año (1916-2016)



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 2**  
**VARIABLES, indicadores y efectos previstos explicativos**  
**sobre el uso de agencias directoriales**

| VARIABLES   | SIGNO DEL<br>COEFICIENTE PREVISTO |           | INDICADORES   |
|---|-----------------------------------|-----------|---|
|   | VAR. IND.                         | VAR. DEP. |   |
| <i>Micropolíticas</i><br>( <i>incertidumbre económica</i> ) |                                   |           |   |
| <b>PBI per cápita</b>                                       | +                                 | -         | Variación porcentual interanual del PBI per cápita  |
| <b>Resultado financiero</b>                                 | +                                 | +         | Resultado financiero de la administración pública nacional (medido en porcentaje anual del PBI)   |
| <b>Déficit fiscal</b>                                       | +                                 | +         | Ratio entre el resultado primario de la administración pública nacional (medido en porcentaje anual del PBI) y la Recaudación Impositiva Nacional (medida en porcentaje anual del Producto Bruto Interno) |
| <b>Inflación</b>  | +                                 | +         | Variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor   |
| <i>Micropolíticas</i><br>( <i>incertidumbre política</i> )  |                                   |           |   |
| <b>Edad del régimen</b>                                     | +                                 | -         | Cantidad de años transcurridos desde la transición hacia un régimen democrático, semidemocrático o autoritario  |
| <b>Cambio en el liderazgo</b>                               | sí                                | +         | Un/a nuevo/a líder asume el control del Poder Ejecutivo   |
| <b>Renuncia de ministros</b>                                | sí                                | +         | Renuncia alguno/a de los ministros del Poder Ejecutivo  |
| <b>Cantidad de renunciaciones</b>                           | +                                 | +         | Cantidad de ministros salientes   |
| <b>Cantidad de ministerios</b>                              | +                                 | +         | Cantidad total de ministerios del Poder Ejecutivo   |
| <b>Modificación del gabinete</b>                            | sí                                | +         | Se amplía o se reduce la cantidad de ministerios del Poder Ejecutivo  |
| <i>Macropolíticas</i><br>( <i>neocorporativismo</i> )       |                                   |           |   |
| <b>Diversificación de la economía</b>                       | +                                 | +         | Ratio entre la variación porcentual interanual del producto bruto de industrias manufactureras y la variación porcentual interanual del producto bruto total  |
| <i>Macropolíticas (competencia)</i>                         |                                   |           |   |
| <b>Tipo de régimen</b>                                      | +                                 | +         | Elecciones ejecutivas y legislativas, derecho al voto, libertades civiles y control civil del poder militar   |

Notas: S: tareas sectoriales; E: tareas económicas; R: tareas de reforma político-administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 2 se presentan las variables explicativas del uso y la creación de agencias directoriales, los indicadores para cada variable y el signo de los coeficientes que mis hipótesis predicen para los modelos estadísticos.

En el cuadro 3 se presentan los resultados de los modelos. En primer lugar, es posible afirmar que cuando observamos el uso de agencias directoriales (modelos 1, 2, 3 y 4) todas las hipótesis derivadas de las teorías micro y macropolíticas se corroboran, aunque no sucede lo mismo con la totalidad de las variables de cada teoría. Es decir: la incertidumbre económica y política, el neocorporativismo y la competencia política afectan el uso de agencias directoriales. Comencemos por las teorías micropolíticas. La incertidumbre económica afecta el uso de agencias directoriales cuando es observada como inflación (modelo 4), mientras que al observarla como PBI per cápita (modelo 1), resultado financiero (modelo 2) o déficit fiscal (modelo 3) no llegamos a resultados estadísticamente significativos. El signo del coeficiente de la inflación también se comporta del modo predicho y es sustancial: ante el aumento de la inflación es esperable un aumento en el uso de agencias directoriales, más precisamente: es esperable que se use una agencia directorial más cuando se produzca un aumento interanual de precios del 333%,<sup>7</sup> lo que en la Argentina ha ocurrido en distintos momentos –ha habido variaciones de hasta más de 3.000 puntos de inflación, y crisis inflacionarias e hiperinflacionarias en numerosas oportunidades.

Cuando hay más incertidumbre política también se emplean más agencias directoriales, si la incertidumbre es observada como edad del régimen. Esta variable es sustancial y estadísticamente significativa en los cuatro primeros modelos, y el signo del coeficiente se comporta del modo esperado: ante un aumento de un año de vida del régimen político, las agencias directoriales disminuyen entre 0,07 y 0,09, o en otras palabras: tras once años aproximados de estabilidad luego de un cambio de régimen es esperable que se deje de usar una agencia directorial. Esto significa que cuando el régimen es más joven –contexto de mayor incertidumbre– se emplean más agencias directoriales. Es interesante observar que ninguna de las variables que captan incertidumbre política asociadas a los ministros y ministerios es estadísticamente significativa, lo que quiere decir que la duplicación o expropiación de funciones de otras agencias ministeriales solo dependería de la voluntad del líder del Ejecutivo, al margen de que la información proveniente de las agencias ministeriales esté teñida por intereses de supervivencia departamental. Este hallazgo es importante, pues al tratarse de agencias que expropián o duplican funciones habitualmente ejecutadas por los ministerios, se podría suponer que las agencias directoriales aumentarían cuando el presidente enfrente conflictos al interior de su coalición de gobierno, cuando necesite ampliarla creando nuevos ministerios o transformarla produciendo la renuncia de determinados ministros. Pero las variables que describen cambios ministeriales se muestran como no significativas, lo cual revela que el uso de agencias directoriales no responde a factores político-coalicionales.

Las hipótesis derivadas de las teorías macropolíticas también se corroboran. La hipótesis neocorporativa es estadísticamente significativa y sustancial, y el signo del coeficiente es el esperado en los cuatro primeros modelos: la diversificación de la economía aumenta el uso de agencias directoriales; más precisamente, se em-

<sup>7</sup> Con esta interpretación de coeficientes se busca identificar qué variación en las variables explicativas es necesaria para que aumente en una unidad la variable dependiente.

**CUADRO 3**  
**Determinantes del uso y creación de agencias directoriales:**  
**regresiones robustas y logísticas (1916-2016)**

| MODELO                                | 1                       | 2                    | 3                     | 4                        | 5                        | 6                    | 7                    | 8                      |
|---------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| <b>Variables</b>                      | AD cont. <sup>(1)</sup> | AD cont.             | AD cont.              | AD cont.                 | AD dicot. <sup>(2)</sup> | AD dicot.            | AD dicot.            | AD dicot.              |
| <b>PBI per cápita</b>                 | -0,0154<br>(0,0463)     |                      |                       |                          | -0,0697<br>(0,0559)      |                      |                      |                        |
| <b>Resultado financiero</b>           |                         | -0,126<br>(0,141)    |                       |                          |                          | -0,200<br>(0,172)    |                      |                        |
| <b>Déficit fiscal</b>                 |                         |                      | -1,889<br>(1,325)     |                          |                          |                      | -1,006<br>(1,752)    |                        |
| <b>Inflación</b>                      |                         |                      |                       | 0,00338***<br>(0,000616) |                          |                      |                      | 0,000146<br>(0,000690) |
| <b>Edad del régimen</b>               | -0,0943**<br>(0,0404)   | -0,0784*<br>(0,0424) | -0,0804**<br>(0,0394) | -0,0736*<br>(0,0414)     | 0,00346<br>(0,0487)      | 0,0192<br>(0,0524)   | 0,00166<br>(0,0489)  | -0,00456<br>(0,0479)   |
| <b>Cambio de liderazgo</b>            | -0,257<br>(0,547)       | -0,339<br>(0,552)    | -0,388<br>(0,542)     | -0,426<br>(0,551)        | 1,286**<br>(0,641)       | 1,189*<br>(0,654)    | 1,283**<br>(0,645)   | 1,369**<br>(0,625)     |
| <b>Renuncia de ministros</b>          | 0,549<br>(0,608)        | 0,514<br>(0,596)     | 0,483<br>(0,587)      | 0,201<br>(0,620)         | -0,0114<br>(0,737)       | 0,0462<br>(0,749)    | 0,0353<br>(0,742)    | -0,00725<br>(0,733)    |
| <b>Cantidad de renunciaciones</b>     | -0,110<br>(0,0777)      | -0,103<br>(0,0748)   | -0,106<br>(0,0739)    | -0,0320<br>(0,0787)      | -0,0915<br>(0,0885)      | -0,0773<br>(0,0879)  | -0,0788<br>(0,0871)  | -0,0781<br>(0,0882)    |
| <b>Cantidad de ministerios</b>        | 0,0817<br>(0,0674)      | 0,0676<br>(0,0689)   | 0,0608<br>(0,0674)    | 0,0969<br>(0,0686)       | 0,0375<br>(0,0812)       | 0,0144<br>(0,0840)   | 0,0274<br>(0,0841)   | 0,0420<br>(0,0804)     |
| <b>Modificación de gabinete</b>       | 0,611<br>(0,690)        | 0,548<br>(0,676)     | 0,662<br>(0,663)      | -0,0913<br>(0,701)       | 0,788<br>(0,737)         | 0,811<br>(0,735)     | 0,949<br>(0,723)     | 0,930<br>(0,722)       |
| <b>Diversificación de la economía</b> | 35,40***<br>(8,494)     | 36,75***<br>(8,731)  | 35,06***<br>(8,122)   | 30,85***<br>(8,588)      | 29,61**<br>(11,89)       | 31,94**<br>(12,86)   | 27,75**<br>(11,83)   | 25,83**<br>(11,33)     |
| <b>Tipo de régimen</b>                | 1,066***<br>(0,281)     | 1,108***<br>(0,297)  | 1,093***<br>(0,282)   | 0,931***<br>(0,296)      | 0,684*<br>(0,382)        | 0,828**<br>(0,412)   | 0,730*<br>(0,397)    | 0,647*<br>(0,390)      |
| <b>Constante</b>                      | -5,580***<br>(1,565)    | -5,976***<br>(1,666) | -5,453***<br>(1,508)  | -4,955***<br>(1,600)     | -7,745***<br>(2,516)     | -8,541***<br>(2,793) | -7,541***<br>(2,530) | -7,222***<br>(2,437)   |
| <b>Observaciones</b>                  | 94                      | 94                   | 94                    | 94                       | 94                       | 94                   | 94                   | 94                     |
| <b>R-squared</b>                      | 0,324                   | 0,323                | 0,329                 | 0,485                    | -                        | -                    | -                    | -                      |

Notas: Errores estándar entre paréntesis. (1) Agencias directoriales continuas: cantidad de agencias directoriales empleadas en cada año observado. (2) Agencias directoriales dicotómicas: se crean o no se crean agencias directoriales en cada año observado. \*  $p < 0,1$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ .

Fuente: Elaboración propia.

pleará una agencia directorial más cuando la ratio entre el producto bruto industrial y el producto bruto total aumente 0,033 puntos –tomando como ejemplo el modelo 4–. La hipótesis de la competencia política, o tipo de régimen, es estadísticamente significativa y sustancial, y el signo de los coeficientes es el predicho en los cuatro modelos. Así, cuando aumenta la competencia política, aumenta el uso de agencias directoriales; más precisamente, cuando se transita de un autoritarismo a una semi-democracia, o de una semidemocracia a una democracia, se emplearán entre 0,9 y 1,1 agencias directoriales más.

En segundo lugar, si observamos qué factores afectan la creación de agencias directoriales (modelos 5, 6, 7 y 8), encontramos en los cuatro modelos logísticos que la diversificación de la economía (hipótesis neocorporativa) y el tipo de régimen (hipótesis competitiva) derivadas de las teorías macropolíticas, y el cambio en el liderazgo del Ejecutivo (hipótesis de incertidumbre política) derivada de las teorías micropolíticas, afectan este proceso, aunque el tipo de régimen se comporta de modo inverso al esperado. El tránsito de un autoritarismo a una semidemocracia, o de una semidemocracia a una democracia, disminuye la razón de creación de agencias directoriales entre 0,64 y 0,82 veces –este último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable–. Por otra parte, la diversificación de la economía sí expresa el signo esperado: el aumento en la ratio entre producto bruto industrial y el producto bruto total incrementa la razón de creación de agencias directoriales entre 25,83 y 31,94 veces –el último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable–. Finalmente, la incertidumbre política observada como la asunción reciente del cargo por parte de los líderes del Ejecutivo también afecta la creación de agencias directoriales: la asunción de un nuevo líder en el Ejecutivo incrementa la razón de creación de agencias directoriales entre 1,18 y 1,36 veces –el último cociente es el que más significación estadística presenta en esta variable.

## Conclusiones

En este artículo se ha explorado los diferentes factores que influyen en la creación y el uso de agencias directoriales en la Argentina entre 1916 y 2016. Desde el enfoque de la “presidencia administrativa”, según el cual los presidentes reforman, eliminan, absorben, duplican y crean agencias de acuerdo con sus necesidades políticas, se ha testeado un conjunto de hipótesis de macro y micropolíticas a modo exploratorio que han cumplido con algunas de las expectativas teóricas.

Los resultados del análisis empírico permiten concluir que los líderes del Ejecutivo tienden a aumentar el uso de agencias directoriales cuando: enfrentan situaciones de crisis económica, particularmente inflacionaria y, por lo tanto, necesitan multiplicar las fuentes de información para reducir la incertidumbre acerca de cómo enfrentar esas crisis; enfrentan situaciones de crisis política, en especial un cambio de régimen reciente, y necesitan contar con estructuras administrativas propias para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones; gobiernan economías diversificadas y necesitan controlar, movilizar o cooptar a los actores sectoriales emergentes del proceso industrial; gobiernan en regímenes más competitivos que autoritarios y amplían su entorno burocrático respondiendo a los ciclos de crecimiento del sector público.

Asimismo, es más probable que los líderes del Ejecutivo creen nuevas agencias directoriales cuando gobiernan economías diversificadas y acaban de asumir la presi-

dencia y necesitan multiplicar las fuentes de información para reducir la incertidumbre en los procesos decisorios.

El análisis de los datos permite también concluir que, aunque estas agencias dupliquen o expropien funciones normalmente desarrolladas por los ministerios, el uso o la creación de agencias directoriales no responden a cambios en las estructuras ministeriales de los presidentes: ni al hecho de que hayan renunciado ministros ese año, ni a la cantidad anual de renunciadas de ministros, ni al hecho de que haya cambiado la cantidad de ministerios ese año, ni a la cantidad anual de ministerios.

Como se mencionó al principio, se ha aspirado a realizar un aporte a dos amplios conjuntos de estudios: aquellos sobre burocracias y administración pública, y aquellos sobre liderazgo. En relación con el primer conjunto, se ofrece evidencia adicional para el análisis de las “burocracias paralelas”. Según Zuvanic y Iacoviello (2010), las burocracias paralelas se conforman por equipos técnicos que se incorporan temporalmente a la administración pública para resolver problemas específicos y coyunturales, y su supervivencia depende directamente del liderazgo del Ejecutivo. En palabras de las autoras, estas burocracias “suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado ‘ministerios paralelos’ dentro o fuera de las dependencias ordinarias” (Zuvanic y Iacoviello, 2010: 32). Así, las agencias directoriales podrían ser consideradas organismos de este tipo, solo que los factores aquí encontrados que determinan su uso y creación van más allá de la “gestión por proyectos” como modalidad de elaboración de políticas públicas, o de la necesidad de desarrollar capacidades estatales ausentes en la administración regular. Por otra parte, la incertidumbre predominante en el entorno decisorial de los líderes podría ofrecer evidencia en favor de las teorías de la “racionalidad limitada” (Bonvecchi, 2016; Simon, 1997), según las cuales en estos contextos no es posible predecir el comportamiento de las organizaciones políticas; aquí, más allá de la eficacia de las agencias directoriales –que podría ser estudiada en futuras investigaciones– hemos visto que una posible salida está constituida por la proliferación de agencias. Los efectos de la incertidumbre sobre el centro presidencial hallados en este trabajo también pueden considerarse un aporte en relación con los estudios sobre liderazgo. Por ejemplo, las crisis económicas –fundamentalmente las inflacionarias de efectos socialmente destructivos– implican “desafíos cognitivos” para las élites (Bonvecchi, 2016), por lo que los líderes del Ejecutivo multiplican las fuentes de información bajo la forma de agencias burocráticas bajo su control directo. De este modo, el presente trabajo muestra una diferencia respecto de otros análisis sobre organización del personal presidencial en contextos de “desafíos cognitivos” (como los de Burke, 2000; George, 1972; Johnson, 1974; Neustadt, 1990; Walcott y Hult, 1995), ya que estos observan la duplicación y la competencia de funciones entre el personal presidencial –es decir, sus posiciones frente al líder, las responsabilidades y los roles asignados por este, etc.–; mientras que aquí esa duplicación y competencia se materializan en aparatos estatales diferenciados (*i.e.* agencias directoriales).

Finalmente, esperamos llevar a cabo estudios de caso para profundizar los mecanismos causales que permiten que la incertidumbre económica y política, la diversificación de la economía y el tipo de régimen afecten la creación y el uso de agencias directoriales. Una motivación particular para la realización de estudios de caso es la de poder contar con testimonios directos de las personas protagonistas –por ejemplo, los actores políticos que participaron de los gobiernos de Alfonsín, Menem, Rodríguez Saá y Duhalde–, ya que atravesaron fases de crisis e incertidumbre

económica y política, y sería muy interesante obtener su descripción personal de su entorno cognitivo y su percepción de incertidumbre en una coyuntura determinada. Otro aspecto interesante que podría surgir de estudios de caso es la incorporación de los modos de aprendizaje de los/las líderes del Ejecutivo como posible variable explicativa; en el presente trabajo se ha considerado una constante que los/las líderes necesitan multiplicar fuentes de información y que esto se materializa en la creación de agencias; pero, ¿puede haber líderes que sean hostiles a los ambientes en los que los volúmenes de información se incrementan?<sup>8</sup>

Asimismo, una cuestión que el estudio de caso permitiría estudiar sería la composición política de las agencias directoriales, es decir: ¿quiénes son los encargados de llevar adelante las tareas duplicadas o expropiadas, y dónde han sido reclutados? Mediante un estudio de caso también podríamos observar cuáles son los efectos en otras áreas del Estado durante una coyuntura en la que están presentes las condiciones para el uso y la creación de agencias directoriales, más precisamente: ¿puede un ministro, un secretario o un subsecretario reaccionar de forma similar a los presidentes en relación con la alteración de su espacio burocrático? ¿Coinciden las fases de modificación de agencias entre los distintos niveles del Ejecutivo?

Si las opciones de futuras investigaciones de caso mencionadas permitieran rastrear procesos causales en detalle y en profundidad, también sería enriquecedor realizar estudios comparativos con otros países de América Latina, ya que muchos de los valores de las variables explicativas empleadas aquí coincidirían con las del caso argentino, aunque sería necesario detectar si en otros países se han creado formaciones burocráticas de las características de las agencias directoriales.

Otro estudio comparativo relevante podría llevarse adelante entre la presidencia argentina y la norteamericana; en Estados Unidos, a diferencia de la Argentina y América Latina, los valores de las variables explicativas que aquí empleamos serían probablemente opuestos: no encontramos ni crisis hiperinflacionarias recurrentes, ni cambios de régimen, como tampoco acuerdos neocorporativos ni una economía dirigida por el Estado, entre otros factores; y, al igual que respecto de América Latina, la búsqueda de agencias directoriales o formaciones equivalentes se muestra como un interesante y prometedor camino para continuar esta investigación.

<sup>8</sup> Esta hipótesis y un estudio de estas características se encuentran en Kowert (2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Marcelo (1995). *Alfonso y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989*. Buenos Aires: Corregidor.
- ACUÑA, Carlos y CHUDNOVSKY, Mariana (2002). "El sistema de salud en Argentina", *Universidad de San Andrés-CEDI*, documento N° 60.
- ALEMAN, Eduardo y CALVO, Ernesto (2010). "Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President", *Comparative Political Studies*, vol. 43, N° 4, pp. 511-534.
- ALESSANDRO, Martín y GILIO, Andrés (2013). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP.
- ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano y SANTISO, Carlos (2013). "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe", Nota Técnica N° IDB-TN-591, octubre, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALMOND, Gabriel; FLANAGAN, Scott y MUNDT, Robert (1973). *Crisis, Choice, and Change. Historical Studies of Political Development*. Boston: Little, Brown and Company.
- ALTMAN, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies", *Party Politics*, vol. 6, N° 3, pp. 259-283.
- AMADO, Néstor, Ana Cerro y Osvaldo Meloni (2005). "Making Explosive Cocktails. Costs and Recipes for 26 Argentine Crises", *Anales del xxxviii Congreso Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata, pp. 1-20.
- AMES, Barry (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). "The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas", *Comparative Political Studies*, vol. 39, N° 4, pp. 415-424.
- BAMBACI, Juliana, Pablo SPILLER y Mariano TOMMASI (2007). "The Bureaucracy", en Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, *The Institutional Foundations of Public Policy*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 156-181.
- BECK, Nathaniel (2001). "Time-Series-Cross-Section Data: What have we learned in the past few years?", *Annual Review of Political Science*, vol. 4, pp. 271-293.
- y KATZ, Jonathan (2001). "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data", *American Political Science Review*, vol. 89, N° 3, pp. 634-647.
- BELINI, Claudio y ROUGIER, Marcelo (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- BOIX, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- y SVOLIK, Milan (2013). "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships", *The Journal of Politics*, vol. 75, N° 2, pp. 300-316.
- BONIFACIO, José (1994). *La institución presidencial en Argentina*. Caracas: CLAD.
- y SALAS, Eduardo (1985). *Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)*. Buenos Aires: INAP.
- BONVECCHI, Alejandro (2012). "Information, Organization, and the Crafting of Executive Responses to Economic Crises. Theory and Evidence from the Americas", ponencia presentada en *IPSA 22 World Congress of Political Science*, Madrid, 8-12 de julio, pp. 1-21.
- (2013). "Recursos de gobierno y supervivencia presidencial en la Argentina", en Martín Alessandro y Andrés Gilio (comps.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 161-183.
- (2016). "Crisis, Structures and Managerial Choice: Presidential Economic Advisory Agencies and the Management of Macroeconomic Policy in Argentina and the United States", ponencia presentada en *IPSA 24 World Congress of Political Science*, Poznań, Polonia, 23-28 de julio, pp. 1-44.
- y Germán LODOLA (2012). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo argentino", en Falloti, Tullia; González, Lucas y Lardone, Martín (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: EDUCA-EDUCC, pp. 105-157.
- BONVECCHI, Alejandro y Carlos SCARTASCINI (2011). "The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know", *idb Working Paper Series*, N° IDB-WP-283, pp. 1-69.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce *et al.* (2003). *The Logic of Political Survival*. Massachusetts: MIT Press.
- BURKE, John (2000). *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- CALVO, Ernesto y LEIRAS, Marcelo (2012). "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina",

- Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, N° 2, pp. 2-19.
- CAMERLO, Marcelo y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2013). "Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies", *Working Paper N° 2 del Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, pp. 1-28.
- CAMERON, Colin y TRIVEDI, Pravin (2013). *Regression Analysis of Count Data*. Nueva York: Cambridge University Press.
- CASTELLANI, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- COLLIER, Ruth y COLLIER, David (1991). *Shaping the Political Arena*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- CORRALES, Javier (2010). *Presidentes sin partido. La política de las reformas económicas en Argentina y Venezuela en los años 90*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- COUTINHO, María (2013). "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 185-209.
- DEMARIS, Alfred (2004). *Regression with Social Data: Modeling Continuous and Limited Response Variables*. Nueva York: Wiley.
- DICKINSON, Matthew (1996). *Bitter Harvest. FDR, Presidential Power and the Growth of the Presidential Branch*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2005). "The Executive Office of the President: The Paradox of Politicization", en Aberbach, Joel y Peterson, Mark (eds.), *The Executive Branch*. Oxford: Oxford University Press, pp. 135-173.
- DIMITROV, Vesselin; GOETZ, Klaus y WOLLMANN, Hellmut (2006). *Governing after Communism. Institutions and Policymaking*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- DOWNES, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- DUNLEAVY, Patrick y RHODES, Roderick (1990). "Core Executive Studies in Britain", *Public Administration*, N° 68, pp. 3-28.
- DURANT, Robert (1992). *The Administrative Presidency Revisited: Public Lands, the blm, and the Reagan Revolution*. Nueva York: State University of New York.
- EDWARDS Margaret (2007). "Presidential Survival in South America: Analyzing Institutional, Economic and Social Factors", ponencia presentada en el XXVII Congreso de Latin American Studies Association, Montreal, 5 al 8 de septiembre.
- FERRERES, Orlando (2010). *Dos siglos de economía argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- FRIEDMAN, Milton (1977). "Nobel lecture: inflation and unemployment", *Journal of Political Economy*, vol. 85, N° 3, pp. 451-472.
- GEORGE, Alexander (1972). "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", *American Political Science Review*, vol. 66, N° 3, pp. 751-785.
- y BENNETT, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2000). "Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, N° 3, pp. 32-55.
- GILIO, Andrés (2013). "Delegación y concentración del poder presidencial en materia económica", en Alessandro, Martín y Gilio, Andrés (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 127-159.
- IACOVIELLO, Mercedes y CHUDNOVSKY, Mariana (2015). "La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina", *CAF Documento de Trabajo*, N° 2015/02.
- IACOVIELLO, Mercedes y PULIDO, Noemí (2008). "Gestión y gestores de resultados: cara y contracara", *Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 81-110.
- INÁCIO, Magna y LLANOS, Mariana (2015). "The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s", *Brazilian Political Science Review*, vol. 9, N° 1, pp. 39-64.
- JAMES, Scott (2009). "Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency", en Edwards, George y Howell, William (eds.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51-81.
- JOHNSON, Richard (1974). *Managing the White House*. Nueva York: Harper and Row.
- JONES, Mark; SAIEGH, Sebastián; SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2002). "Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, vol. 46, N° 3, pp. 656-699.
- KOWERT, Paul (2002). *Groupthink or Deadlock. When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press.

- LEROY, Annik y ROUSSELUW, Peter (1987). *Robust Regression and Outlier Detection*. Nueva York: Wiley.
- LEWIS, David (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design. Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press.
- LONG, Scott (1997). *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. California: Sage Publications.
- y FREESE, Jeremy (2006). *Regression Models for Categorical Dependent Variable Using Stata*. Texas: Stata Press.
- MAINWARING, Scott y PÉREZ-LINÁN, Aníbal (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. Nueva York: Cambridge University Press.
- MILKIS, Sidney (1993). *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal*. Nueva York: Oxford University Press.
- MOE, Terry (1993). "Presidents, Institutions, and Theory", en Edwards, George *et al.* (eds.), *Researching the Presidency*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 337-385.
- MOLINELLI, Guillermo; PALANZA, Valeria y Sin, Gisela (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- NATHAN, Richard (1975). *The Plot that Failed*. Nueva York: Wiley.
- (1983). *The Administrative Presidency*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- NEGRETTO, Gabriel (2002). "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 42, Nº 167, pp. 377-404.
- NEGRI, Juan (2015). "Bureaucratic Appointments in Argentina", tesis doctoral. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- NEUSTADT, Richard (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. Nueva York: Free Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- (1988). *Bureaucratic Authoritarianism. Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Los Ángeles: University of California Press.
- OSZLAK, Oscar (2009). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- (2015), "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, pp. 155-216.
- PETERS, Guy; RHODES, Roderick y WRIGHT, Vincent (2000). *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Nueva York: St Martin's Press.
- PONDER, Daniel (2000). *Good Advice: Information and Policy Making in the White House*. Texas: Texas A&M University Press.
- PRESTON, Thomas y T'HART, Paul (1999). "Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory Systems", *Political Psychology*, vol. 20, Nº 1, pp. 49-98.
- RAGSDALE, Lyn y John THEIS (1997). "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92", *American Journal of Political Science*, vol. 41, Nº 4, pp. 1280-1318.
- RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press.
- SCHERLIS, Gerardo (2010). "Patronage and Party Organization in Argentina: the Emergence of the Patronage-based Network Party", tesis doctoral. Leiden: Leiden University.
- SCHMITTER, Philippe (1992). *Teoría del Neocorporativismo*. México: Universidad de Guadalajara.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- SIMON, Herbert (1997). *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- WALCOTT, Charles y HULT, Karen (1995). *Governing the White House from Hoover to LBJ*. Kansas: University Press of Kansas.
- ZUVANIC, Laura y IACOVIELLO, Mercedes (2010). "La burocracia en América Latina", *ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nºs 58/59, pp. 9-41.

## RESUMEN

*Más allá de las burocracias utilizadas para gestionar las relaciones rutinarias con su entorno, quienes lideran el Poder Ejecutivo pueden emplear el centro presidencial como un recurso de gobierno para enfrentar situaciones no-rutinarias y centralizar la formulación de políticas. Este recurso es la creación de lo que se denomina "agencias directoriales", es decir, agencias que duplican o expropian funciones y roles hasta*

*entonces asignadas a otras agencias, ministerios y personal del Poder Ejecutivo. Mediante un análisis de regresiones estadísticas para el período 1916-2016 en la Argentina, se concluye aquí que la incertidumbre económica y política, el neocorporativismo y el tipo de régimen afectan el uso y la creación de agencias directoriales en el centro presidencial.*

## SUMMARY

*Beyond bureaucracies used to manage routine relationships with their environment, Executive Branch leaders can use the center of government as a political resource to face non-routine situations and centralize policy formulation. This resource is the creation of what I call "director agencies", i. e.: agencies that duplicate or expropriate functions and roles until then assigned*

*to other agencies, departments, and personnel of the Executive. Through a statistical regression analysis for the period 1916-2016 in Argentina, it is concluded here that economic and political uncertainty, neo-corporatism, and regime type, affect the use and creation of "director agencies" in the center of government.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

CHAIA DE BELLIS, Jonás

"Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016)". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 181-206).

Palabras clave: <Burocracia> <Liderazgo> <Poder Ejecutivo> <Presidencia institucional>.

Keywords: <Bureaucracy> <Leadership> <Executive Branch> <Institutional Presidency>.

## INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO PRODUCTIVO: MODELOS ALTERNATIVOS PARA LA ARGENTINA

JUAN CARLOS HALLAK\* Y ANABEL MARÍN\*\*

Más allá de la reciente desaceleración en el comercio y la inversión extranjera, la economía mundial se ha movido en las últimas décadas hacia mayores niveles y nuevas formas de integración. Un movimiento casi inevitable en el contexto de los cambios tecnológicos recientes –como internet– que han revolucionado para siempre las posibilidades de comunicación. Empresas de todos los tamaños tienen hoy la posibilidad de organizar su producción y tomar decisiones de aprovisionamiento utilizando el escenario global. Las localizaciones que antes estaban completamente aisladas ahora se encuentran interconectadas al sistema económico mundial a través de su inserción en cadenas globales de valor. El comercio de intangibles y servicios –muchos de ellos considerados antes no transables– ha crecido más en los últimos años que el de bienes físicos. La internacionalización alcanzada por algunas firmas globales ha pasado umbrales hasta hace poco impensados –por ejemplo, el primer Starbucks abrió sus puertas en 1971 en Seattle; hoy la empresa tiene 50 mil locales en 50 países y compra café a 29 países diferentes.

La Argentina, sin embargo, permanece como una de las economías menos integradas a la economía mundial; en 2015 fue la tercera economía más cerrada medida por el ratio de exportaciones a producto bruto interno. Con excepción de un reducido número de actividades insertas en el comercio global, en su mayoría conectadas a los recursos naturales, la mayor parte del aparato productivo local está casi exclusivamente orientado al mercado interno. El país tiene además baja presencia en los mercados regionales o globales a través de la internacionalización de sus grandes empresas.

En este contexto parece crucial y urgente abordar en profundidad la discusión en torno a las estrategias posibles y deseables para mejorar la integración económica del país a la economía del mundo. Entendiendo que las posibilidades de esta inserción están ligadas íntimamente al desarrollo de las capacidades productivas, este *dossier* propone abordar preguntas centrales para pensar conjuntamente estrategias posibles y deseables de inserción internacional y desarrollo productivo para la Argentina.

\* Comisión Nacional de Comercio Exterior, Universidad de San Andrés y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); <jchallak@udesa.edu.ar>.

\*\* Centro de Investigaciones para la Transformación de la Universidad Nacional de San Martín y CONICET; <a.i.marin@fund-cenit.org.ar>.

Más específicamente se analizan tres grandes interrogantes. En primer lugar, si existen modelos a seguir para optimizar la inserción internacional de la Argentina y, de ser así, cuáles son estos modelos. En segundo lugar, con qué recursos cuenta el país para iniciar este proceso, cuál es su posición actual en el comercio internacional y el nivel y tipo de desarrollo de sus capacidades productivas. Finalmente, cuáles son las políticas, instrumentos e instituciones existentes, y cuáles deberían desarrollarse para seguir avanzando en el diseño de una estrategia en pos de una mejor inserción internacional.

Los artículos que integran este *dossier* fueron desarrollados en el marco de un proceso de discusión, investigación y reflexión llevado adelante por la Comisión Nacional de Comercio Exterior durante el año 2017, dentro del marco del Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio. Este proceso incluyó tres mesas de discusión en las que participaron referentes del mundo académico, político y empresario. Estas mesas se organizaron alrededor de tres temáticas: estructura productiva, inserción internacional y estrategias de política. Cada mesa de discusión incluyó tres reuniones, que se llevaron a cabo entre abril y octubre de 2017, con el objetivo de lograr lineamientos básicos de consenso sobre las diferentes trayectorias posibles y deseables de desarrollo productivo e inserción internacional para la Argentina hacia el año 2030. A la vez, las discusiones de cada una de las mesas se estructuraron en torno al desarrollo de un trabajo de investigación centrado en el eje temático de la mesa.

Esta introducción recoge los principales puntos de consenso que aparecieron en las mesas de discusión y resume la evidencia empírica generada y analizada en los trabajos de investigación, que incluyen los tres estudios marco. El primero (Robert, Obaya y Cassini) identifica rasgos comunes en las estructuras de países más avanzados y analiza la estructura productiva actual de la Argentina en relación con la de otros países. El segundo (Bambrilla y Porto) caracteriza el tipo de inserción internacional actual de la Argentina y las trayectorias posibles para mejorarla. El tercero (López y Pascuini) se centra en las posibilidades de política comercial y de desarrollo productivo, discute estrategias exitosas adoptadas por otros países en el pasado y su posible aplicabilidad para distintos tipos de sectores.

La discusión acerca de cómo integrar mejor a la Argentina en la economía mundial, aprovechando las oportunidades que se están abriendo para acelerar el crecimiento, avanzar en el proceso de desarrollo del país y abordar los desafíos de cualquier tipo de transición asociada, parece fundamental en un mundo cada vez más globalizado donde resulta imposible pensar economías aisladas y desconectadas. Esta discusión ha estado, sin embargo, fuera del debate en la Argentina durante los últimos años, donde han primado posiciones extremas y ha quedado relegado el problema tan relevante sobre las opciones factibles y deseables de integración a la economía mundial. El proceso de discusión e investigación organizado dentro del Programa de Investigadores constituye un paso fundamental para marchar en esta dirección y abordar el desafío más general todavía no resuelto acerca de cuáles son los modelos posibles de desarrollo económico del país.

## Avances en la discusión e investigaciones

Las mesas de discusión comenzaron exhibiendo una gran heterogeneidad de miradas sobre las distintas trayectorias de desarrollo productivo e inserción internacional para

la Argentina. En el proceso de trabajo conjunto, y con base en la nueva evidencia empírica generada en los trabajos de investigación –cuyos avances se compartieron en las mesas–, se lograron algunas líneas fundamentales de consenso. Cuatro ideas generales surgieron como resultado de este proceso.

La primera de ellas está relacionada justamente a la pregunta sobre modelos a seguir, metas y trayectorias deseables, que en general en la literatura del desarrollo económico se ha centrado en temas de estructura. Tanto las discusiones como la evidencia empírica de las investigaciones sugieren la misma idea. No parece fácil o ventajoso definir *a priori* una estructura sectorial a seguir. Existen diversas estructuras sectoriales y, por lo tanto, perfiles de inserción internacional compatibles con el desarrollo. Esto quiere decir que una mejora en la estructura productiva argentina no implica evolución hacia una estructura sectorial ideal predefinida.

Así, sobre la base de un análisis econométrico de datos de la estructura productiva de 57 países, el artículo de Robert, Obaya y Cassini no encuentra, de hecho, evidencia de una asociación clara entre el nivel de ingreso y la especialización sectorial de diferentes países. Por un lado, el análisis identifica que el sector de servicios transables tiene un fuerte peso tanto en la estructura productiva de los países de altos ingresos (51% del total) como en la estructura de los países denominados de transición, de ingresos medios, dentro de los cuales se encuentra la Argentina (53%). Por otro lado, revela que la actividad manufacturera ha perdido terreno para los dos grupos de países, el de altos y medios ingresos (12% y 13%, respectivamente), pero es importante tanto para Taiwán y Singapur (21%) –es decir, Asia desarrollada– como para los países de Asia en desarrollo (23%), que incluye en su gran mayoría países de ingresos bajos. Finalmente, y apuntando en la misma dirección, en un análisis dentro de los países de altos ingresos, el trabajo advierte que, aun con rasgos agregados comunes, a un nivel más desagregado, estos tienen estructuras sectoriales diferentes. De este modo, se identifican tres subgrupos: uno con mayor peso de manufacturas, otro con mayor peso de servicios y otro –los nórdicos– con mayor peso relativo de industrias extractivas.

Una actividad que sí aparece asociada a la estructura productiva de los países de altos ingresos –y no a la estructura de aquellos de ingresos medios o bajos– es la de aplicación y generación de nuevos conocimientos. Esto nos lleva a la segunda idea general que emergió en este proceso de discusión, reflexión e investigación del Programa de Investigadores: para una mejora en la canasta exportadora, la Argentina debería involucrar movimientos hacia actividades que albergan un mayor potencial de diferenciación y que requieren aplicación y generación de nuevos conocimientos, lo que comúnmente la literatura llama de mayor contenido tecnológico y de innovación.

El punto de partida de la Argentina no es bueno. Se exporta poco, lo que se exporta está concentrado en escasos productos y destinos, y el nivel de diferenciación y sofisticación de lo que se vende en el exterior es bajo. Asimismo, cuando se comparan datos de la estructura productiva del país con los de otros países –como la intensidad de innovación o la productividad media–, las estimaciones muestran un atraso significativo.

Brambilla y Porto, en su análisis de la canasta exportadora del país, analizan en detalle todos estos puntos. En sus estimaciones identifican que el 80% de las exportaciones argentinas están concentradas en cuatro sectores: productos agropecuarios, transporte, químicos y alimentos procesados. Además, los productos agropecuarios concentran más de la mitad de lo exportado; el resto se reparte entre productos

dentro de la rama de vehículos y autopartes, medicamentos y vinos. Si miramos productos, 47 de un total de 1.083 explican el 80% de las exportaciones. El principal destino de las exportaciones de *commodities* es Asia; y de productos con un mayor nivel de sofisticación y diferenciación, América Latina. El 45% de lo que se exporta son productos con baja diferenciación y de bajo contenido tecnológico, solo el 17,5% es de alta diferenciación y contenido tecnológico.

El análisis del artículo de Robert, Obaya y Cassini sugiere que este limitado perfil de la canasta exportadora es un reflejo de los bajos esfuerzos en investigación y desarrollo (I+D) que se realizan en todos los sectores en general. En un análisis de la intensidad de gastos en I+D por sector, el artículo encuentra que, para los grupos de sectores para los que hay información, la intensidad de gastos sobre el valor bruto de producción en la Argentina es significativamente menor que la de cualquier otro grupo de países, incluso relativo al de los países de su grupo de referencia, que invierte en promedio para este tipo de sectores 1,29 más que la Argentina. El análisis de diferencias en productividad por sector entre países arroja importantes diferencias desfavorables también, con la excepción de las actividades primarias.

De cualquier forma, el análisis en los dos trabajos sugiere que la mayoría de los sectores que tienen peso en la estructura productiva argentina tiene potencial de transformarse en una dirección de mayor sofisticación y diferenciación; lo que nos lleva a la tercera idea general que emergió del proceso del Programa de Investigadores: con el objetivo de mejorar el perfil productivo y de inserción internacional del país, es deseable trabajar con las actividades y los recursos existentes, aplicando conocimiento y apuntando a mayores niveles de calidad y diferenciación e innovación, ya que la mayoría de los sectores tienen nichos de potencial dinamismo.

El trabajo de Brambilla y Porto muestra que la mayor parte de los sectores alberga potencial para el desarrollo de productos diferenciados, y que la Argentina tiene un gran potencial para mejorar el perfil de su canasta exportadora, moviéndose dentro de los sectores en los que ya tiene experiencia exportadora hacia segmentos de mayor diferenciación; por ejemplo, desde exportar aceite o miel a granel, a exportarlos embotellados y con marca. De hecho, el 37,2% de las exportaciones argentinas se concentra en productos con un alto potencial de diferenciación, los cuales son no diferenciados en la Argentina en su gran mayoría pero son diferenciados y de calidad en otros países. Estos sectores ofrecen una gran ventana de oportunidades para el país, para diversificar sus exportaciones a través de mejoras en la calidad y el desarrollo de marca.

Este es uno de los caminos posibles para mejorar el perfil productivo y exportador de la Argentina, el cual se discutió y exploró empíricamente en la investigación de Brambilla y Porto. Otro camino posible que se discutió también en las mesas es el estímulo a encadenamientos entre los sectores con fuerte peso en la estructura productiva, como los de recursos naturales, usuarios de conocimiento e innovaciones provenientes de otros sectores, y otros sectores generadores de conocimiento e innovaciones, como el de servicios de conocimiento. El desarrollo de estos vínculos fortalece los sectores receptores mejorando su eficiencia y estimula la diversificación y sofisticación del aparato productivo. La experiencia de países como Noruega o Australia muestra que esto es posible a partir de sectores de recursos naturales como el petróleo y la minería. En la Argentina hay evidencia de este tipo de procesos asociados al sector agrícola, por ejemplo, con el crecimiento de una interesante industria doméstica de semillas.

La cuarta idea general, discutida y capturada en el proceso de trabajo conjunto, se vincula también con la pregunta sobre capacidades y trayectorias deseables. Hubo acuerdo generalizado acerca de la heterogeneidad existente no solo entre sectores, sino dentro de los sectores, y se estableció que esta heterogeneidad debería ser tenida en cuenta para el diseño de políticas. La heterogeneidad se explica por diferencias en la organización industrial, tipo de actores, capacidades, historia, potencial, entre otros. Un desafío importante de política es por lo tanto diferenciar grupos relevantes y mapear las políticas en esos grupos. El artículo de López y Pascuini avanza en esta dirección y establece prioridades y enfoques diferentes de políticas para distintos tipos de sectores.

Sobre la base de una taxonomía de instrumentos y sectores, el artículo propone diferentes prioridades de política para los distintos tipos de sectores. Más específicamente, luego de una discusión sobre los diferentes tipos de políticas y herramientas para la implementación de una estrategia orientada a mejorar la inserción internacional de la Argentina, el artículo distingue cuatro tipos de políticas: comercial y de costos, de apoyo a las exportaciones, de regulación y promoción de inversión extranjera directa (IED) y de desarrollo productivo e innovación. Adopta además una taxonomía elaborada por la Secretaría de Transformación Productiva (2016), la cual distingue cuatro tipos de sectores con necesidades diferentes: competitivos (ej.: aceites vegetales), nichos competitivos (ej.: equipamiento médico), latentes (ej.: maquinaria agrícola) y sensibles (ej.: textiles). Luego, argumenta que aunque en principio todas las políticas son importantes para todos los sectores, las consideradas prioritarias para sectores competitivos son las de acceso a mercado y las orientadas a la firma de acuerdos internacionales; las prioritarias para los sectores latentes y de nichos competitivos son las de regulación y promoción de IED; y para los sensibles, son las de desarrollo productivo y de innovación.

## Desafíos pendientes y preguntas para seguir investigando

El proceso también fue útil para identificar desafíos y preguntas, y así seguir trabajando tanto desde el punto de vista de la investigación como desde la política. Uno de los puntos analizados en el artículo de López y Pascuini –que requiere sin duda más atención– es el manejo de las problemáticas asociadas a la transición. La integración a los mercados internacionales tiene en muchos casos ganadores y perdedores, tanto trabajadores como empresas. Es fundamental por lo tanto diseñar e implementar estrategias que ayuden a la contención, transformación y transición de los que se ven desfavorecidos.

Otro tema que surgió en las discusiones y fue considerado en las investigaciones de Robert, Obaya y Cassini, y de Brambilla y Porto –que requiere asimismo más investigación y reflexión– es el de las tecnologías transversales, como las de información, biotecnología y nuevos materiales, cruciales para el dinamismo de todos los sectores. Existe consenso sobre la importancia de estas tecnologías, sin embargo, no resulta evidente a través de qué políticas e instrumentos incentivar inversiones y el desarrollo de estas tecnologías en el país.

Otra problemática relevante que apareció en las discusiones e investigaciones –sobre la que se avanzó pero claramente es necesario continuar investigando– es la de dinámica de cambio. La cuestión acerca de la especialización e inserción en el comer-

cio internacional se ha centrado por varias décadas, sobre todo en América Latina, en temas de estructura. Se ha intentado identificar cuál o cuáles son las estructuras, definidas en términos de la composición sectorial, compatibles con el desarrollo. No obstante, como ya señalamos, se viene fortaleciendo el consenso acerca de la importancia de la dinámica frente a la importancia de la estructura. Con qué dinámica de cambio es posible acelerar un proceso de reconversión hacia mayores y mejores niveles de integración. Cuáles son los pasos y los vínculos que deben facilitarse y acelerarse. Se mencionaron ya dos posibles trayectorias de cambio: *upgrade* de las actividades y sectores existentes a través de la calidad, diferenciación y los vínculos intersectoriales. Sin embargo, es necesario avanzar más en el entendimiento de otras estrategias y en las posibilidades de seguir estas trayectorias en sectores específicos.

Finalmente, un punto fundamental para ahondar son las posibilidades de política. Toda la discusión previa y el proceso de investigación se centraron en entender qué es deseable y hacia dónde se deben direccionar los esfuerzos. En consecuencia, se llegó a acuerdos significativos sobre cuestiones centrales para definir estas preguntas. No obstante, resultó evidente en las discusiones que hay mucha incertidumbre aún acerca del cómo, es decir, a través de qué procesos, instrumentos e instituciones definir prioridades de política. Por ejemplo, cómo deberían tomarse las decisiones respecto de los instrumentos a priorizar dentro de cada sector, qué instituciones deben desarrollarse o fortalecerse para implementar las políticas y con qué instrumentos trabajar. La literatura sobre políticas de desarrollo productivo y de innovación ha empezado a estudiar y recomendar herramientas participativas, como las mesas sectoriales para abordar estos desafíos; y ha habido algunas experiencias de implementación –como el caso de Perú– que muestran cierto grado de éxito. Sin embargo, dado el limitado número de experiencias y la incipiente aplicación, la evidencia no es robusta todavía para generalizar recomendaciones. Se trata entonces de un tema que debería seguirse de cerca e investigarse en profundidad.

# TECNOLOGÍA, ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DESARROLLO

## UN ESTUDIO A PARTIR DEL ANÁLISIS DE REDES Y COMUNIDADES

VERÓNICA ROBERT,\* MARTÍN OBAYA\*\* Y LORENZO CASSINI\*\*\*

### Introducción

En las últimas cuatro décadas, las economías de altos ingresos han transitado un proceso de cambio estructural, caracterizado esencialmente por un aumento de la participación de la producción y el empleo en el sector servicios, en desmedro de la industria manufacturera (Herrendorf *et al.*, 2014; Rodrik, 2016).

Desde los años ochenta, este mismo sendero ha comenzado a ser transitado, de un modo más errático, por un grupo de países de niveles de ingreso bajo y medio. En este caso, sin embargo, el proceso de desindustrialización se ha dado a niveles de ingreso per cápita muy inferiores a los de países de ingreso alto, promovido fundamentalmente por políticas de apertura y desregulación, lo que ha llevado a algunos autores a caracterizar este fenómeno como “desindustrialización prematura” (Dasgupta y Singh, 2007; Rodrik, 2016; UNCTAD, 2016).

Han quedado exceptuadas de este último grupo de países algunas economías asiáticas donde la manufactura ha ganado participación, fundamentalmente frente al sector primario. Se trata de países que, desde los años setenta, en el marco de la progresiva configuración de cadenas globales de valor (Gereffi, 2005) –o redes globales de producción (Coe *et al.*, 2008; Coe y Yeung, 2015)–, han sido receptoras de los eslabones manufactureros deslocalizados por empresas originadas en economías de altos ingresos.

Estos hechos han puesto en discusión el papel de la manufactura dentro del modelo de desarrollo de los países, lo cual da un mayor reconocimiento a los servicios

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Centro de Estudios Económicos del Desarrollo (CEED) del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM); <vrobert@gmail.com>.

\*\* CONICET y Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad de San Martín (EEyN-UNSAM); <martinobaya@fund-cenit.org.ar>.

\*\*\* CONICET y CEED-IDAES-UNSAM; <lcassini@unsam.edu.ar>.

–en especial aquellos intensivos en conocimiento– e incluso a actividades basadas en recursos naturales, en un contexto de creciente incorporación de tecnología por parte de estas ramas.

No obstante, la literatura que ha analizado el proceso de desindustrialización descrito sufre algunas limitaciones, que derivan de considerar la industria manufacturera de forma agregada sin tomar en cuenta sus heterogeneidades.<sup>1</sup> Ello no permite discernir el papel que ciertas ramas específicas dentro de la industria pueden seguir desempeñando en ciertas economías. Cabe, entonces, preguntarse si con un mayor nivel de desagregación de datos surgirían patrones de especialización productiva diferentes, que planteen matices respecto de la versión canónica de la “desindustrialización”.

La importancia de esta pregunta radica en que la literatura especializada –en particular en sus vertientes poskeynesiana, estructuralista y neoschumpeteriana– tradicionalmente le ha asignado a la industria manufacturera un papel “modernizante”, gracias a los aumentos de productividad promovidos por el sector, por encima del resto de la economía, y a las oportunidades que ofrece para la innovación y el cambio tecnológico (Dasgupta y Singh, 2007; Kaldor, 1967; Lavopa, 2015; Szirmai, 2012), especialmente en sus ramas intensivas en conocimiento (Castellacci, 2008; Pavitt, 1984). El abandono completo de la manufactura para los países desarrollados significaría, desde esta perspectiva, deshacerse del principal motor del crecimiento económico a largo plazo; y para los países en desarrollo, una severa restricción a emprender senderos de alto crecimiento sostenido.

En este marco, el presente artículo plantea volver una vez más sobre la relación entre estructura productiva y desarrollo. En particular, nos proponemos analizar el papel de la manufactura dentro de las estructuras productivas de países desarrollados y en desarrollo en la actualidad. Partimos del reconocimiento del proceso de desindustrialización documentado por la literatura, pero nos adentramos en su caracterización en relación con el peso relativo de las diferentes ramas de actividades primarias, manufactureras y de servicios en distintos países.

Para ello, analizamos en primer lugar el grado de similitud de las estructuras productivas –de 34 ramas de actividad– de una muestra amplia de 57 países. La metodología aplicada no presupone una estructura productiva ideal, sino que aspira a identificar patrones –o “comunidades” de países– en función de su grado de similitud entre ellos. A partir de este análisis, identificamos “comunidades” de países que son caracterizadas de acuerdo al nivel de ingreso, el peso de los sectores intensivos en conocimiento –ya sean manufactura o servicios– en la estructura del valor agregado y de las exportaciones, el gasto en investigación y desarrollo (I+D), así como la estructura de brechas de productividad. Si bien este ejercicio se basa en información de corte transversal, la foto obtenida permite dialogar con la literatura que identifica trayectoria de países y asociar a cada grupo un tipo de trayectoria en función, por ejemplo, de la creciente importancia de los servicios o los recursos naturales, pero también trayectorias vinculadas a la implementación de reformas estructurales.

En segundo lugar, analizamos la composición de la estructura en cada grupo de países, distinguiendo el peso relativo de los sectores intensivos en conocimiento –ya

1 Esto es, en gran medida, consecuencia de los datos disponibles para analizar fenómenos de este tipo en el largo plazo para un número amplio de países. En estos casos, la principal referencia es la base desarrollada por el Groningen Growth and Development Center (De Vries, Timmer y De Vries, 2014; GGDC, 2017).

sean ramas manufactureras o de servicios-, siguiendo la taxonomía propuesta por Castellacci (2008). Comparamos las estructuras productivas –según composición de valor agregado– y comercial –según composición de las exportaciones–, y algunos de los atributos como la estructura sectorial de productividades relativas y del gasto privado en I+D.

Si bien el análisis realizado es estrictamente estático, los grupos identificados pueden ser vinculados a trayectorias específicas dentro del panorama descrito de creciente desindustrialización. Los resultados obtenidos, sin embargo, completan dicho panorama al mostrar los diferentes papeles que asume la industria manufacturera –y su composición– en cada grupo de países. Uno de los principales hallazgos del estudio es que, lejos de tratarse de una desindustrialización completa, el proceso de desindustrialización en los países de altos ingresos ha sido de carácter selectivo, puesto que todos ellos han mantenido una especialización relativa en las ramas más intensivas en conocimiento.

El trabajo está organizado del siguiente modo: en la siguiente sección se realiza una discusión de la literatura sobre la cual elaboramos un marco conceptual para abordar los objetivos planteados. Luego, se presenta el diseño metodológico. A continuación se identifican comunidades de países según el grado de similitud de sus estructuras productivas. Inmediatamente después se caracterizan las diferentes comunidades de países en función de la importancia que tienen las actividades intensivas en conocimiento en la estructura del valor agregado y de las exportaciones, del gasto privado en I+D y de las brechas de productividad. En la sección subsiguiente se discuten los resultados obtenidos. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones referidas a los senderos posibles de desarrollo dentro del mapa descrito en el trabajo.

## **Estructura sectorial y desarrollo: una mirada desde los patrones sectoriales de innovación**

Si bien la literatura que analiza la relación entre estructura productiva y desarrollo es amplia, la corriente neoschumpeteriana ha sido aquella que más énfasis puso en la importancia del cambio tecnológico y la innovación en esta relación. En su interés por indagar los procesos de creación y difusión del conocimiento, esta corriente trabajó una serie de conceptos que buscaron captar los sesgos sectoriales de la innovación y difusión del conocimiento, así como herramientas metodológicas que permitieron identificar y caracterizar los patrones de especialización sectorial y evaluar su potencial para promover un proceso sostenido de crecimiento económico.

Como punto de partida, resulta de especial relevancia el concepto de paradigma tecnológico (Dosi, 1982 y 1988), es decir, un patrón de resolución de problemas tecnológicos basado en ciertos principios y un tipo de conocimiento relevante, que derivan de un conjunto de tecnologías particulares (Dosi, 1982). El concepto de paradigma tecnológico ofrece dos ideas que merecen ser destacadas en virtud del interés de nuestro estudio. La primera es que es posible identificar un núcleo de tecnologías que ofrecen mayores oportunidades para el desarrollo de actividades de innovación y de estrategias empresariales más dinámicas. Se trata, en esencia, de actividades cuya base de conocimiento y capacidades están vinculadas con el núcleo de innovaciones radicales emergentes (Castellacci, 2008). La segunda idea es que este núcleo de tecnologías va cambiando en el tiempo como consecuencia de

innovaciones radicales que originan una “revolución tecnológica”, que da lugar a un nuevo conjunto de tecnologías dinámicas (Pérez, 2010a). Esto hace que cada paradigma tecnológico tenga una especificidad histórica.

El concepto de paradigma ofrece una perspectiva que rechaza la “neutralidad” de la especialización sectorial y habilita la exploración de ramas de actividad con mayor potencial para crear y difundir conocimiento –y, por lo tanto, de dinamizar el crecimiento económico– en distintos períodos históricos. Numerosos trabajos han mostrado que distintas ramas de actividad presentan diferentes características en materia de propensión a la innovación, vinculaciones con universidades y centros de I+D, y potencial para la difusión del progreso tecnológico a través de relaciones entre sectores productivos (Freeman *et al.*, 1982; Geroski, 1991). En este marco, se propusieron taxonomías sectoriales según la intensidad tecnológica para analizar perfiles de especialización comercial y productiva de países desarrollados (Archibugi y Michie, 1995; Castellacci, 2008; Hatzichronoglou, 1997; Lall *et al.*, 2006; Marsili y Verspagen, 2002) y en desarrollo (Katz y Stumpo, 2001). De acuerdo con esta literatura, existen diferencias sectoriales en las formas de desarrollar innovaciones y en la capacidad de los sectores para transformar en innovaciones exitosas sus esfuerzos de aprendizaje e I+D. Asimismo, se reconocen diferencias en el papel que los sectores juegan como difusores del progreso tecnológico.

Como se ha señalado, los trabajos sobre patrones sectoriales de innovación se han concentrado especialmente en la industria manufacturera, considerada tradicionalmente el sector modernizador por excelencia debido a diversos factores, como economías de aprendizaje, externalidades, encadenamientos y oportunidades tecnológicas (Kaldor, 1967; Lavopa, 2015; Szirmai, 2012). Desde los años setenta, sin embargo, se han observado profundos cambios, en particular a partir de la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que dieron lugar, según sostiene Pérez (2010b), a un nuevo paradigma tecnológico. Ello ha motivado aumentos significativos de productividad en determinados servicios –entre los que se incluyen los servicios de intermediación financiera, los servicios empresariales y los servicios de comunicación, entre otros–. Pero, más importante aún, la difusión del nuevo paradigma en el tejido económico está dando lugar a vinculaciones intersectoriales que habilitan nuevas modalidades de innovación y acumulación de capacidades y que generan, a su vez, nuevas oportunidades tecnológicas y aumentos de productividad en las diversas actividades económicas (Freeman y Louçã, 2001).

Pavitt (1984) inauguró una línea de trabajo orientada a estudiar y caracterizar distintos patrones de innovación sectorial.<sup>2</sup> La caracterización de los sectores se basa en las fuentes del conocimiento utilizado, los sectores productivos, el uso de las innovaciones y en el tamaño y la actividad principal de las firmas innovadoras. Sobre la base de información de firmas británicas entre 1945 y 1979, Pavitt construyó una taxonomía con cuatro patrones de innovación: dominado por proveedores, escalaintensivo, proveedores especializados e industrias basadas en ciencia.

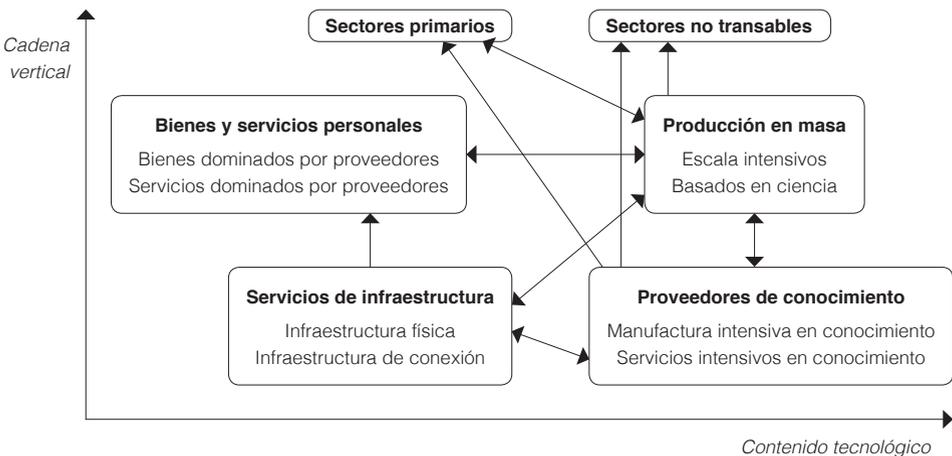
La taxonomía de Pavitt ofrece dos contribuciones importantes para los objetivos de este trabajo. En primer lugar, brinda la posibilidad de identificar sectores

<sup>2</sup> Otro grupo de autores ha trabajado sobre los vínculos entre distintos patrones sectoriales de innovación y estructura productiva con el objetivo de identificar “regímenes tecnológicos” y relacionarlos con distintos patrones de estructura de mercado y de dinámica sectorial (Breschi *et al.*, 2000; Malerba, 2002 y 2005; Malerba y Orsenigo, 1997).

más intensivos en conocimiento y, por lo tanto, con mayor potencial innovador. En segundo lugar, ofrece una herramienta para el análisis sistémico a partir de los eslabonamientos intersectoriales basados en el uso de conocimiento. Así, por ejemplo, la inversión en el sector dominado por proveedores, integrado por firmas con pocas actividades de innovación *in-house*, puede generar demandas que motiven innovaciones en el sector productor de bienes de capital. Por su parte, en el caso de las industrias basadas en ciencia, no deberíamos esperar que los estímulos se originen en demandas de los sectores usuarios, sino más bien en el desarrollo de actividades científicas. Asimismo, la taxonomía ofrece elementos para comprender quiénes serán los actores responsables de llevar a cabo el proceso de innovación en cada uno de los patrones sectoriales y sobre qué tipo de innovaciones tienen más probabilidad de trabajar.

Castellacci (2008) amplió la taxonomía de Pavitt al incorporar al sector servicios, sobre la base del trabajo de Miozzo y Soete (2001). La construcción de esta nueva taxonomía se basa en dos dimensiones: la función que el sector asume en el sistema económico –usuario o productor de conocimiento– y el contenido tecnológico que caracteriza sus actividades. De allí, resultan las siguientes cuatro categorías –dentro de las cuales se ubican distintos subsectores–: proveedores de conocimiento avanzado, bienes de producción en masa, servicios de infraestructura, bienes y servicios personales (gráfico 1; en el Anexo 1 se encuentra una presentación más detallada de la taxonomía). Esta taxonomía ofrece el marco de análisis para el estudio empírico que se llevará adelante en este trabajo, de acuerdo con el diseño metodológico presentado en la sección siguiente.

**GRÁFICO 1**  
Clasificación sectorial de Castellacci



Fuente: Adaptación propia con base en Castellacci (2008).

Al igual que aquella propuesta por Pavitt (1984), esta taxonomía considera el contenido de conocimiento en cada rama de actividad y, fundamentalmente, las relaciones intersectoriales de compra-venta en cadenas verticales, en las que están implícitas relaciones de provisión y uso de conocimiento. En el gráfico 1 se muestra la clasificación sectorial en términos de estas dos dimensiones y las relaciones entre sectores.

Entre los límites del trabajo de Castellacci, debe señalarse que no se incluyen en la taxonomía ramas de actividad del sector primario, agrupadas en los sectores agropecuarios y minero. Mientras que la literatura ha avanzado notablemente en el estudio de las dinámicas innovadoras en el sector servicios, no se registran esfuerzos del mismo calibre en el sector primario (Katz, 2017). No obstante, sabemos que los avances en el campo de las TIC se han combinado –y potenciado– con importantes avances en el ámbito científico y han abierto nuevos campos de exploración relacionados con los recursos naturales –por ejemplo, en el ámbito de la biotecnología–. Ello favoreció el surgimiento de nuevas oportunidades y de eslabonamientos basados en conocimiento que han dado lugar a trayectorias tecnológicas dinámicas traccionadas por sectores basados en recursos naturales, en tanto usuarios de nuevos productos y servicios intensivos de conocimiento (Andersen, 2012; Dantas y Bell, 2011; Iizuka y Katz, 2010; Marin *et al.*, 2015; Marín y Stubrin, 2015; Pérez, 2010b; Smith, 2007; Ville y Wicken, 2012).

## Datos y diseño metodológico

### *Datos*

La base de información construida para este estudio está conformada por información desagregada de 34 ramas de actividad correspondiente a 57 países,<sup>3</sup> que explican el 82,7% del PBI mundial y el 76,2% de las exportaciones totales.<sup>4</sup> La base contiene información a nivel sectorial de: valor agregado y valor bruto de la producción, exportaciones, empleo, gastos en I+D e indicadores de precios relativos (PPA) –que permiten la comparación internacional de los indicadores medidos en unidades monetarias.

La mayor parte de la información proviene de una misma fuente: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, también recurrimos a las bases del International Comparison Programme (ICP) de Naciones Unidas y el Banco Mundial referidas a precios relativos, y para el caso de la Argentina reconstruimos los datos sectoriales de empleo y gastos en I+D a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Si bien la base TIVA provee información para 62 países, excluimos de nuestro análisis a países pequeños (como Hong Kong) o con estructuras productivas muy concentradas en recursos naturales (como Arabia Saudita), por presentar estructuras productivas muy especializadas y diferentes a las del resto del mundo.

<sup>4</sup> Según datos de TIVA-OCDE y Banco Mundial.

<sup>5</sup> Actuales Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Secretaría de Trabajo y Empleo, pertenecientes a los ministerios de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; y de Producción y Trabajo, respectivamente.

La información utilizada para la estimación de la estructura sectorial del valor agregado proviene de la base TIVA (Trade in Value Added) elaborada por OCDE. No obstante, estos datos deben ser corregidos por los precios relativos entre países para las diferentes ramas sectoriales. En particular, porque los países de menores ingresos relativos muestran menores precios en los servicios –y, en especial, en los servicios no transables– que los países de altos ingresos. Si no se llevara a cabo esta corrección, esta condición –conocida en la literatura como efecto Harrod-Balassa-Samuelson o Penn *effect* (Inklaar y Timmer, 2014)– llevaría a una subestimación del peso de los sectores de servicios en países de menores ingresos relativos.

Hay dos bases con información de precios relativos que pueden utilizarse para hacer esta corrección. La primera es el ICP (Naciones Unidas y Banco Mundial) con información para más de 150 países y varios años, pero con escasa apertura sectorial; la segunda es el Benchmark 2005 de Inklaar y Timmer, con información desagregada para 34 sectores pero solo para 42 países para el año 2005. El valor sectorial de 2011 fue llevado a valores de PPA con información del ICP, con apertura de tres sectores (actividad primaria y manufacturera,<sup>6</sup> servicios no transables<sup>7</sup> y servicios transables<sup>8</sup>) (Jorgenson y Nishimizu, 1985), con el objetivo de morigerar el efecto Harrod-Balassa-Samuelson. Para la estimación de la productividad relativa sectorial, utilizamos estimaciones de Inklaar y Timmer (Benchmark 2005) que, si bien están disponibles para un número menor de países, tienen la ventaja de que la mayor desagregación sectorial permite hacer estimaciones más precisas de las productividades relativas netas de efectos precio.

El cálculo de productividad también requirió de datos de empleo sectorial que fueron tomados de la base STAN (STRUCTURAL ANALYSIS DATABASE) de la OCDE, que en su edición 2011 cubre solo 32 países. Entre los países faltantes se encuentra la Argentina; en este caso tomamos información de empleo sectorial del Censo Nacional Económico de 2004 provista por el INDEC,<sup>9</sup> por lo que contamos con estadísticas de productividad para 33 de los 57 países.

Los datos de exportaciones sectoriales –y de otros indicadores asociados, como valor agregado en las exportaciones– provienen de la misma base TIVA, con información completa para los 57 países bajo estudio. La información de gastos de I+D proviene de la base Business Enterprise R&D Expenditure (BERD) de la OCDE, que incluye información de gasto privado de I+D desde 1987 hasta 2013 para 43 países. El dato utilizado para 2011 surge de un promedio simple del gasto en I+D en dólares corrientes de los años 2010, 2011 y 2012 –en algunos países el promedio resulta de dos de estos tres años, por datos faltantes– y utilizamos ese valor promedio para compararlo con valores de otras variables del año 2011. Complementamos esta información con datos de la Argentina provenientes de la Encuesta Nacional de Dinámica del Empleo y la Innovación (ENDEI), elaborada en forma conjunta entre el Ministerio de Ciencia y el Ministerio de Trabajo entre 2010 y 2012. En este contexto, contamos con estadísticas de gasto privado en I+D para 44 de los 57 países.

6 Consumos individuales de bienes y maquinaria y equipo –excluimos bebidas alcohólicas, tabaco y narcóticos por la fuerte incidencia de impuestos sobre estos productos.

7 Vivienda, suministro de agua, luz y gas, educación, salud y consumo individual y colectivo del gobierno.

8 Construcción, comunicación, transporte, recreación, hoteles y restaurantes.

9 Esta fuente de información no reporta el empleo en el sector de la construcción.

### Construcción de redes de países

El método seleccionado pretende “dejar hablar a los datos por sí mismos”; es decir, el criterio para la conformación de comunidades de países se basa exclusivamente en el nivel de similitud de sus estructuras productivas, sin calificarlas en función del tipo de sector preponderante o de su potencial modernizador. No obstante, la correlación entre el tipo de estructura predominante en cada comunidad de países, el nivel de ingresos y otras características permite hacer inferencias sobre la relación entre estructura productiva y desarrollo.

El proceso para conformar comunidades de países de acuerdo al grado de similitud de sus estructuras productivas se divide en tres etapas: estimamos índices de similitud para cada par de países; construimos una matriz y red de proximidad; e identificamos comunidades dentro de esa red en función de la cercanía de las estructuras productivas de los miembros de cada comunidad.

En primer lugar, a fin de comparar la estructura productiva de cada par de países, trabajamos con un indicador sintético que representa el grado de similitud o diferencia de las estructuras de dos países entre sí. Para ello, recurrimos al índice de Krugman (IK), cuyo cálculo se muestra en la siguiente ecuación.<sup>10</sup> Calculamos la participación (*share*) de las 34 ramas de actividad que reporta la base TIVA sobre la estructura productiva de cada país, utilizando el valor agregado en PPA. Luego, estimamos el grado de semejanza entre estructuras productivas para cada par de países.

El IK mide la diferencia entre las estructuras productivas de un par de países sumando el valor absoluto de las diferencias entre la participación de cada sector en la estructura productiva del par de países considerados. Teóricamente, puede asumir valores entre 0 –si las estructuras productivas de los dos países son exactamente iguales– y 2 –si las estructuras productivas son completamente diferentes.

$$IK_{j,k} = \sum_{i=1}^{34} |s_{j,i} - s_{k,i}|$$

Donde:

$IK_{j,k}$  = índice de Krugman para el par de países  $j$  y  $k$

$s_{j,i}$  = participación del sector  $i$  en la estructura productiva del país  $j$

$s_{k,i}$  = participación del sector  $i$  en la estructura productiva del país  $k$

$j$  y  $k$  varían de 1 a 57 y el IK se calcula siempre sabiendo que  $j \neq k$

Este índice es utilizado comúnmente para comparar estructuras de exportación. Ciertos estudios que han utilizado el índice para el análisis de estructuras productivas de distintos países realizan el cálculo en relación con un país que es considerado como referencia única para la comparación con el resto –país  $k$  en la fórmula– o bien con base en una estructura productiva “promedio” (Lima y Álvarez, 2008).

En este trabajo, realizamos comparaciones entre todos los pares de países posibles en nuestra muestra de 57 países, lo que representa un cálculo de 1.596 IK, que surge de  $57 \times 56 / 2$ , ya que la diagonal principal queda excluida e  $IK_{j,k} = IK_{k,j}$ .

<sup>10</sup> Para un análisis de los indicadores disponibles para analizar la estructura productiva de los países, véase Palan y Schmiedeberg (2010).

En segundo lugar, con base en esta información construimos una matriz de proximidad  $P$  simétrica de  $57 \times 57$  –en la que cada celda contiene la inversa de los  $IK$  calculados<sup>11</sup>– y la red de países asociada a dicha matriz –en la que cada país es un nodo y la vinculación entre dos países es la inversa del  $IK$ –. Las vinculaciones más fuertes corresponden a pares de países que tienen mayor proximidad entre sí – $IK$  bajo–, o sea, aquellos con estructuras productivas más similares –por el contrario, las vinculaciones más débiles denotan estructuras productivas de menor similitud relativa.

Las vinculaciones de muy baja proximidad – $IK$  muy elevados– fueron descartadas del análisis. Como criterio general se propuso excluir todas las vinculaciones menores al umbral ( $1 / IK = 2,1$ ), que hace cambiar el número de componentes de la red. Es decir, se consideraron solo aquellas vinculaciones estrictamente necesarias para mantener a la red de países en un único componente.

En tercer lugar, se identificaron comunidades de países sobre la base de un algoritmo de modularidad. En primer lugar, el algoritmo estima un índice de modularidad ( $IM$ ) que resulta de la comparación entre la red observada y una red aleatoria equivalente –mismo número de nodos y misma densidad–. El  $IM$  indica la fracción de los enlaces que caen dentro de grupos dados menos el valor esperado que dicha fracción habría recibido si los enlaces se hubiesen distribuido al azar. Si el  $IM$  es positivo –y preferentemente grande– entonces es posible detectar comunidades.<sup>12</sup> Las comunidades se detectan a partir de maximizar la relación entre los vínculos dentro de una partición (subred) en relación con los vínculos que se observarían si la red fuera aleatoria.<sup>13</sup> Es decir, estas comunidades son grupos de países con estructuras productivas más similares entre sí que la similitud que guardan con las estructuras productivas de países de otros grupos.

En las siguientes secciones se analizan de forma comparada las estructuras productivas de las diferentes comunidades de países y en particular el rol de la manufactura y de las ramas intensivas en conocimiento.

## Identificación y caracterización de comunidades de países según su especialización sectorial

El gráfico 2 muestra la red de 57 países y se colorean las comunidades de países detectadas a partir del análisis de los grados de similitud de sus estructuras productivas. Como puede verse, fue posible identificar cuatro comunidades de países, que hemos denominado:

1. Altos ingresos: se trata de aquellos países en los que se verifica un proceso de desindustrialización.
2. Transición: incluye mayormente a los países que la literatura identifica como de desindustrialización prematura y que está fundamentalmente integrada por países que entre los años ochenta y noventa han experimentado profundas transiciones políticas y económicas en América Latina y Europa Central y Oriental.

<sup>11</sup> Se utiliza la inversa ya que el  $IK$  es un estimador de distancia entre estructura productiva y no de proximidad, que es lo requerido en una matriz de proximidad.

<sup>12</sup> El  $IM$  varía de  $-5$  a  $1$ . Si toma valores positivos se considera que la red es modular y que es posible detectar comunidades en ella.

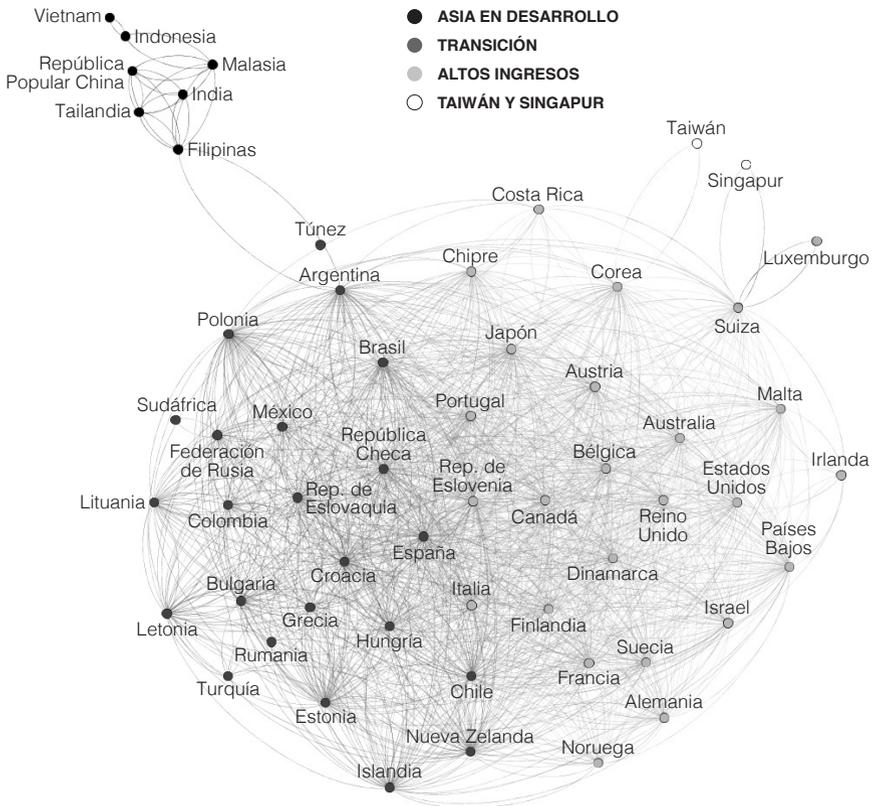
<sup>13</sup> Las redes y comunidades fueron calculadas con el software Gephi, versión 0.9.

3. Asia en desarrollo: se trata de aquellos países que la literatura indica como de industrialización reciente en el contexto de cadenas globales de valor.
4. Taiwán y Singapur.

El índice de modularidad aplicado a esta red es de 0,18 y permite afirmar que las comunidades detectadas presentan diferencias estadísticamente significativas entre ellas. Esta cuestión es corroborada con los resultados del test ANOVA que estimamos para evaluar la diferencia entre el peso de cada sector entre grupos de países (véase cuadro A2 del Anexo 2).

Mientras que entre países de ingreso medio encontramos patrones de especialización diferenciados –Asia en desarrollo se distingue de la comunidad Transición–,

**GRÁFICO 2**  
Comunidades de países según su estructura productiva



la comunidad de Altos ingresos se presenta mayormente como un bloque monolítico –solo distingue a Taiwán y Singapur, lo que se explica por su menor tamaño–. Esto indica que las estructuras productivas de los países de mayor ingreso comparten rasgos característicos comunes, como un mayor peso de algunas ramas de servicios –en especial servicios financieros y servicios no transables, como salud y educación– o un menor peso relativo de las ramas de actividad primaria.

Sin embargo, podemos ver dentro de la comunidad de Altos ingresos modelos o trayectorias de desarrollo bien diferenciadas y discutidas por la literatura, como países que han reorientado su perfil hacia servicios como el Reino Unido (Miles, 2000; Miozzo y Soete, 2001), países con orientación hacia la industria manufacturera de alta tecnología, como Alemania y Corea del Sur (Amsden, 1989), o países donde los recursos naturales juegan un papel clave, como Noruega (Gylfason *et al.*, 1999). En esta dirección cabe preguntarse si existen diferentes tipos de estructura productiva compatibles con niveles de ingreso altos.

Aplicando la misma metodología utilizada para la identificación de comunidades al subconjunto de países que integran la comunidad de Altos ingresos, distinguimos tres subcomunidades (gráfico 3) que denominamos: “Industriales”, “Servicios y extractivas” y “Nórdicos”. El indicador de modularidad de la subcomunidad de países de Altos ingresos fue de 0,032, un valor sensiblemente inferior al estimado con la red de 57 países, aunque aún positivo, lo que demuestra que las comunidades identificadas presentan mayores similitudes en sus estructuras productivas que entre países de diferentes comunidades, aun dentro de los de Altos ingresos.

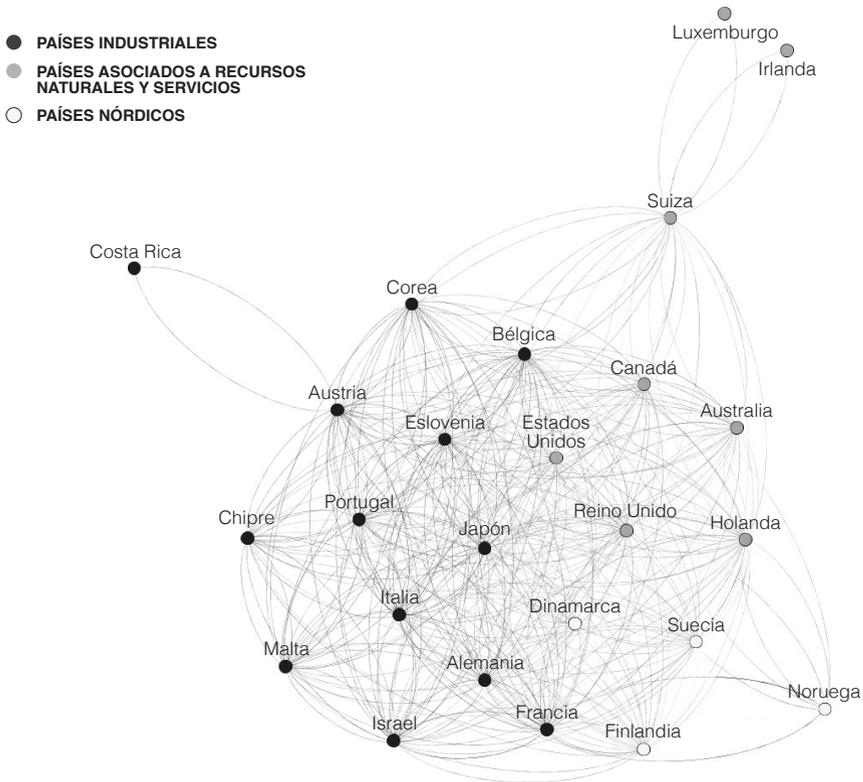
En el cuadro 1 presentamos información general que nos permite caracterizar a las comunidades identificadas.<sup>14</sup> La comunidad que denominamos “Altos ingresos” tiene un nivel de ingreso per cápita elevado –41.210 dólares en promedio– y está integrada casi totalmente por países de ingresos altos, según la clasificación del Banco Mundial –la única excepción es Costa Rica–, localizados principalmente en Europa. Luego, la comunidad llamada “Transición” está conformada por una combinación de países de ingresos altos y medios altos, con un promedio de 21.775 dólares per cápita. Como se ha señalado, los países que integran este grupo, caracterizado por una mayor dispersión geográfica, comparten en general el rasgo de ser naciones que, desde mediados de los años ochenta, han experimentado procesos de “transición” política –de regímenes totalitarios a democráticos– y económica –desde regímenes de economía centralizada a economías de mercado; las excepciones son Nueva Zelanda e Islandia–. También este grupo de países está asociado a los casos de desindustrialización prematura. Finalmente, se encuentran dos comunidades integradas por países asiáticos, una conformada por siete países de ingresos medio-alto y medio-bajo –comunidad Asia en desarrollo–, con un nivel de ingreso de 9.947 dólares per cápita promedio, el más bajo de las comunidades formadas– y otra por Taiwán y Singapur, dos países de ingresos elevados, cuyos ingresos per cápita promedian los 75.013 dólares.

En la última fila del cuadro 1 puede verse que, con un alto nivel de agregación –solo cuatro ramas de actividad–, los diferentes grupos de países muestran fuertes diferencias en sus estructuras productivas. Es muy marcada la especialización rela-

<sup>14</sup> En el Anexo 2 se presentan los índices de especialización relativa para el total de los 57 países y los resultados del test de análisis de varianza ANOVA para determinar si las diferencias observadas en el índice de especialización relativa son estadísticamente significativas.

### GRÁFICO 3

## La Argentina y la comunidad de Altos ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA e ICP para 2011.

tiva de la comunidad Asia en desarrollo en los sectores primarios y en manufactura, mientras que lo propio ocurre con los servicios –especialmente transables– en el caso de la comunidad de Altos ingresos. La comunidad integrada por Singapur y Taiwán combina una alta especialización en industria manufacturera con servicios transables –especialmente intermediación financiera–. La comunidad de países en Transición no parece distinguirse fuertemente de la de Altos ingresos, salvo por el mayor peso de la manufactura –a excepción de la subcomunidad de Industriales– y de las actividades primarias –a excepción de la subcomunidad de Nórdicos–. Evidentemente, la información presentada con este nivel de agregación no es suficiente para ilustrar las diferencias entre este grupo de países y la comunidad de Altos ingresos.

El gráfico 4 corrobora la correlación entre estructuras productivas y niveles de ingreso. Específicamente, en este gráfico correlacionamos los IK para cada par

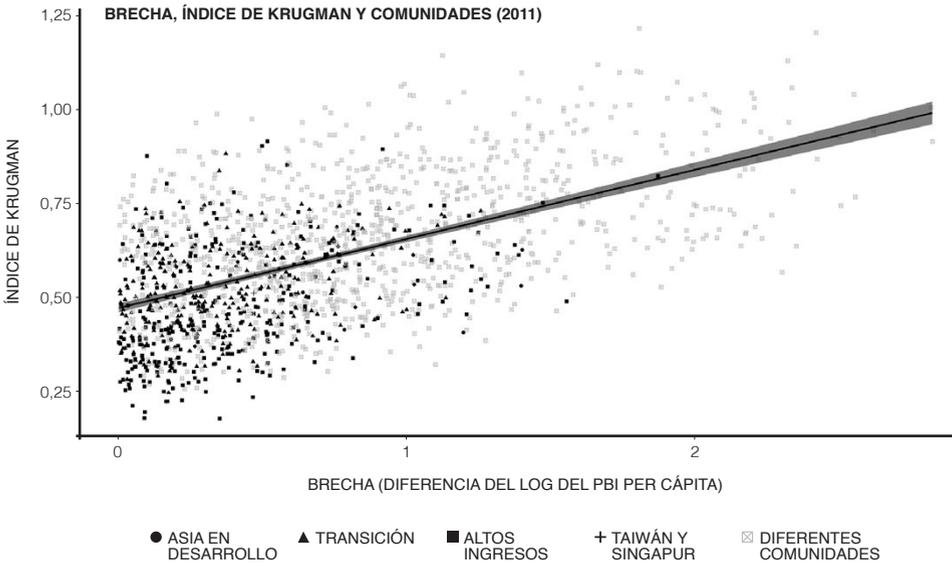
**CUADRO 1**  
**Caracterización de las comunidades**

| Características generales                          | ALTOS INGRESOS  |   |           |   | ASIA EN DESARROLLO |   |                                |
|--|---|---|-----------|---|--------------------|---|--------------------------------|
|  | INDUSTRIALES  | SERVICIOS Y EXTRACTIVAS                         | NÓRDICOS  | TOTAL ALTOS INGRESOS                                      |                    | TAIWÁN Y SINGAPUR   | TRANSICIÓN                     |
| <b>PBI per cápita (promedio, en dólares)</b>       | 33.098  | 51.132  | 47.725    | 41.210  | 75.013             | 21.775  | 9.947                          |
| <b>Cantidad de países según nivel de ingresos*</b> | Alto: 12<br>Medio-alto: 1                                       | Alto: 8   | Alto: 4   | Alto: 24<br>Medio-alto: 1                                 | Alto: 2            | Alto: 9<br>Medio-alto: 13<br>Medio-bajo: 1  | Medio-alto: 3<br>Medio-bajo: 4 |
| <b>Distribución geográfica</b>                     | Asia: 2<br>América Latina: 1<br>Oriente Próximo: 1<br>Europa: 9 | América del Norte: 2<br>Oceanía: 1<br>Europa: 5 | Europa: 4 | Europa: 18<br>América del Norte: 2<br>Asia: 2<br>Otros: 3 | Asia: 2            | Europa (ppal. Centro-Oriental): 14<br>América Latina: 5<br>África: 2<br>Oceanía: 1<br>Rusia | Asia: 7                        |
| <b>Participación sectorial media (según VA)</b>    | 2%  | 4%  | 6%        | 3%  | 1%                 | 7%  | 20%                            |
| - Primario   | 13%   | 11%   | 9%        | 12%   | 21%                | 13%   | 23%                            |
| - Industrial                                       | 53%   | 46%   | 54%       | 51%   | 33%                | 53%   | 31%                            |
| - Servicios transables                             | 32%   | 39%   | 30%       | 34%   | 45%                | 27%   | 25%                            |

\* Según la clasificación del Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA e ICP para 2011.

**GRÁFICO 4**  
Correlación entre brecha de ingreso e índice de Krugman para cada par de países



Fuente: Elaboración propia.

de países y la brecha en el PBI per cápita. En el área inferior izquierda del gráfico se concentran los pares de países con estructuras productivas similares entre sí –que muestran, consistentemente, menores diferencias entre los niveles de ingreso per cápita– y pares de países que pertenecen a una misma comunidad –ya sea Altos ingresos, Transición, Asia en desarrollo, o Taiwán y Singapur–. A medida que nos alejamos hacia el extremo superior derecho del gráfico se observan mayores valores en los  $\text{IK}$  –es decir, países con estructuras productivas más disímiles– y una mayor brecha en el ingreso per cápita. En esta zona advertimos, además, pares de países que pertenecen a diferentes comunidades.<sup>15</sup>

Esto pone de manifiesto tres cuestiones. En primer lugar, que a similar estructura productiva se corresponden similares niveles de PBI per cápita, lo que sugiere una relación entre ambas variables. En segundo lugar, que las comunidades detectadas en el análisis de redes efectivamente agrupan países con bajos  $\text{IK}$ . En tercer lugar, que un  $\text{IK}$  bajo entre un par de países no nos informa sobre los rasgos que vuelven semejantes

<sup>15</sup> Por ejemplo, el par Brasil-Alemania, que pertenecen al grupo de Transición y a Altos ingresos, respectivamente.

a sus respectivas estructuras productivas –por ese motivo, en el área inferior izquierda del gráfico, encontramos pares de países que pertenecen a distintas comunidades–, lo que justifica el esfuerzo de caracterización que realizamos en la siguiente sección.

## **Estructura productiva: una mirada desde la intensidad tecnológica y de conocimiento**

En esta sección reagrupamos las ramas de actividad según la taxonomía sectorial de Castellacci (2008) y analizamos cada una de las categorías de la taxonomía mediante cuatro indicadores: valor agregado, intensidad exportadora, gasto privado en I+D y brecha de productividad.

Además de los promedios de cada grupo de países, reportamos en la última columna de los cuadros siguientes los valores correspondientes a la Argentina, con el objetivo de comparar la situación particular de este país en relación con las distintas comunidades.

### *Estructura productiva según el valor agregado*

En el cuadro 2, se presenta el peso del valor agregado de cada grupo de sectores de la taxonomía de Castellacci en el valor agregado total. Como hemos detallado en la sección teórica, los sectores que corresponden a bienes y servicios basados en conocimiento concentran aquellas ramas en las que predominan actividades de búsqueda e innovación. Representan, por lo tanto, los sectores modernizantes, en tanto allí se concentran las oportunidades tecnológicas y existe mayor potencialidad para mejorar los niveles de productividad, tanto propios como de las ramas de actividad que son usuarias del conocimiento generado. Este tipo de sectores tiene especial preponderancia en la comunidad de Altos ingresos –casi 24% más que el promedio de los 57 países– y en Taiwán y Singapur –con 71% por encima del promedio–, mientras que Asia en desarrollo y la comunidad Transición tienen niveles de especialización que se encuentran, por el contrario, en torno al 24% por debajo del total de países.

En lo que respecta a la composición de este sector, corresponde indicar que son los servicios intensivos en conocimiento los que se destacan dentro de las estructuras productivas de la comunidad de Altos ingresos, lo que explica el 70% del sector. Por el contrario, en Taiwán y Singapur muestran mayor participación las manufacturas intensivas en conocimiento con el 64% del sector –en especial, los proveedores especializados, con el 46%.

Las diferencias entre las subcomunidades de Altos ingresos refieren a un mayor peso relativo de los sectores manufactureros, tanto intensivos en conocimiento como tradicionales, en países Industriales; mientras que los servicios –y, en especial, los servicios de infraestructura– muestran mayor preponderancia en la subcomunidad Servicios y extractivas. Asimismo, es posible identificar distintas situaciones respecto de los servicios. En tanto los servicios no transables tienen mayor peso en las subcomunidades Industriales y Nórdicos, los servicios de infraestructura de conexión –entre los que destacan los servicios financieros– predominan en la comunidad denominada Servicios y extractivas. Asimismo, esta última comunidad muestra un peso mayor en los servicios basados en conocimiento.

A pesar de que la comunidad de Asia en desarrollo se caracteriza por tener una fuerte especialización en las ramas manufactureras, cuando se analiza la información

**CUADRO 2**  
**Peso del valor agregado de cada sector en la estructura productiva según clasificación de Castellacci (2011)**  
*En porcentajes*

|   | ALTOS INGRESOS |            |                         |                      |                   |            |                    | TOTAL ARGENTINA |
|---|----------------|------------|-------------------------|----------------------|-------------------|------------|--------------------|-----------------|
|   | INDUSTRIALES   | NÓRDICOS   | SERVICIOS Y EXTRACTIVAS | TOTAL ALTOS INGRESOS | TAIWÁN Y SINGAPUR | TRANSICIÓN | ASIA EN DESARROLLO |                 |
| <b>Primarios</b>                                      |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 1. Agricultura  | 1,66           | 1,32       | 1,13                    | 1,44                 | 0,90              | 3,90       | 14,05              | 3,96            |
| 2. Minería  | 0,22           | 4,87       | 2,38                    | 1,65                 | 0,24              | 2,85       | 6,40               | 2,67            |
| Total primarios %                                     | 1,88           | 6,19       | 3,51                    | 3,09                 | 1,14              | 6,75       | 20,45              | 6,63            |
| Ind. especialización = 100                            | 28,36          | 93,36      | 52,94                   | 46,61                | 17,19             | 101,81     | 308,45             | 100,00          |
| <b>Bienes y servicios en ciencia</b>                  |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 3. Prod. en masa - basados en ciencia                 | 2,09           | 1,57       | 2,70                    | 2,20                 | 3,92              | 1,54       | 2,96               | 2,09            |
| 4. Prov. de conoc. - manuf. intensiva en conoc.       | 2,52           | 2,23       | 1,99                    | 2,31                 | 9,66              | 1,38       | 3,65               | 2,35            |
| 5. Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.         | 9,99           | 10,27      | 12,25                   | 10,76                | 7,59              | 6,48       | 2,81               | 7,94            |
| Total %   | 14,60          | 14,07      | 16,94                   | 15,27                | 21,17             | 9,40       | 9,42               | 12,38           |
| Ind. especialización = 100                            | 117,93         | 113,65     | 136,83                  | 123,34               | 171,00            | 75,93      | 76,09              | 100,00          |
| <b>Intensivos en manufactura no basada en ciencia</b> |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 6. Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.     | 3,75           | 2,78       | 3,62                    | 3,55                 | 2,50              | 5,34       | 8,08               | 4,79            |
| 7. Prod. en masa - escala intensivos                  | 4,22           | 2,64       | 2,80                    | 3,51                 | 5,06              | 5,16       | 8,44               | 4,84            |
| Total %   | 7,97           | 5,42       | 6,42                    | 7,06                 | 7,56              | 10,50      | 16,52              | 9,63            |
| Ind. especialización = 100                            | 82,76          | 56,28      | 66,67                   | 73,31                | 78,50             | 109,03     | 171,55             | 100,00          |
| <b>Servicios de infraestructura</b>                   |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 8. Ss. de infra. - conexión                           | 7,98           | 6,29       | 14,12                   | 9,67                 | 12,35             | 6,26       | 7,38               | 8,11            |
| 9. Ss. de infra. - física                             | 16,04          | 15,59      | 15,81                   | 15,89                | 26,98             | 16,46      | 17,03              | 16,65           |
| Total %   | 24,02          | 21,88      | 29,93                   | 25,56                | 39,33             | 22,72      | 24,41              | 24,76           |
| Ind. especialización = 100                            | 97,01          | 88,37      | 120,88                  | 103,23               | 158,84            | 91,76      | 98,59              | 100,00          |
| <b>Otros servicios</b>                                |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 10. Ss. no transables                                 | 43,97          | 47,00      | 37,70                   | 42,45                | 24,90             | 45,18      | 24,75              | 40,76           |
| 11. Ss. y bs. personales - ss. dominados por prov.    | 7,56           | 5,44       | 5,50                    | 6,56                 | 5,90              | 5,45       | 4,45               | 5,83            |
| Total %   | 51,53          | 52,44      | 43,20                   | 49,01                | 30,80             | 50,63      | 29,20              | 46,59           |
| Ind. especialización = 100                            | 110,60         | 112,56     | 92,72                   | 105,19               | 66,11             | 108,67     | 62,67              | 100,00          |
| <b>Total</b>  | <b>100</b>     | <b>100</b> | <b>100</b>              | <b>100</b>           | <b>100</b>        | <b>100</b> | <b>100</b>         | <b>100</b>      |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA, ICP y Banco Mundial para 2011.

a partir del reagrupamiento propuesto por la taxonomía, se pone de manifiesto que son los sectores no intensivos en ciencia los que tienen mayor incidencia. Aun así, el peso de la manufactura intensiva en conocimiento en Asia en desarrollo supera al de los países de Altos ingresos y representa más del doble que en el grupo de países de la Transición. En estos últimos, en cambio, son las ramas de servicios intensivos en conocimiento los que tienen mayor peso.

Por último, en lo que refiere a la situación de la Argentina, merece destacarse el mayor peso relativo de los sectores primarios, incluso 40% mayor que la comunidad a la que pertenece (Transición). El peso de las ramas manufactureras tradicionales está levemente por encima del promedio de 57 países y en niveles similares a los de los países de la Transición. Sin embargo, en los sectores manufactureros intensivos en conocimiento se observa un nivel de especialización significativamente menor: la suma de los sectores 3 y 4 alcanza un valor de 2,84%, por debajo de las comunidades de Taiwán y Singapur con 13,58%, Asia en desarrollo con 6,61%, Altos ingresos con 4,51% e incluso de los países de la Transición con 2,92%. La Argentina, en cambio, se destaca por su especialización relativamente elevada en los servicios intensivos en conocimiento (7,66%), al compararla con su comunidad de referencia de países de la Transición (6,48%), pero también con Asia en desarrollo (2,81%) y Taiwán y Singapur (7,59%).

A modo de síntesis, el cuadro 2 permite destacar, en primer lugar, la relevancia que adquieren en los países de ingresos más elevados los sectores intensivos en conocimiento, que no es equiparada por los países de menores ingresos. En segundo lugar, al interior de este grupo de países se distinguen situaciones distintas: mientras que la comunidad de Altos ingresos se destaca por su especialización en servicios intensivos en conocimiento, Taiwán y Singapur hacen lo propio en la manufactura. Asia en desarrollo, por su parte, se destaca por su especialización en manufactura no basada en ciencia, es decir, aquella que es usuaria de los sectores intensivos en conocimiento. Por otro lado, la Argentina se ubica en un nivel intermedio de industrialización, aunque concentrado en las ramas no intensivas en conocimiento, donde muestra una especialización aun mayor que el promedio de su comunidad de referencia (Transición). Al mismo tiempo, en lo que refiere a los sectores intensivos en conocimiento, destaca por el alto peso que estos tienen en la manufactura basada en ciencia y los servicios intensivos en conocimiento que, si bien están por debajo de los países de altos ingresos, registran una participación que supera a aquella de su grupo de referencia.

### *Estructura exportadora*

Sobre la base de la taxonomía de Castellacci (2008), se analiza aquí la estructura de las exportaciones de las comunidades de países (cuadro 3). Como es de esperar, las diferencias entre distintas comunidades se intensifican, en comparación con aquellas que prevalecen en términos de valor agregado.

En primer término, los sectores primarios muestran un peso superior en las comunidades de la Transición y en Asia en desarrollo, mientras que, en promedio, los países de Altos ingresos muestran una menor especialización relativa en estas actividades. No obstante, prevalece una fuerte heterogeneidad entre los distintos subgrupos de países, ya que, en los países Nórdicos y los caracterizados como de Servicios y extractivas, los sectores primarios tienen una participación importante dentro de las exportaciones, en particular por el peso de la minería. En este aspecto,

**CUADRO 3**  
**Estructura sectorial de las exportaciones (2011)**  
*En porcentajes*

|  | ALTOS INGRESOS |            |                         |                      |                   |            |                    | TOTAL ARGENTINA |
|--|----------------|------------|-------------------------|----------------------|-------------------|------------|--------------------|-----------------|
|  | INDUSTRIALES   | NÓRDICOS   | SERVICIOS Y EXTRACTIVAS | TOTAL ALTOS INGRESOS | TAIWÁN Y SINGAPUR | TRANSICIÓN | ASIA EN DESARROLLO |                 |
| <b>Primarios</b>   |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 1. Agricultura   | 1,83           | 1,87       | 2,14                    | 1,94                 | 0,16              | 4,07       | 3,56               | 2,94            |
| 2. Minería   | 0,45           | 11,95      | 9,10                    | 5,06                 | 0,03              | 7,80       | 7,24               | 6,26            |
| Total %  | 2,28           | 13,82      | 11,24                   | 7,00                 | 0,19              | 11,87      | 10,80              | 9,20            |
| Ind. especialización = 100                                   | 25             | 150        | 122                     | 76                   | 2                 | 129        | 117                | 100             |
| <b>Bienes y servicios intensivos en ciencia</b>              |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 3. Prod. en masa - basados en ciencia                        | 10,05          | 8,50       | 11,75                   | 10,34                | 11,30             | 7,20       | 8,39               | 8,87            |
| 4. Prov. de conoc. - manuf. intensiva en conoc.              | 14,27          | 11,23      | 8,24                    | 11,85                | 30,82             | 7,62       | 16,73              | 11,41           |
| 5. Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.                | 8,26           | 8,33       | 8,55                    | 8,36                 | 5,27              | 3,69       | 4,50               | 5,90            |
| Total %  | 32,58          | 28,06      | 28,54                   | 30,55                | 47,39             | 18,51      | 29,62              | 26,18           |
| Ind. especialización = 100                                   | 124            | 107        | 109                     | 117                  | 181               | 71         | 113                | 100             |
| <b>Intensivos en manufactura no basada en ciencia</b>        |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 6. Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov. intensivos | 10,04          | 10,96      | 8,94                    | 9,84                 | 3,83              | 15,29      | 17,85              | 12,81           |
| 7. Prod. en masa - escala intensivos                         | 20,54          | 16,40      | 14,25                   | 17,87                | 16,25             | 24,87      | 15,83              | 20,39           |
| Total %  | 30,58          | 27,36      | 23,19                   | 27,71                | 20,08             | 40,16      | 33,68              | 33,20           |
| Ind. especialización = 100                                   | 92             | 82         | 70                      | 83                   | 60                | 121        | 101                | 100             |
| <b>Servicios de infraestructura</b>                          |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 8. Ss. de infra. - conexión                                  | 4,96           | 1,78       | 15,50                   | 7,82                 | 5,84              | 1,69       | 1,67               | 4,52            |
| 9. Ss. de infra. - física                                    | 19,54          | 24,71      | 16,62                   | 19,43                | 22,79             | 21,00      | 19,83              | 20,23           |
| Total %  | 24,50          | 26,49      | 32,12                   | 27,25                | 28,63             | 22,69      | 21,50              | 24,75           |
| Ind. especialización = 100                                   | 99             | 107        | 130                     | 110                  | 116               | 92         | 87                 | 100             |
| <b>Otros servicios</b>                                       |                |            |                         |                      |                   |            |                    |                 |
| 10. Ss. no transables  | 3,49           | 1,98       | 2,06                    | 2,79                 | 0,95              | 2,23       | 1,02               | 2,28            |
| 11. Ss. y bs. personales - ss. dominados por prov.           | 6,57           | 2,29       | 2,85                    | 4,70                 | 2,77              | 4,53       | 3,39               | 4,40            |
| Total %  | 10,06          | 4,27       | 4,91                    | 7,49                 | 3,72              | 6,76       | 4,41               | 6,68            |
| Ind. especialización = 100                                   | 151            | 64         | 74                      | 112                  | 56                | 101        | 66                 | 100             |
| <b>Total</b>   | <b>100</b>     | <b>100</b> | <b>100</b>              | <b>100</b>           | <b>100</b>        | <b>100</b> | <b>100</b>         | <b>100</b>      |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA para 2011.

la Argentina contrasta por mostrar más del 15% de sus exportaciones en productos agropecuarios, lo que hace que el peso de los productos primarios dentro de su estructura de exportaciones sea más de dos veces el promedio de los 57 países.

En lo que refiere al peso de los sectores intensivos en conocimiento en las exportaciones, es la comunidad de Altos ingresos la que muestra mayor especialización relativa. Taiwán y Singapur, por su parte, se especializan en manufactura intensiva en conocimiento, mientras que los países de Altos ingresos componen su canasta exportadora tanto de manufacturas como de servicios intensivos en conocimiento. Dentro de estos países, el subgrupo de países Industriales es el que tiene mayor especialización en estas ramas. Los países de Asia en desarrollo también tienen especialización comercial relativa en sectores de manufactura intensiva en conocimiento, mientras que los países de la Transición muestran menor especialización relativa. Es interesante notar que el mayor peso relativo de la Argentina en las ramas de servicios intensivos en conocimiento que veíamos en el cuadro 2 no se traduce en una especialización comercial en estos sectores.

Los países de la Transición están relativamente especializados en manufactura no basada en conocimiento. Entre ellos, la Argentina presenta mayor especialización relativa, debido al peso de las exportaciones de manufactura intensiva en escala, entre las que se encuentra la industria automotriz, y de manufactura dominada por proveedores, entre las que se encuentra el procesamiento de alimentos.

Por último, cabe señalar que los servicios de infraestructura –física y de conexión– y los servicios personales tienen un rol relevante –más del 30%– dentro de las estructuras de exportación de los 57 países. Los servicios de infraestructura de conexión son especialmente importantes en las estructuras de exportación de la comunidad de Altos ingresos y, en particular, del subgrupo Servicios y extractivas.

### *Estructura del gasto privado de investigación y desarrollo*

En el cuadro 4 se reporta el gasto en I+D en relación con el nivel de ventas para las categorías de la taxonomía. Esto permite calificar, por un lado, la calidad de las actividades desarrolladas en cada sector en los diferentes grupos de países y, por el otro, las oportunidades tecnológicas de cada sector, tanto en países que operan sobre la frontera tecnológica como en aquellos que están lejos de ella.

Los sectores intensivos en conocimiento –y, en especial, los manufactureros que se encuentran en esta categoría– son los que concentran la mayor parte de los esfuerzos de I+D, con independencia del grupo de países que se trate. Luego de las actividades manufactureras intensivas en conocimiento, las ramas manufactureras en escala no intensivas en conocimiento es la agrupación sectorial con mayor gasto en I+D. A continuación se ubican los servicios de infraestructura de conexión y, por último, quedan las actividades primarias y los demás servicios.

Cabe destacar dos resultados categóricos que surgen del cuadro 4. En primer lugar, el nivel de gastos en I+D en relación con las ventas sectoriales es mucho mayor en la comunidad de Altos ingresos que en el resto de las comunidades de países –alcanza valores entre tres y cuatro veces superiores–. Esto revela, por un lado, que más allá del sector de pertenencia, el tipo de actividades desarrolladas en los países de ingreso alto demandan mayores esfuerzos en I+D que en otros países. En segundo lugar, el dato muestra que, aun en este grupo de países, el gasto en I+D se concentra, especialmente, en las actividades manufactureras. Esto es cierto incluso para las subcomunidades Servicios y extractivas y Nórdicos. Por ejemplo, en esta última

**CUADRO 4**  
**Gasto privado de investigación y desarrollo sobre valor bruto de la producción sectorial (2010, 2011 y 2012)**  
*En porcentajes promedio*

|   | ALTOS INGRESOS |              |                            |                          |                      |                  |              | ASIA EN<br>DESARROLLO<br>*** | TOTAL<br>ARGENTINA |
|---|----------------|--------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|------------------|--------------|------------------------------|--------------------|
|   | INDUSTRIALES   | NÓRDICOS     | SERVICIOS Y<br>EXTRACTIVAS | TOTAL ALTOS<br>INGRESOS* | TAIWÁN Y<br>SINGAPUR | TRANSICIÓN<br>** | 0,02<br>0,41 |                              |                    |
| <b>Primarios</b>  | 0,32<br>0,99   | 0,21<br>0,67 | 0,26<br>0,84               | 0,28<br>0,89             | Sd<br>Sd             | 0,12<br>0,33     | 0,02<br>0,41 | 0,21<br>0,69                 | Sd<br>Sd           |
| <b>Bienes y<br/>servicios<br/>intensivos<br/>en ciencia</b>       | 4,51<br>5,91   | 4,51<br>9,60 | 3,92<br>4,24               | 4,30<br>6,07             | 0,50<br>2,17         | 1,29<br>1,29     | 1,15<br>1,30 | 3,18<br>4,33                 | Sd<br>0,97         |
| 1. Agricultura  |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 2. Minería  |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 3. Prod. en masa -<br>basados en ciencia                          |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 4. Prov. de conoc. -<br>manuf. intensiva en<br>conoc.             |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 5. Prov. de conoc. - ss.<br>intensivos en conoc.                  | 1,55           | 2,68         | 1,40                       | 1,72                     | 1,16                 | 1,65             | Sd           | 1,66                         | 0,32               |
| <b>Intensivos en<br/>manufactura<br/>no basada en<br/>ciencia</b> | 0,59           | 0,67         | 0,34                       | 0,52                     | 0,44                 | 0,22             | 0,28         | 0,41                         | Sd                 |
| 6. Ss. y bs. personales<br>- bs. dominados por<br>prov.           |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 7. Prod. en masa -<br>escala intensivos                           | 1,85           | 0,76         | 1,07                       | 1,36                     | 0,32                 | 0,37             | 0,68         | 0,98                         | 0,15               |
| <b>Servicios de<br/>infraestructura</b>                           | 0,33<br>0,02   | 1,42<br>0,02 | 0,37<br>0,07               | 0,56<br>0,02             | 0,20<br>0,01         | 0,21<br>0,01     | Sd<br>Sd     | 0,44<br>0,02                 | 0,24<br>Sd         |
| 8. Ss. de infra. -<br>conexión                                    |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 9. Ss. de infra. - física   |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| <b>Otros<br/>servicios</b>  | 0,10<br>0,07   | 0,08<br>0,42 | 0,05<br>0,42               | 0,08<br>0,23             | 0,03<br>0,07         | 0,04<br>0,31     | 0,07<br>Sd   | 0,07<br>0,24                 | Sd<br>Sd           |
| 10. Ss. no transables   |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| 11. Ss. y bs.<br>personales - ss.<br>dominados por prov.          |                |              |                            |                          |                      |                  |              |                              |                    |
| <b>Total</b>  | <b>1,59</b>    | <b>2,11</b>  | <b>1,38</b>                | <b>1,62</b>              | <b>0,49</b>          | <b>0,56</b>      | <b>0,56</b>  | <b>1,23</b>                  | <b>0,42</b>        |

**Notas:** \* Dentro del grupo de países de Altos ingresos, no se dispone de información para Costa Rica, Chipre, Luxemburgo, Malta, Eslovenia y Suiza.  
 \*\* Incluye Argentina (solo manufactura), República Checa, Grecia, Hungría, Nueva Zelanda (sin datos para minería y servicios), Polonia y Rumania (sin datos para minería y servicios), España y Turquía. \*\*\* Incluye solo a China (sin datos para servicios). Sd: sin datos.  
 Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA, BERD y ENDEI.

subcomunidad, con alta incidencia de los sectores primarios, los gastos privados en I+D en la minería son una cuarta parte del gasto total de I+D relativo a las ventas.

### *Estructura de las brechas de productividad*

En el cuadro 5 presentamos las estimaciones de la brecha de productividad sectorial de acuerdo a la frontera internacional –país de mayor productividad sectorial en cada rama de actividad.

Los resultados sobre los niveles de productividad relativa a la frontera también son contundentes. Las comunidades integradas por países de ingresos más elevados operan, como es de esperar, mucho más cerca de la frontera tecnológica que los países en desarrollo, aun en las ramas de actividad en las que otros países tienen una mayor especialización relativa, como los recursos naturales y las ramas manufactureras no intensivas en conocimiento.

Las brechas de productividad se amplían en la comunidad Transición, especialmente en los sectores intensivos en ciencia y en los servicios de infraestructura de conexión. En el caso de la Argentina, puede observarse que las brechas se amplían incluso en relación con su grupo de referencia, con excepción de los sectores primarios. En particular, en el cuadro 5 puede verse que la brecha de productividad en los bienes intensivos en ciencia en los países en Transición es entre cuatro y cinco veces mayor que en la comunidad Altos ingresos y, en el caso de la Argentina, es entre una y tres veces mayor que en el promedio de los países en Transición. También puede verse que en el caso de servicios intensivos en ciencia las diferencias se reducen y que incluso la Argentina muestra una posición ventajosa con relación al promedio de su comunidad de pertenencia. Es notable que las brechas de productividad en la manufactura no basada en ciencia son aún altas y significativamente mayores en los países en Transición que en los países de Altos ingresos. Lo mismo ocurre con los servicios de conectividad, que muestran una brecha de productividad de alrededor del 50% mayor en el caso de los países en Transición.

## Discusión

La evidencia analizada en el artículo brinda elementos para reflexionar sobre los vínculos entre estructura productiva y desarrollo económico. En primer lugar, hemos mostrado, para un amplio número de países y con un elevado nivel de desagregación, que existe una relación fuerte entre el patrón de especialización sectorial y el nivel de ingreso per cápita. Es decir, es posible identificar “comunidades” de países con estructuras productivas similares que, adicionalmente, muestran similares niveles de ingreso per cápita.

En la primera caracterización de las comunidades, la participación de los grandes agregados sectoriales en la estructura productiva de cada una de ellas (cuadro 1) coincide con los hechos estilizados descriptos en la literatura. En términos generales, estos patrones de especialización son el resultado de trayectorias que han conducido a una “terciarización” de la estructura productiva, o sea, a una reducción del peso de las ramas manufactureras en favor de las de servicios. La comunidad de Altos ingresos es aquella en la que las ramas manufactureras muestran, a nivel agregado, menor peso sobre la estructura productiva, mientras que los servicios –especialmente aquellos transables– tienen un fuerte peso relativo. En el otro extremo, las dos

## CUADRO 5 Brecha de productividad

|   | ALTOS INGRESOS        |                       |                      |                   |               |                    |               | TOTAL ARGENTINA |
|---|-----------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|---------------|--------------------|---------------|-----------------|
|   | INDUSTRIALES NÓRDICOS | SERVICIOS EXTRACTIVAS | TOTAL ALTOS INGRESOS | TAIWÁN Y SINGAPUR | TRANSICIÓN    | ASIA EN DESARROLLO | TOTAL         |                 |
| <b>Primarios</b>                                      | 6,49<br>44,40         | 1,55<br>10,84         | 3,90<br>25,69        | Sd<br>Sd          | 5,24<br>77,86 | Sd<br>Sd           | 4,33<br>43,75 | 2,93<br>9,47    |
| 1. Agricultura  |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 2. Minería  |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| <b>Bienes y servicios intensivos en ciencia</b>       | 4,83<br>4,67          | 3,16<br>2,84          | 3,95<br>3,90         | Sd<br>Sd          | 9,19<br>8,24  | Sd<br>Sd           | 5,51<br>5,18  | 12,82<br>9,57   |
| 3. Prod. en masa - basados en ciencia                 |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 4. Prov. de conoc. - manuf. intensiva en conoc.       |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 5. Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.         | 3,25                  | 2,87                  | 2,80                 | Sd                | 4,22          | Sd                 | 3,18          | 3,58            |
| <b>Intensivos en manufactura no basada en ciencia</b> | 4,57                  | 2,69                  | 3,69                 | Sd                | 7,05          | Sd                 | 4,69          | 3,83            |
| 6. Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.     |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 7. Prod. en masa - escala intensivos                  | 2,11                  | 1,89                  | 1,95                 | Sd                | 3,41          | Sd                 | 2,38          | 2,02            |
| <b>Servicios de infraestructura</b>                   | 9,22                  | 7,99                  | 8,01                 | Sd                | 12,60         | Sd                 | 9,49          | 12,94           |
| 8. Ss. de infra. - conexión                           |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 9. Ss. de infra. - física                             | 2,41                  | 1,70                  | 2,17                 | Sd                | 3,35          | Sd                 | 2,55          | 2,89            |
| <b>Otros servicios</b>                                | 1,33<br>3,58          | 1,43<br>3,34          | 1,33<br>3,37         | Sd<br>Sd          | 1,99<br>3,86  | Sd<br>Sd           | 1,53<br>3,53  | Sd<br>2,18      |
| 10. Ss. no transables                                 |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| 11. Ss. y bs. personales - ss. dominados por prov.    |                       |                       |                      |                   |               |                    |               |                 |
| <b>Total</b>  | <b>7,18</b>           | <b>4,20</b>           | <b>5,37</b>          | <b>Sd</b>         | <b>19,08</b>  | <b>Sd</b>          | <b>7,75</b>   | <b>6,22</b>     |

Nota: Sd: sin datos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE-TIVA, STAN, INDEC y Timmer y De Vries (2009).

comunidades asiáticas, a pesar de sus diferencias respecto del peso relativo del sector primario y de los servicios, comparten una fuerte especialización relativa en la industria manufacturera.

Por su parte, la comunidad de países que aquí hemos denominado Transición –a la que pertenece la Argentina– presenta un perfil de especialización intermedio: las actividades primarias tienen un peso mayor al de las comunidades de Altos ingresos y Taiwán y Singapur, aunque inferior a Asia en desarrollo; mientras que la industria tiene un peso similar al de la comunidad de Altos ingresos y muy inferior al de las comunidades asiáticas. En relación con los servicios, aunque en términos agregados su peso es similar al de las comunidades de mayores ingresos, la composición varía notablemente debido al menor peso relativo de los transables respecto de los no transables.

Aunque el artículo no se ha propuesto examinar el punto, la literatura nos muestra que los países nucleados en una misma comunidad no solo tienen niveles similares de ingreso, sino que, en gran medida, han transitado, en las últimas cuatro décadas, senderos de cambio estructural que comparten muchos rasgos. La comunidad de Altos ingresos aglomera a un gran número de países que, habiendo alcanzado un elevado nivel de ingreso a partir de un sostenido proceso de industrialización, comenzaron una fase de expansión de su sector servicios, en detrimento de la industria manufacturera (Rodrik, 2016). Esta transición, que a pesar de los matices es válida para las tres subcomunidades de altos ingresos identificadas, ha sido explicada a partir de varios factores, entre los que se incluyen cambios en la composición de la demanda, ganancias de productividad en la industria manufacturera que superan a los alcanzados en el resto de la economía, así como cambios institucionales orientados a la desregulación y apertura de la economía.

Asimismo, la comunidad Transición incluye mayormente a un conjunto de países de América Latina, Europa Central y Oriental que, aunque geográficamente dispersos, han experimentado, especialmente entre los años ochenta y noventa, profundos –y en muchos casos abruptos– procesos de reformas políticas y económicas que pusieron fin a políticas orientadas a la industrialización (tardía) de la estructura productiva. El resultado de las reformas fue una notable desindustrialización que se reflejó no solo en la disminución de la participación del valor agregado manufacturero, sino también en los niveles de empleo e inversión (UNCTAD, 2016). Como hemos discutido, algunos autores se han referido a este proceso como desindustrialización prematura, por haber tenido niveles de ingreso per cápita menores a los de los países de altos ingresos (Dasgupta y Singh, 2007; Rodrik, 2016).

Las dos comunidades asiáticas, por su parte, han recorrido en este mismo período un sendero que se distingue notablemente de las comunidades anteriores. Esta región geográfica ofrece distintas oleadas exitosas de crecimiento acelerado desde los años sesenta –de hecho, Corea del Sur forma parte de la comunidad de Altos ingresos–, impulsadas, principalmente, por un crecimiento notable de una industria manufacturera con orientación exportadora.

Mientras que la primera parte del análisis se alinea con la literatura especializada, la evidencia examinada luego introduce matices que representan un aporte significativo para el análisis de los patrones de especialización. Al estudiar las estructuras productivas a la luz de la taxonomía propuesta por Castellacci (2008), logramos caracterizar los perfiles de especialización en función de los niveles de intensidad de conocimiento de las ramas de actividad y de las oportunidades que ofrecen para los eslabonamientos tecnológicos intersectoriales.

A partir de ello se advierte notablemente que, a pesar de la caída de la industria en la estructura productiva, la comunidad de Altos ingresos conserva una fuerte especialización en las ramas manufactureras más intensivas en conocimiento, en particular, la industria química, y maquinaria y equipo. Esta especialización no solo se observa cuando se examina el peso de las actividades en términos de valor agregado, sino también cuando se considera el perfil de comercio exterior. Es, en cambio, en las ramas manufactureras escala intensivas –por ejemplo, fabricación de metales y sector automotriz– donde la comunidad de Altos ingresos presenta especialización relativa significativamente menor. En cuanto a la orientación hacia el sector servicios, se debe destacar, del mismo modo, que son los basados en ciencia aquellos en los que la región asume una destacada especialización. Estos resultados, aun en un contexto generalizado de migración hacia los servicios, relativizan el alcance del proceso de desindustrialización en los países de Altos ingresos –aun en aquellos que integran las subcomunidades con especialización relativa en servicios y extractivas–, y nos llevan a concluir que lo que se verifica es más bien una desindustrialización selectiva en actividades que son menos intensivas en conocimiento.

En esta misma línea de análisis, la comunidad Asia en desarrollo, aquella donde el sector industrial alcanza el peso máximo, son principalmente las ramas manufactureras no basadas en ciencia aquellas que tienen una mayor representación, especialmente las industrias de alimentos, la textil, la de madera, la de productos plásticos, la fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo. La comunidad también muestra un nivel de especialización en ramas manufactureras basadas en ciencia que se encuentra por encima de aquella de la comunidad de Altos ingresos y es muy superior a la de la comunidad en Transición, integrada por países cuyos niveles de ingreso per cápita son mayores. Sin embargo, debe señalarse que los bajos niveles relativos de I+D que esta comunidad registra en estas ramas (véase cuadro 4) podrían indicar que se trata de actividades de baja intensidad tecnológica –por ejemplo, ensamble.

Finalmente, el artículo ha puesto en evidencia que la comunidad en Transición es aquella que muestra una orientación menos significativa hacia las ramas de actividad intensivas en ciencia –y, mucho menos, en las actividades manufactureras que integran esta categoría–. Más bien, las actividades manufactureras de esta comunidad se concentran en aquellas dominadas por proveedores o escala intensivas, especialmente alimentos, textiles, madera, metales básicos y sector automotriz. En el área de servicios, la comunidad tampoco muestra una especialización relativa en aquellos intensivos en ciencia; no obstante, la importancia relativa de estas actividades es mucho mayor que en el caso de las ramas manufactureras –por ejemplo, en informática y actividades de I+D–. La comunidad tiene cierta especialización en el grupo de actividades primarias, que se vuelve relevante cuando se considera el perfil exportador. Esto marca una diferencia con el grupo Asia en desarrollo, que tiene una especialización relativa en actividades primarias –principalmente agrícolas–, pero con mayor orientación hacia el mercado interno.

Al interior de su comunidad de referencia (Transición), la Argentina se destaca por una especialización más intensiva en actividades primarias, que se refuerza al considerar su patrón exportador. Luego, en el grupo de las manufacturas, el país se encuentra especializado en ramas manufactureras no basadas en ciencia, donde tienen un peso importante la industria automotriz y la de alimentos –en particular su orientación exportadora–. En relación con los grupos de actividades basadas en

ciencia, la Argentina tiene un peso superior al de su comunidad de referencia en el caso de los servicios e inferior en el de las ramas manufactureras. Sin embargo, al considerar el patrón exportador, el país queda detrás de la comunidad de la Transición en todas las ramas de actividad.

## Reflexiones finales: senderos hacia un nuevo perfil de especialización productiva

Como se ha señalado, el artículo no se ha propuesto estudiar los vínculos causales entre perfil de especialización sectorial y crecimiento. No obstante, los hallazgos presentados ofrecen una base para plantear interrogantes al respecto, en particular respecto de los países agrupados en la comunidad de la Transición, que comparten en gran medida los dilemas del desarrollo que tienen países de ingreso medio como la Argentina.<sup>16</sup>

Ante todo, debe señalarse que la discusión sobre perfil de especialización sectorial y crecimiento económico solo tiene sentido si aceptamos la idea de que el patrón de especialización sectorial no es neutral. Es decir, en línea con la tradición de pensamiento implícita en la taxonomía de Castellacci (2008) que hemos utilizado, si reconocemos que hay sectores que son más intensivos en conocimiento, estos ofrecen mayores oportunidades tecnológicas y, además, generan innovaciones utilizadas en otros sectores. En este marco, resulta relevante preguntarse cuál es el sendero de cambio estructural que ofrecería mejores oportunidades para que las actividades intensivas en conocimiento ganen peso en el perfil de especialización de estos países.

En primer lugar, podríamos pensar en un sendero orientado a la reindustrialización, que implicaría desandar el camino de la desindustrialización prematura. Aquí, las alternativas serían, por un lado, la vía de Asia en desarrollo, de inserción en cadenas globales de valor, para trabajar desde allí en un proceso de *upgrading* hacia sectores más intensivos en ciencia –un caso de referencia de los intentos, aun fallidos, de avanzar en esta dirección sería el mexicano–. Aquí, cabe preguntarse cuáles son las oportunidades y barreras que presenta una inserción en cadenas globales de valor desde una posición subordinada para avanzar en procesos endógenos de acumulación de capacidades tecnológicas y no tecnológicas.

Otra vía, dentro del mismo sendero de reindustrialización, sería la de intentar imitar el patrón de especialización que presenta actualmente la comunidad de Altos ingresos, reforzando el peso de las ramas manufactureras más intensivas en ciencia. En definitiva, a juzgar por la foto actual de los patrones de especialización de los países de ingresos más elevados (Altos ingresos y Taiwán y Singapur), la industria manufacturera parece estar lejos de estar acabada. Como se ha discutido, lo que observamos es más bien una desindustrialización de carácter selectivo. Más aún, debe destacarse que los gastos en I+D del sector manufacturero basado en ciencia están muy por encima de los servicios basados en ciencia para todas las comunidades de países identificadas. Esto sugiere que las ramas manufactureras conservan una inclinación

<sup>16</sup> Justamente, esta comunidad concentra a un gran número de países que se encontrarían atrapados en la así llamada "trampa del ingreso medio" (Agénor y Canuto, 2015; Gill y Kharas, 2015; Lavopa, 2015; Lee, 2013). Esta expresión es utilizada en la literatura para hacer referencia, de un modo general, a las dificultades para cerrar la brecha de ingresos con los países de ingreso más elevado.

fuerte hacia las actividades de búsqueda y desarrollo tecnológico. Una hipótesis a explorar es que el gasto intensivo en I+D que advertimos en las ramas manufactureras –en particular, en la comunidad de Altos ingresos, que está muy por encima del peso relativo que estas ramas tienen en términos de valor agregado– estaría asociado al comando de las cadenas de valor deslocalizadas hacia países en desarrollo.

Otro sendero posible sería el de la especialización en servicios intensivos en conocimiento. Como se ha visto, en estas ramas de actividad la comunidad de la Transición no está tan lejos de los niveles de especialización en términos de valor agregado –aunque sí de su inserción exportadora–. Asimismo, los niveles de gasto en I+D de esta comunidad en estas ramas de actividad se encuentran al nivel del promedio mundial, lo que indicaría una cierta base de capacidades acumuladas.

En el marco de la creciente internacionalización de las cadenas de valor de las que participan servicios de este tipo, como I+D, diseño, logística, mercadeo, venta y posventa, surge aquí el interrogante sobre si una transformación estructural en favor de estos sectores requiere una acumulación previa de capacidades en las ramas manufactureras que lideran las cadenas vinculadas a las cadenas de valor –como ha sido la experiencia histórica de la mayor parte de los países de la comunidad de Altos ingresos–, o si es posible insertarse directamente en los eslabones más intensivos de dichas cadenas saltando los eslabones manufactureros.

Finalmente, se plantea también el potencial de una especialización en recursos naturales como motor del crecimiento. En los últimos años, la literatura en favor de estrategias de este tipo ha ganado fuerza, apoyándose en experiencias exitosas de países de altos ingresos como Estados Unidos, Australia, Canadá y Noruega (David y Wright, 1997; Smith, 2007; Ville y Wicken, 2012), y casos sectoriales en países en desarrollo, como la Argentina, Brasil o Chile (Iizuka y Katz, 2010; Lange *et al.*, 2018; Marín *et al.*, 2015). La literatura muestra que los sectores de recursos naturales pueden ofrecer un motor para las actividades de búsqueda y desarrollo tecnológico. Sin embargo, debe destacarse que las experiencias examinadas en la literatura también muestran que los procesos virtuosos basados en recursos suponen la acumulación local de capacidades en actividades manufactureras o servicios intensivos en conocimiento –por ejemplo, la biotecnología– que son aquellas que, a partir de su interacción como usuarios y proveedores del sector de recursos, generan el conocimiento que facilita el desarrollo del sector (Andersen *et al.*, 2018).

## ANEXO 1

### CUADRO A1

#### Correspondencia entre ramas de actividad y taxonomía sectorial de Castellacci (2008)

| Castellacci (2008)                                  | Rama de actividad (34 ramas oecd)                                   |
|---|---|
| 1 - Agricultura                                     | 01 - Agricultura, caza, silvicultura y pesca                        |
| 2 - Minería   | 10 - Minas y canteras   |
| 6 - Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.  | 15 - Productos alimenticios, bebidas y tabaco                       |
| 6 - Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.  | 17 - Textiles, productos textiles, cuero y calzado                  |
| 6 - Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.  | 20 - Madera y productos de madera y corcho                          |
| 6 - Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.  | 21 - Pulpa, papel, productos de papel, impresión y publicación      |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 23 - Coque, productos refinados del petróleo y combustible nuclear  |
| 3 - Prod. en masa - basados en ciencia              | 24 - Química y productos químicos                                   |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 25 - Productos de caucho y plásticos                                |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 26 - Otros productos minerales no metálicos                         |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 27 - Metales básicos  |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 28 - Productos fabricados de metal                                  |
| 4 - Prov. de conoc. - manuf. intensiva en conoc.    | 29 - Maquinaria y equipo, nec                                       |
| 4 - Prov. de conoc. - manuf. intensiva en conoc.    | 30 - Computadora, equipo electrónico y óptico                       |
| 3 - Prod. en masa - basados en ciencia              | 31 - Electrical machinery and apparatus, nec                        |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 34 - Vehículos de motor, remolques y semirremolques                 |
| 7 - Prod. en masa - escala intensivos               | 35 - Otro equipo de transporte                                      |
| 6 - Ss. y bs. personales - bs. dominados por prov.  | 36 - Manufactura ncp; reciclaje                                     |
| 10 - Ss. no transables                              | 40 - Suministro de electricidad, gas y agua                         |
| 10 - Ss. no transables                              | 45 - Construcción   |
| 9 - Ss. de infra. - física                          | 50 - Comercio may. y min.; refacción                                |
| 11 - Ss. y bs. personales - ss. dominados por prov. | 55 - Hoteles y restaurantes   |
| 9 - Ss. de infra. - física                          | 60 - Transporte y almacenamiento                                    |
| 8 - Ss. de infra. - conexión                        | 64 - Correo y telecomunicaciones                                    |
| 8 - Ss. de infra. - conexión                        | 65 - Intermediación financiera                                      |
| 10 - Ss. no transables                              | 70 - Actividades inmobiliarias                                      |
| 5 - Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.      | 71 - Alquiler de maquinaria y equipo                                |
| 5 - Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.      | 72 - Computación y act. relacionadas                                |
| 5 - Prov. de conoc. - ss. intensivos en conoc.      | 73 - I+D y otras act. comerciales                                   |
| 10 - Ss. no transables                              | 75 - Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria |
| 10 - Ss. no transables                              | 80 - Educación  |
| 10 - Ss. no transables                              | 85 - Salud y trabajo social   |
| 11 - Ss. y bs. personales - ss. dominados por prov. | 90 - Otros servicios comunitarios, sociales y personales            |
| 10 - Ss. no transables                              | 95 - Hogares priv. con personas empleadas                           |

Fuente: Elaboración propia con base en Castellacci (2008).

## ANEXO 2

En el cuadro A2 se presentan los índices de especialización relativa de cada comunidad  $h$  de países, estimados como el peso de la participación de cada sector  $j$  dentro de la estructura del valor agregado *vis-à-vis* el peso de ese mismo sector  $j$  para el total de los 57 países. Valores superiores a la unidad son indicativos de que, en promedio, los países que pertenecen a la comunidad  $h$  muestran una especialización relativa en el sector  $j$ . Se estimó en forma adicional el test de análisis de varianza ANOVA para poder determinar si las diferencias observadas en el índice de especialización relativa son estadísticamente significativas. En la columna 4 y 9 se presenta el resultado de dicho test que indica diferencias significativas entre las medias de las participaciones sectoriales entre los grupos. En la columna 9 se observa que en 25 de los 34 sectores hay diferencias estadísticamente significativas entre las comunidades de Altos ingresos, Transición, Asia en desarrollo, y Taiwán y Singapur. Por su parte, en la columna 4 podemos ver que las diferencias significativas son solo en 15 de los 34 sectores, cuando refieren a subgrupos de países al interior de la comunidad de Altos ingresos; es decir, en este caso las diferencias no son tan marcadas.

**CUADRO A2**  
**Índice de especialización relativa**

| SECTOR   | ALTOS INGRESOS  |                            |             |                    |                         |                      |               |                       |                    |
|--|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------|-------------------------|----------------------|---------------|-----------------------|--------------------|
|  | 1. INDUSTRIALES | 2. SERVICIOS Y EXTRACTIVAS | 3. NÓRDICOS | 4. SIG. TEST ANOVA | 5. TOTAL ALTOS INGRESOS | 6. TAIWÁN Y SINGAPUR | 7. TRANSICIÓN | 8. ASIA EN DESARROLLO | 9. SIG. TEST ANOVA |
| 01 - Agricultura, caza, silvicultura y pesca                       | 1,155           | 0,789                      | 0,919       | ***                | 0,363                   | 0,228                | 0,984         | 3,548                 | ***                |
| 10 - Minas y canteras  | 0,132           | 1,437                      | 2,947       |                    | 0,620                   | 0,091                | 1,067         | 2,398                 | ***                |
| 12 - Total manufactura   | 1,087           | 0,960                      | 0,796       | ***                | 0,822                   | 1,502                | 0,954         | 1,643                 | ***                |
| 15 - Productos alim., bebidas y tabaco                             | 1,036           | 1,134                      | 0,615       | ***                | 0,676                   | 0,389                | 1,146         | 1,852                 | ***                |
| 17 - Textiles, productos textiles, cuero y calzado                 | 1,495           | 0,553                      | 0,286       |                    | 0,476                   | 0,533                | 1,163         | 2,468                 | ***                |
| 20 - Madera y productos de madera y corcho                         | 1,038           | 0,828                      | 1,221       |                    | 0,641                   | 0,125                | 1,334         | 1,435                 | **                 |
| 21 - Pulpa, papel, productos de papel, impresión y publicación     | 0,856           | 1,134                      | 1,201       |                    | 1,160                   | 0,661                | 0,908         | 0,829                 | **                 |
| 23 - Coque, productos refinados del petróleo y combustible nuclear | 0,848           | 1,364                      | 0,767       |                    | 0,375                   | 1,011                | 1,056         | 3,045                 | ***                |
| 24 - Química y productos químicos                                  | 0,844           | 1,418                      | 0,671       | **                 | 1,134                   | 2,220                | 0,642         | 1,349                 | *                  |
| 25 - Productos de caucho y plásticos                               | 1,221           | 0,846                      | 0,589       | *                  | 0,887                   | 0,832                | 0,958         | 1,591                 | **                 |
| 26 - Otros productos minerales no metálicos                        | 1,233           | 0,720                      | 0,801       |                    | 0,711                   | 0,500                | 1,053         | 2,001                 | ***                |
| 27 - Metales básicos   | 1,284           | 0,679                      | 0,719       |                    | 0,580                   | 0,889                | 1,283         | 1,600                 |                    |
| 28 - Productos fabricados de metal                                 | 1,161           | 0,800                      | 0,878       | **                 | 0,984                   | 1,295                | 0,998         | 0,980                 |                    |

**CUADRO A2**  
Índice de especialización relativa (cont.)

| SECTOR   | ALTOS INGRESOS  |                            |             |                    |                         |                      |               |                       |                    |
|--|-----------------|----------------------------|-------------|--------------------|-------------------------|----------------------|---------------|-----------------------|--------------------|
|  | 1. INDUSTRIALES | 2. SERVICIOS Y EXTRACTIVAS | 3. NÓRDICOS | 4. SIG. TEST ANOVA | 5. TOTAL ALTOS INGRESOS | 6. TAIWÁN Y SINGAPUR | 7. TRANSICIÓN | 8. ASIA EN DESARROLLO | 9. SIG. TEST ANOVA |
| 29 - Maquinaria y equipo, nec                      | 1,062           | 0,758                      | 1,284       | ***                | 1,067                   | 1,434                | 0,804         | 1,282                 |                    |
| 30 - Computadora, equipo electrónico y óptico      | 1,125           | 0,968                      | 0,657       | **                 | 0,906                   | 6,308                | 0,404         | 1,775                 | ***                |
| 31 - Maquinaria y aparatos eléctricos, NEC         | 1,345           | 0,499                      | 0,881       | ***                | 0,832                   | 0,925                | 1,007         | 1,600                 | **                 |
| 34 - Vehículos de motor remolques y semirremolques | 1,428           | 0,557                      | 0,496       | **                 | 0,721                   | 0,516                | 1,172         | 1,570                 |                    |
| 35 - Otro equipo de transporte                     | 0,992           | 0,972                      | 1,081       |                    | 0,888                   | 3,313                | 0,686         | 1,772                 | ***                |
| 36 - Manufactura ncp: reciclaje                    | 1,179           | 0,889                      | 0,642       | **                 | 0,849                   | 1,138                | 1,061         | 1,302                 |                    |
| 40 - Suministro de electricidad, gas y agua        | 1,069           | 0,809                      | 1,159       | ***                | 0,719                   | 0,293                | 1,428         | 0,799                 | ***                |
| 45 - Construcción                                  | 0,983           | 1,024                      | 1,006       |                    | 1,005                   | 0,756                | 0,982         | 1,112                 |                    |
| 50 - Comercio may. y min.; refacción               | 0,998           | 1,043                      | 0,921       |                    | 0,974                   | 1,748                | 0,927         | 1,120                 |                    |
| 55 - Hoteles y restaurantes                        | 1,225           | 0,846                      | 0,576       | ***                | 1,109                   | 0,896                | 0,892         | 0,994                 |                    |
| 60 - Transporte y almacenamiento                   | 1,036           | 0,882                      | 1,121       |                    | 0,912                   | 1,341                | 1,124         | 0,809                 | **                 |
| 64 - Correo y telecomunicaciones                   | 0,890           | 1,295                      | 0,767       |                    | 1,025                   | 0,948                | 0,992         | 0,951                 |                    |
| 65 - Intermediación financiera                     | 0,805           | 1,508                      | 0,616       |                    | 1,253                   | 1,731                | 0,693         | 0,896                 | ***                |
| 70 - Actividades inmobiliarias                     | 1,070           | 0,852                      | 1,069       |                    | 1,034                   | 0,729                | 1,136         | 0,511                 | ***                |

**CUADRO A2**  
**Índice de especialización relativa (cont.)**

| SECTOR  | ALTOS INGRESOS                     |                                    |                                 |              | 9. SIG. TEST ANOVA | 8. ASIA EN DESARROLLO | 7. TRANSICIÓN SINGAPUR | 6. TAIWÁN Y SINGAPUR | 5. TOTAL ALTOS INGRESOS | 4. SIG. TEST ANOVA | 3. NÓRDICOS | 2. SERVICIOS Y EXTRACTIVAS | 1. INDUSTRIALES |
|---|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|--------------|--------------------|-----------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------|-------------|----------------------------|-----------------|
|   | 1. ALQUILER DE MAQUINARIA Y EQUIPO | 2. COMPUTACIÓN Y ACT. RELACIONADAS | 3. I+D Y OTRAS ACT. COMERCIALES | 4. EDUCACIÓN |                    |                       |                        |                      |                         |                    |             |                            |                 |
| 71 - Alquiler de maquinaria y equipo                                | 0,896                              | 1,334                              | 0,671                           | 1,196        | 0,863              | 1,032                 | 0,235                  | *                    |                         |                    |             |                            |                 |
| 72 - Computación y act. relacionadas                                | 0,877                              | 1,145                              | 1,110                           | 1,431        | 0,956              | 0,685                 | 0,507                  | ***                  |                         | **                 |             |                            |                 |
| 73 - I+D y otras act. comerciales                                   | 0,947                              | 1,117                              | 0,940                           | 1,352        | 0,966              | 0,825                 | 0,327                  | ***                  |                         |                    |             |                            |                 |
| 75 - Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria | 1,122                              | 0,851                              | 0,902                           | 0,936        | 0,704              | 1,220                 | 0,590                  | ***                  |                         |                    |             |                            |                 |
| 80 - Educación  | 1,071                              | 0,882                              | 1,004                           | 1,079        | 0,456              | 1,066                 | 0,656                  | ***                  |                         |                    |             |                            |                 |
| 85 - Salud y trabajo social   | 0,905                              | 0,917                              | 1,474                           | 1,356        | 0,373              | 0,897                 | 0,247                  | ***                  |                         |                    |             |                            |                 |
| 90 - Otros servicios comunitarios, sociales y personales            | 1,101                              | 0,833                              | 1,006                           | 1,138        | 1,095              | 0,964                 | 0,596                  | **                   |                         |                    |             |                            |                 |
| 95 - Hogares priv. con personas empleadas                           | 1,363                              | 0,716                              | 0,389                           | 1,008        | 3,681              | 1,004                 | 0,193                  |                      |                         |                    |             |                            |                 |

Notas: \*Indica diferencias significativas al 10%; \*\*indica diferencias significativas al 5% y \*\*\*indica diferencias significativas al 1%. Fuente: Elaboración propia con base en datos OCDE-TIVA e ICP para 2011.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGÉNOR, P.-R. y CANUTO, O. (2015). "Middle-income growth traps", *Research in Economics*, vol. 69, N° 4, pp. 641-660.
- AMSDEN, A. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.
- ANDERSEN, A. D. (2012). "Towards a new approach to natural resources and development: the role of learning, innovation and linkage dynamics", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 5, N° 3, pp. 291-324.
- ; MARÍN, A. y SIMENSEN, E. O. (2018). "Innovation in natural resource-based industries: a pathway to development?", *Innovation and Development*, vol. 8, N° 1, pp. 1-27. Disponible en <10.1080/2157930x.2018.1439293>.
- ARCHIBUGI, D. y MICHIE, J. (1995). "The globalisation of technology: a new taxonomy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, pp. 121-140.
- BRESCHI, S.; MALERBA, F. y ORSENIGO, L. (2000). "Technological regimes and Schumpeterian patterns of innovation", *The Economic Journal*, vol. 110, N° 463, pp. 388-410.
- CASTELLACCI, F. (2008). "Technological paradigms, regimes and trajectories: Manufacturing and service industries in a new taxonomy of sectoral patterns of innovation", *Research Policy*, vol. 37, N° 6, pp. 978-994.
- COE, N.; DICKEN, P. y HESS, M. (2008). "Global production networks: realizing the potential", *Journal of Economic Geography*, vol. 8, pp. 271-295.
- COE, N. M. y YEUNG, H. W. (2015). *Global production networks: Theorizing economic development in an interconnected world*. Oxford: Oxford University Press.
- DANTAS, E. y BELL, M. (2011). "The co-evolution of firm-centered knowledge networks and capabilities in late industrializing countries: the case of Petrobras in the offshore oil innovation system in Brazil", *World Development*, vol. 39, N° 9, pp. 1570-1591.
- DASGUPTA, S. y SINGH, A. (2007). "Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: a Kaldorian analysis", en Mavrotas, G. y Shorrocks, A. (eds). *Advancing development: Core themes in global economics*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 435-454.
- DAVID, A. P. y WRIGHT, G. (1997). "Increasing returns and the genesis of American resource abundance", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, N° 2, pp. 203-245.
- DE VRIES, G.; TIMMER, M. y DE VRIES, K. (2014). *Patterns of structural change in developing countries*. N° GD-149. Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.
- DOSI, G. (1982). "Technological paradigms and technological trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change", *Research Policy*, vol. 11, pp. 147-162.
- (1988). "Institutions and markets in a dynamic world", *The Manchester School*, vol. 56, N° 2, pp. 119-146.
- FREEMAN, C.; CLARK, J. y SOETE, L. (1982). *Unemployment and technical innovation: a study of long waves and economic development*. Londres: Burns & Oates.
- FREEMAN, C. y LOUÇÁ, F. (2001). *As time goes by: from the industrial revolutions to the information revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- GEREFFI, G. (2005). "The global economy: organization, governance, and development", en Smelser, J. y Swedberg, R. (eds.), *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press y Russell Sage Foundation, pp. 160-182.
- GEROSKI, P. A. (1991). *Market dynamics and entry*. Oxford: Blackwell.
- GGDC (2017). Groningen Growth and Development Centre. Consultado en marzo de 2017: <rug.nl/ggdc/>.
- GILL, I. S. y KHARAS, H. (2015). "The middle-income trap turns ten". *Policy Research Working Paper*, N° WPS7403, The World Bank.
- GYLFASON, T.; HERBERTSSON, T. T. y ZOEGLA, G. (1999). "A mixed blessing", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 3, N° 2, pp. 204-225.
- HATZICHRONOGLU, T. (1997). "Revision of the High-Technology Sector and Product Classification". *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N° 1997/02, Paris. Disponible en <oe.cd-library.org/content/paper/134337307632>.
- HERRENDORF, B.; ROGERSON, R. y VALENTINYI, A. (2014). "Growth and structural transformation", *Handbook of economic growth*, vol. 2, Elsevier, pp. 855-941.
- IIZUKA, M. y KATZ, J. (2010). "Natural resource industries, 'tragedy of the commons' and the case of Chilean salmon farming". Disponible en <researchgate.net/publication/227360137\_Natural\_Resource\_

- Industries 'Tragedy of the Commons' and the Case of Chilean Salmon Farming>.
- INKLAAR, R. y TIMMER, M. P. (2014). "The relative price of services", *Review of Income and Wealth*, vol. 60, N° 4, pp. 727-746.
- KALDOR, N. (1967). *Strategic factors in economic development*. Ithaca: Cornell University Press.
- KATZ, J. (2017). "The Latin American Transition from an Inward-Oriented Industrialisation Strategy to a Natural Resource-Based Model of Economic Growth", *Institutions and Economies*, pp. 9-22.
- y STUMPO, G. (2001). "Sectoral regimes, productivity and international competitiveness", *CEPAL Review*, vol. 75, Santiago de Chile.
- LALL, S.; WEISS, J. y ZHANG, J. (2006). "The 'sophistication' of exports: a new trade measure", *World Development*, vol. 34, N° 2, pp. 222-237.
- LANGE, G.-M.; WODON, Q. y CAREY, K. (2018). *The changing wealth of nations 2018: Building a sustainable future*, The World Bank.
- LAVOPA, A. M. (2015). "Structural transformation and economic development: can development traps be avoided?", tesis de doctorado. Maastricht: Maastricht University.
- LEE, K. (2013). *Schumpeterian analysis of economic catch-up: Knowledge, path-creation, and the middle-income trap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MALERBA, F. (2002). "Sectoral systems of innovation and production", *Research Policy*, vol. 31, N° 2, pp. 247-264.
- (2005). "Sectoral systems. How and why innovation differs across sectors", en Fagerberg, J.; Mowery, D. C. y Nelson, R. R. (eds.), *The Oxford handbook of innovation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 380-406.
- y ORSENIÑO, L. (1997). "Technological regimes and sectoral patterns of innovative activities", *Industrial and Corporate Change*, vol. 6, N° 1, pp. 83-118.
- MARÍN, A.; NAVAS-ALEMÁN, L. y PÉREZ, C. (2015). "Natural Resource Industries As a Platform for the Development of Knowledge Intensive Industries", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie, n/a-n/a*. Disponible en: <10.1111/tesg.12136>.
- MARÍN, A. y STUBRIN, L. (2015). "Innovation in natural resources: New opportunities and new challenges. The case of the Argentinian seed industry", *Working Papers Series*, 2015-015, UNU-MERIT.
- y DA SILVA JR., J. J. (2015). "KIBS Associated to Natural Resources Based Industries. Seeds Innovation and Regional Providers of the Technology Services Embodied in Seeds in Argentina and Brazil, 2000-2014", *IADB-Discussion Paper*, N° IDB-DP-375.
- MARSILI, O. y VERSPAGEN, B. (2002). Technology and the dynamics of industrial structures: an empirical mapping of Dutch manufacturing", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, N° 4, pp. 791-815.
- MIOZZO, M. y SOETE, L. (2001). "Internationalization of services: a technological perspective", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 67, N° 2, pp. 159-185.
- PALAN, N. y SCHMIEDEBERG, C. (2010). "Structural convergence of European countries", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 21, N° 2, pp. 85-100. Disponible en <dx.doi.org/10.1016/j.strueco.2010.01.001>.
- PAVITT, K. (1984). "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, N° 6, pp. 343-373.
- PÉREZ, C. (2010a). "Technological revolutions and techno-economic paradigms", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 1, pp. 185-202.
- (2010b). "Technological dynamism and social inclusion in Latin America: a resource-based production development strategy", *ECLAC Review*, vol. 100, pp. 121-141.
- RODRIG, D. (2016). "Premature deindustrialization", *Journal of Economic Growth*, vol. 21, N° 1, pp. 1-33.
- SMITH, K. (2007). *Innovation and growth in resource-based economies*. Tasmania: University of Tasmania.
- SZIRMAI, A. (2012). "Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005", *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 23, N° 4, pp. 406-420. Disponible en <doi.org/10.1016/j.strueco.2011.01.005>.
- UNCTAD (2016). *Trade and Development Report, 2016*. Nueva York y Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development.
- VILLE, S. y WICKEN, O. (2012). "The dynamics of resource-based economic development: evidence from Australia and Norway". *Industrial and Corporate Change*, pp. 1-31.

## RESUMEN

*La industria manufacturera fue considerada tradicionalmente el sector "modernizante" de la economía. Sin embargo, con el crecimiento de los servicios intensivos en conocimiento y las experiencias de desarrollo basadas en recursos, su papel ha sido cuestionado. El artículo se propone caracterizar la relación entre el nivel de ingreso de los países y su estructura productiva, focalizando el análisis en la manufactura. Utilizando herramientas de análisis de redes, se examinaron 57 países a nivel de 34 ramas de actividad y se identificaron "comunidades" de países según la similitud de sus estructuras productivas. Aquí, se encontró una fuerte correlación entre el nivel de ingreso y la similitud de los patrones*

*de especialización sectorial. Luego, a partir de una taxonomía sectorial basada en la intensidad tecnológica de las actividades productivas, se observó que los países de los ingresos altos, a pesar de tener estructuras productivas con un bajo peso de la manufactura, mantienen un patrón de especialización productiva y comercial –así como también de sus actividades de investigación y desarrollo– especializado en actividades manufactureras intensivas en conocimiento. Por el contrario, los países de menor ingreso –en particular los de ingreso medio– combinaron su proceso de desindustrialización con una especialización relativa en actividades menos intensivas en conocimiento.*

## SUMMARY

*The manufacturing industry was traditionally considered the "modernizing" sector of the economy. However, with the growth of knowledge-intensive services and the resource-based development experiences, its role has been questioned. The article aims to identify and characterize the relationship between the income level of the countries and their productive structure, with a particular focus on manufacturing activities. A network analysis method was used to analyze a database of 57 countries at a level of 34 industries. We identified "communities" of countries grouped by the level of similarity of their productive structures. Here, we observed*

*a strong correlation between the income level and the productive structure of countries. Then, building upon a sectoral taxonomy based the technological intensity of activities we found that high income countries, despite having undergone a deindustrialization process, maintained a productive and commercial specialization –as well as in their research and development activities– in knowledge-intensive manufacturing activities. By contrast, countries with lower income levels –particularly middle-income economies–, experienced a process of deindustrialization with a relative specialization in less knowledge-intensive activities.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

ROBERT, Verónica, OBAYA, Martín y CASSINI, Lorenzo

"Tecnología, estructura productiva y desarrollo. Un estudio a partir del análisis de redes y comunidades". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 213-246).

Palabras clave: <Desarrollo económico> <Estructura productiva> <Manufactura> <Servicios>.

Keywords: <Economic development> <Productive structure> <Manufacture> <Services>.

Códigos JEL: O14, O33

## DIAGNÓSTICO Y VISIÓN DE LA INSERCIÓN COMERCIAL ARGENTINA EN EL MUNDO\*

IRENE BRAMBILLA\*\* Y GUIDO PORTO\*\*\*

### Introducción

En este trabajo se propone realizar una evaluación de las exportaciones argentinas de bienes. El propósito es elaborar un diagnóstico basado en criterios sistemáticos que caractericen qué productos exporta la Argentina y qué posibilidades existen a futuro.

En líneas generales, al hablar de exportaciones más es mejor. Las exportaciones y las importaciones son un reflejo de las ventajas comparativas de los países y emergen como resultados de una asignación eficiente de recursos. Una economía cerrada es una economía con distorsiones que conllevan potencialmente grandes pérdidas de bienestar. Las exportaciones sirven para financiar importaciones tanto de insumos intermedios y de bienes de capital, que se traducen en mejoras de productividad, como de productos de consumo final, que se traducen en mayor bienestar. Las exportaciones también implican una entrada de divisas, con las que se financia deuda y que ayudan a la estabilidad macroeconómica. Las exportaciones argentinas están en gran medida basadas en el sector agropecuario. La entrada de divisas generadas por el sector agropecuario ha servido a estos propósitos.

Por otra parte, las exportaciones son también un motor de crecimiento (*export-led growth*). En países de tamaño medio como la Argentina, la dimensión del mercado

\* Este estudio fue realizado en el marco del Programa de Investigadores de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción. Agradecemos los comentarios de quienes participaron de las reuniones del Programa de Investigadores: Pablo Angelelli, Valeria Arza, Roberto Bouzas, Miguel Braun, Ricardo Carciofi, Diego Coatz, Marcela Cristini, Jorge Forteza, Juan Carlos Hallak, Daniel Heymann, Bernardo Kosacoff, Andrés López, Francisco Mango, Anabel Marín, Patricia Marino, Milagros Mosteirín, Julio Nogués, Martín Obaya, Verónica Robert, Ricardo Rozemberg y Lucas Rusconi. Agradecemos también a Pablo de la Vega, Renato Marchi y Leonardo Peñaloza Pacheco por su trabajo como ayudantes de investigación; y a Federico Bernini por facilitarnos los datos de la clasificación Micro-D de productos. Las ideas y conclusiones discutidas en el trabajo son de sus autores y no representan a la Comisión Nacional de Comercio Exterior, a la Subsecretaría de Comercio Exterior, a la Secretaría de Comercio o al Ministerio de Producción.

\*\* Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); <irene.brambilla@econo.unlp.edu.ar>.

\*\*\* UNLP; <guido.porto@econo.unlp.edu.ar>.

doméstico puede no resultar suficientemente grande. Acceder a mercados internacionales permite incrementar el tamaño de mercado y facilitar los procesos por los cuales las empresas alcanzan un tamaño adecuado de planta, crecen a un mayor ritmo y logran financiar innovación tecnológica y desarrollo de productos diferenciados. Los procesos de diferenciación y sofisticación de los procesos y tecnología implican mejoras en salarios y externalidades a otras empresas y sectores. En este sentido, no importa solo cuánto se exporta sino qué se exporta (Hausmann *et al.*, 2007; Rodrik, 2006).

Elaborar un diagnóstico de cuánto y qué exporta la Argentina implica a su vez establecer criterios de evaluación. La mayor parte de las exportaciones agropecuarias argentinas son *commodities*, es decir, productos homogéneos con precios establecidos internacionalmente. Esto es una manifestación de la ventaja comparativa argentina, dada su abundancia de recursos naturales. Una limitación de la especialización en productos primarios es que, en gran medida, el valor de las exportaciones argentinas, y en particular el reciente *boom* de exportaciones durante 2005-2012, responden a movimientos en precios internacionales. Un camino para aumentar el valor exportado es mediante la diferenciación de productos. Por su naturaleza misma, los productos diferenciados no enfrentan una demanda perfectamente elástica ni tienen precios dados internacionalmente. Por el contrario, un aumento en la diferenciación de productos genera desplazamientos en la demanda internacional debido a la oferta de nuevas variedades, o a mejoras en calidad, lo cual genera incrementos en exportaciones. A su vez, su desarrollo está asociado a utilizar insumos intermedios diferenciados y mano de obra calificada, lo que ocasiona externalidades a otros sectores productivos y a trabajadores. El criterio de evaluación principal que empleamos en el análisis es entonces el contenido de diferenciación de las exportaciones argentinas. El segundo criterio de evaluación es su contenido tecnológico, entendido como la tecnología utilizada en el proceso de producción.

Como parte del análisis construimos índices de diferenciación y contenido tecnológico, y los contrastamos con los de otros países. Sobre la base del contenido de diferenciación prevalente a nivel internacional, definimos los distintos productos como diferenciados, con potencial de diferenciación o no diferenciados. Una de las conclusiones más salientes del estudio es que una parte importante de las exportaciones argentinas son productos susceptibles de diferenciación, y que tanto la diferenciación como la diversificación de destinos podría acentuarse de manera de incrementar el valor exportado, en particular productos agropecuarios como aceites, carnes, frutas y hortalizas, alimentos y bebidas procesadas, y también sectores relacionados con químicos e indumentaria.

En cuanto a la estructura de este trabajo –que incluye esta introducción–, en la siguiente sección se discute desde una perspectiva inicial pero detallada un conjunto de datos estadísticos sobre exportaciones argentinas; el objetivo de este apartado es proveer una idea cuantitativamente clara de qué exporta la Argentina para sentar las bases del análisis de las secciones siguientes. A continuación, se construyen índices de contenido de diferenciación y contenido tecnológico y, a partir de ellos, se sistematiza el análisis de qué exporta la Argentina. Luego, se analizan cuatro casos de países con algunas similitudes con la Argentina en términos de ubicación geográfica o de abundancia factorial: Brasil, México, Chile y Nueva Zelanda. Si bien las exportaciones de estos cuatro países responden a equilibrios de mercado diferentes, indican también que es plausible para economías de América Latina o basadas en recursos

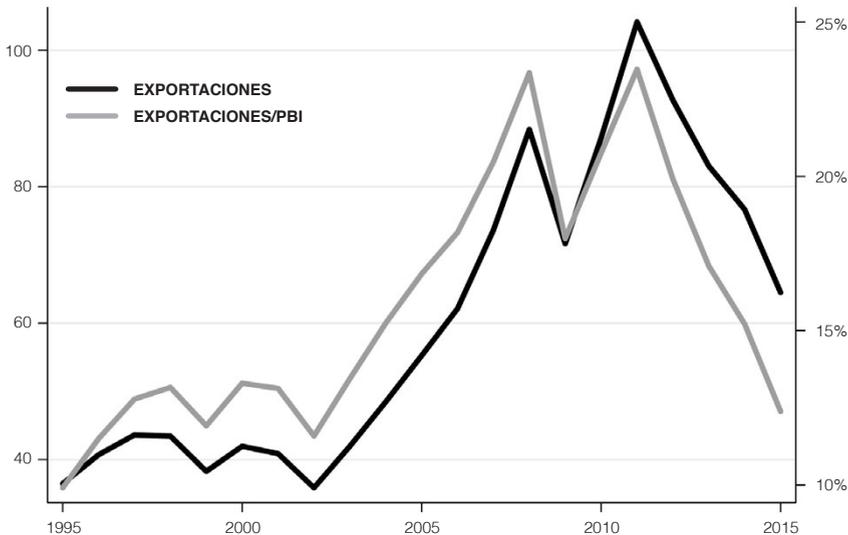
naturales incrementar la demanda por exportaciones mediante la diferenciación y el contenido tecnológico, así como diversificar los destinos de exportación. En la última sección se describen las conclusiones.

### Datos básicos sobre exportaciones argentinas

Nos interesa presentar aquí una versión inicial de los valores de las exportaciones totales de la Argentina, qué sectores y productos se exportan más exitosamente y cuáles son los principales socios comerciales.

El gráfico 1 ilustra la evolución de las exportaciones argentinas totales durante el período 1995-2015. Entre 1995 y 2004, el valor de las exportaciones es en promedio de 41 mil millones de dólares (constantes) anuales. A partir del *boom* del precio de las *commodities*, se produce un notable aumento en el valor de las exportaciones, que llega a un promedio anual de 70 mil millones de dólares durante 2005-2009 y a 88 mil millones durante 2010-2014. Las exportaciones están sujetas a una importante

**GRÁFICO 1**  
**Exportaciones argentinas (1995-2015)**  
 Eje vertical izquierdo: Miles de millones de dólares (2015)  
 Eje vertical derecho: Porcentaje



**Nota:** La curva negra representa las exportaciones totales de la Argentina; la curva gris representa las exportaciones como porcentaje del PBI. El PBI fue previamente normalizado utilizando un polinomio local para eliminar su variación cíclica.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos del INDEC y World Development Indicators.

ciclicidad, con un pico de cerca de 90 mil millones de dólares en 2007, una fuerte caída en 2009 debido a la crisis financiera internacional y un nuevo pico de más de 100 mil millones en 2011. La caída en el comercio en el año 2009 se observa a nivel mundial y no es una particularidad de la economía argentina. Al caer más recientemente el precio de las *commodities*, el valor de las exportaciones también cae y llega solamente a 64 mil millones en 2015.

Una tendencia similar se observa al considerar las exportaciones como porcentaje del PBI: una relativa estabilidad entre 1995 y 2004 (con un ratio de 12-13%), una tendencia fuertemente creciente a partir de 2005 y hasta 2011 (con un ratio promedio del 19% aproximadamente), y la reciente caída a niveles anteriores (12%) en 2015.<sup>1</sup>

Para mirar las exportaciones a un mayor nivel de detalle utilizamos datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de exportaciones por producto y por destino. La información del INDEC es muy detallada en cuanto a nivel de desagregación de productos –10 dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM)–. Por cuestiones de practicidad de la exposición, en esta sección se trabaja a mayores niveles de agregación, definiendo grandes sectores y productos a 4 dígitos –de acuerdo a los primeros 4 dígitos de la NCM.

Se comienza definiendo trece grandes sectores sobre la base de los dos primeros dígitos de la NCM: (1) productos agropecuarios; (2) alimentos procesados; (3) minerales; (4) químicos; (5) plásticos y gomas; (6) cueros y pieles; (7) madera y papel; (8) textiles, indumentaria y calzado; (9) piedra y vidrio; (10) metales; (11) maquinaria; (12) transporte; y (13) otros productos industriales. En el cuadro 1 se reportan el valor de las exportaciones de cada sector y la participación del sector en el total de exportaciones para el año 2015. El hecho más saliente del cuadro es que las exportaciones agropecuarias representan más de la mitad del total del valor exportado, por un total de 31 mil millones de dólares, incluso en un año posterior al *boom* de las *commodities*. Otros sectores importantes son transporte (12,8% del total, correspondiente a 7 mil millones de dólares), químicos (con 7,9%, equivalente a 4,5 miles de millones) y alimentos procesados (con 5,5%, que conforman 3,1 miles de millones).

Un segundo hecho notable es que la participación de cada uno de estos cuatro sectores en el total de exportaciones es creciente en los últimos veinte años –doce años en el caso del sector agropecuario y diez años en el caso de alimentos procesados–. La evolución de cada uno de los cuatro sectores principales se puede ver en el gráfico 2. La participación de productos agropecuarios en el total exportado aumenta de 42,5% en 2003 a 54,4% en 2015. En los casos de transporte y químicos, las participaciones aumentan de aproximadamente 9% y 5,5% en 1995 a alrededor del 13% y 8% en 2015, respectivamente. Por último, la participación de alimentos procesados, luego de decrecer de modo significativo entre 1995 y 2004, aumenta de 4,7% en 2004 a 5,5% en 2015. Por el contrario, con la excepción del sector piedra y

1 Al utilizar el ratio exportaciones sobre PBI como medida de intensidad exportadora, hay que tener en consideración que esta variable se ve afectada por fluctuaciones en la actividad económica (fluctuaciones en el PBI, que es el denominador). Las fluctuaciones en el PBI generan una variación espuria en la intensidad exportadora, que no es lo que se pretende capturar. Para evitar esta variación espuria, calculamos un PBI normalizado no paramétricamente, filtrando las variaciones cíclicas y computando solamente la tendencia del PBI. El ratio exportaciones sobre PBI se calcula utilizando el PBI normalizado. De esta manera, el ratio exportaciones sobre PBI indica intensidad exportadora que no está contaminada por recesiones y expansiones del producto.

**CUADRO 1**  
**Exportaciones por sector (2015)**

|   | <b>VALOR DE<br/>EXPORTACIONES EN<br/>MILLONES DE DÓLARES</b> | <b>PARTICIPACIÓN<br/>EN EL TOTAL DE<br/>EXPORTACIONES</b> |
|---|--|---|
| <b>Productos agropecuarios</b>          | 31.096   | 54,4%   |
| <b>Alimentos procesados</b>             | 3.130  | 5,5%  |
| <b>Minerales</b>                        | 2.246  | 3,9%  |
| <b>Químicos</b>                         | 4.514  | 7,9%  |
| <b>Plásticos y gomas</b>                | 1.193  | 2,1%  |
| <b>Cueros y pieles</b>                  | 883  | 1,5%  |
| <b>Madera y papel</b>                   | 521  | 0,9%  |
| <b>Textiles, indumentaria y calzado</b> | 416  | 0,7%  |
| <b>Piedra y vidrio</b>                  | 2.648  | 4,6%  |
| <b>Metales</b>                          | 1.429  | 2,5%  |
| <b>Maquinaria</b>                       | 1.414  | 2,5%  |
| <b>Transporte</b>                       | 7.304  | 12,8%   |
| <b>Otros productos industriales</b>     | 357  | 0,6%  |

**Notas:** Los sectores están definidos de acuerdo con los dos primeros dígitos del Sistema Armonizado de clasificación de exportaciones: productos agropecuarios (1-15 y 23), alimentos procesados (16-24, excepto 23), minerales (25-27), químicos (28-38), plásticos y gomas (39-40), cueros y pieles (41-43), madera (44-49), textiles, indumentaria y calzado (50-67), piedra y vidrio (68-71), metales (72-83), maquinaria (84-85), transporte (86-89), otros productos industriales (90-97).

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos del INDEC.

vidrio, tanto la participación como el valor total exportado de los restantes sectores es decreciente (gráfico A1 del Anexo). La implicancia de estos números es que la concentración en los cuatro sectores principales, que en 2015 explican el 80% de las exportaciones, va en aumento.

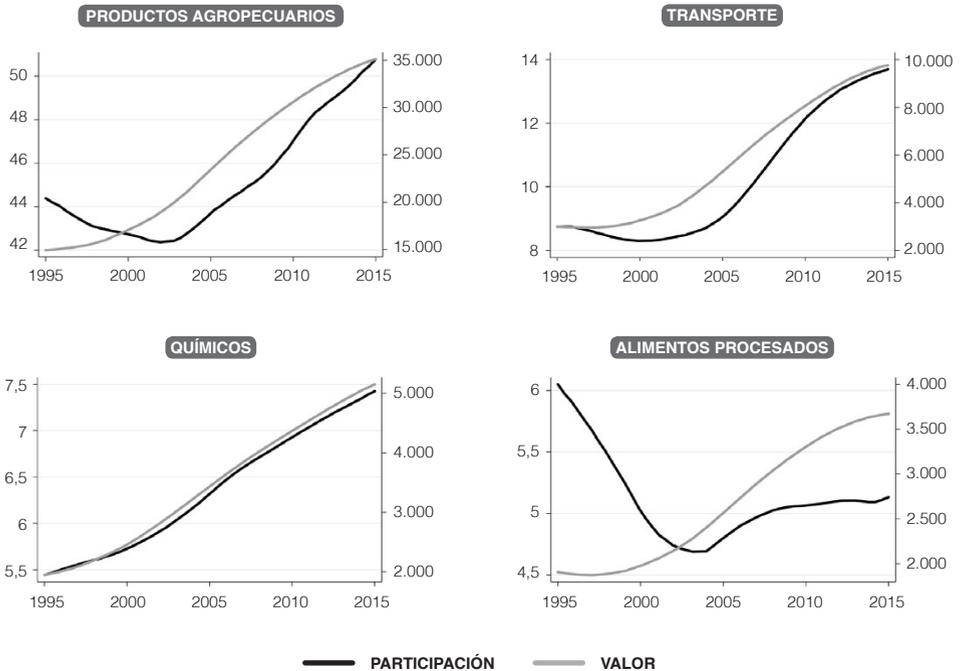
La concentración de las exportaciones en unos pocos sectores tiene un paralelo en concentración magnificada en algunos productos. Para ver la concentración a nivel de producto primero hace falta definir qué es un producto. Se definen productos a un nivel de agregación de 4 dígitos de la NCM.<sup>2</sup> Ejemplos de productos a 4 dígitos son: carne bovina congelada, mantecas y margarinas, yerba mate, mermeladas y jaleas, camisas de hombre, tractores, autos, bicicletas. En 2015, la Argentina exportó un total de 1.083 productos a 4 dígitos. En el gráfico 3 se ordenan los 1.083 productos en orden decreciente de participación (eje horizontal). La curva denota la participa-

<sup>2</sup> La NCM es equivalente al Sistema Armonizado, utilizado a nivel internacional, para los primeros 6 dígitos de la clasificación.

ción acumulada en exportaciones totales para cada producto desde el más exitoso hasta el menos exitoso. El gráfico es análogo a una curva de Lorenz –inversa, porque habitualmente las curvas de Lorenz se grafican con participación creciente–. Si la curva de participación acumulada fuese una recta de 45 grados, la participación en el total de exportaciones sería la misma para cada producto, es decir que todos los productos tendrían la misma importancia relativa. En los dos paneles del gráfico 3 la curva de participación acumulada está lejos de la recta de 45 grados, lo que indica gran concentración. Por ejemplo, el 80% de las exportaciones está explicada por solamente 47 productos –de un total de 1.083–. El gráfico de la izquierda incluye todos los productos a 4 dígitos, mientras que el de la derecha excluye productos agropecuarios. Al comparar los dos gráficos se observa que la gran concentración no se debe exclusivamente a la preponderancia de exportaciones agropecuarias, ya

**GRÁFICO 2**  
Evolución de las exportaciones por sectores

Eje vertical izquierdo: Participación en exportaciones / Eje vertical derecho: Millones de dólares

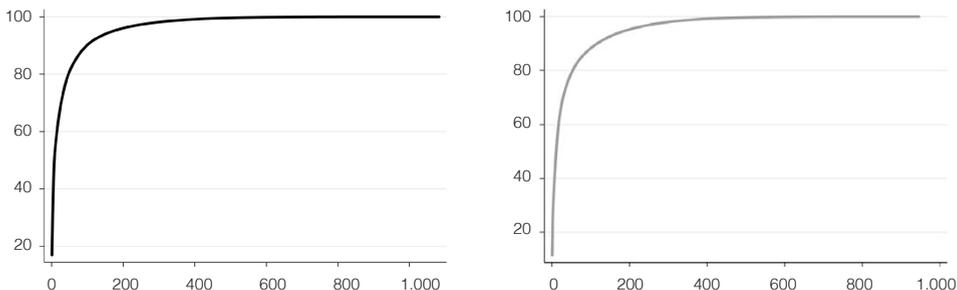


**Notas:** La curva negra es la participación del sector en las exportaciones totales. La curva gris es el valor de las exportaciones del grupo en millones de dólares. Las dos curvas están suavizadas utilizando un polinomio local. Los cuatro sectores son los de mayor participación en 2015.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos del INDEC.

### GRÁFICO 3 Concentración de las exportaciones (2015)

Eje vertical: Participación acumulada / Eje horizontal: Número de productos



Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

que la concentración es similar al considerar solamente las exportaciones dentro del sector manufacturero (gráfico de la derecha).

El cuadro 2 identifica qué productos específicos son los más relevantes. Se muestran los quince primeros productos de acuerdo a su participación en exportaciones totales en 2015. De un total de 1.083 productos, solamente cinco de ellos explican el 40% de las exportaciones, y ocho de ellos explican el 50%. Los productos relacionados con la soja –residuos de soja (principalmente alimento para animales), porotos de soja y aceite de soja– explican el 30% de las exportaciones totales de la Argentina en 2015. Otras exportaciones agropecuarias y de pesca relevantes son maíz (5,49%), trigo (1,81%) y crustáceos (1,37%). Vehículos y autopartes explican el 10% de las exportaciones totales. Dentro de químicos el producto de mayor importancia exportadora son los medicamentos, y dentro de alimentos procesados, el vino y mosto de uva. Las exportaciones de oro equivalen a casi 4% del total y reflejan la creciente importancia de la minería en el país.<sup>3</sup>

Finalmente, interesa analizar qué se exporta a determinadas regiones (cuadro 3), de modo que se definen cinco regiones de destino: América Latina, Estados Unidos y Canadá, Europa, Asia, y África y Oceanía. El principal destino de exportación es América Latina, que explica el 36% del total en 2015-2016. Sin embargo, la importancia de América Latina es significativamente decreciente –desde 48,6% en 1995-1999–, en favor de Asia. Las exportaciones a este continente casi se duplican: van desde 16,8% en 1995-1999 a 29,9% en 2015-2016, por lo cual Asia constituye el segundo destino en orden de importancia. Exportaciones a Europa, Estados Unidos y Canadá también son decrecientes durante el mismo período.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Las exportaciones de “algunas aeronaves” corresponden a ventas de aviones pequeños usados.

<sup>4</sup> En el cuadro A1 del Anexo se busca identificar los países que explican los cambios. El cuadro muestra incrementos y caídas de más de un punto porcentual en participación como destino de exportación

**CUADRO 2**  
**Productos a 4 dígitos (2015)**

|                                |                            | <b>PARTICIPACIÓN EN<br/>EL TOTAL DE EXPORTACIONES</b> | <b>PARTICIPACIÓN<br/>ACUMULADA</b> |
|--------------------------------|----------------------------|---|------------------------------------|
| <b>Productos agropecuarios</b> | Residuos de soja           | 16,97%  | 16,97%                             |
| <b>Productos agropecuarios</b> | Porotos de soja            | 7,49%   | 24,47%                             |
| <b>Productos agropecuarios</b> | Aceite de soja             | 6,68%   | 31,14%                             |
| <b>Productos agropecuarios</b> | Maíz                       | 5,49%   | 36,64%                             |
| <b>Transporte</b>              | Vehículos de carga         | 5,25%   | 41,89%                             |
| <b>Piedra y vidrio</b>         | Oro                        | 3,98%   | 45,87%                             |
| <b>Transporte</b>              | Vehículos de pasajeros     | 3,36%   | 49,24%                             |
| <b>Productos agropecuarios</b> | Trigo                      | 1,81%   | 51,05%                             |
| <b>Transporte</b>              | Algunas autopartes         | 1,53%   | 52,57%                             |
| <b>Químicos</b>                | Medicamentos               | 1,49%   | 54,06%                             |
| <b>Alimentos procesados</b>    | Vino y mosto de uva        | 1,43%   | 55,49%                             |
| <b>Productos agropecuarios</b> | Crustáceos                 | 1,37%   | 56,86%                             |
| <b>Minerales</b>               | Aceites crudos de petróleo | 1,18%   | 58,04%                             |
| <b>Transporte</b>              | Algunas aeronaves          | 1,16%   | 59,20%                             |
| <b>Cueros y pieles</b>         | Cueros y pieles curtidos   | 1,11%   | 60,31%                             |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO 3**  
**Exportaciones por región de destino**

|                                | <b>1995-1999</b> | <b>2000-2004</b> | <b>2005-2009</b> | <b>2010-2014</b> | <b>2015-2016</b> |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>América Latina</b>          | 48,6%            | 43,58%           | 41,7%            | 42,4%            | 36,0%            |
| <b>Asia</b>                    | 16,8%            | 18,92%           | 22,4%            | 25,0%            | 29,9%            |
| <b>Europa</b>                  | 20,0%            | 19,78%           | 20,0%            | 16,5%            | 16,9%            |
| <b>África y Oceanía</b>        | 5,0%             | 5,91%            | 7,3%             | 8,2%             | 8,7%             |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 9,6%             | 11,81%           | 8,7%             | 8,1%             | 8,4%             |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO 4**  
**Flujos comerciales (2015)**

|   | <b>AMÉRICA LATINA</b> | <b>ASIA</b> | <b>EUROPA</b> | <b>ÁFRICA Y OCEANÍA</b> | <b>ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ</b> |
|---|-----------------------|-------------|---------------|-------------------------|--------------------------------|
| <b>Productos agropecuarios</b>          | 9,7%                  | 26,3%       | 10,1%         | 6,9%                    | 1,4%                           |
| <b>Alimentos procesados</b>             | 2,2%                  | 0,6%        | 1,2%          | 0,3%                    | 1,1%                           |
| <b>Minerales</b>                        | 1,4%                  | 0,7%        | 0,9%          | 0,2%                    | 0,7%                           |
| <b>Químicos</b>                         | 5,3%                  | 0,6%        | 0,7%          | 0,1%                    | 1,3%                           |
| <b>Plásticos y gomas</b>                | 1,8%                  | 0,1%        | 0,1%          | 0,0%                    | 0,1%                           |
| <b>Cueros y pieles</b>                  | 0,2%                  | 0,8%        | 0,4%          | 0,0%                    | 0,2%                           |
| <b>Madera y papel</b>                   | 0,7%                  | 0,0%        | 0,0%          | 0,0%                    | 0,1%                           |
| <b>Textiles, indumentaria y calzado</b> | 0,4%                  | 0,2%        | 0,1%          | 0,0%                    | 0,0%                           |
| <b>Piedra y vidrio</b>                  | 0,2%                  | 0,0%        | 2,4%          | 0,0%                    | 2,1%                           |
| <b>Metales</b>                          | 1,3%                  | 0,4%        | 0,1%          | 0,1%                    | 0,6%                           |
| <b>Maquinaria</b>                       | 1,8%                  | 0,1%        | 0,2%          | 0,1%                    | 0,3%                           |
| <b>Transporte</b>                       | 10,5%                 | 0,2%        | 0,7%          | 1,0%                    | 0,3%                           |
| <b>Otros productos industriales</b>     | 0,4%                  | 0,0%        | 0,1%          | 0,0%                    | 0,1%                           |

Nota: Los valores de las 65 celdas suman en total 100.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

Para analizar qué se exporta a cada región combinamos las cinco regiones con los trece grandes sectores de manera de generar 65 flujos comerciales, que dan una idea clara de cuáles son los flujos de exportación más importantes de la Argentina. Los datos se reportan como porcentaje en exportaciones totales en el cuadro 4. Los principales flujos exportadores son los siguientes: productos agropecuarios a Asia (26,2%); vehículos y autopartes a América Latina (10,5%); productos agropecuarios a Europa (10,1%), América Latina (9,2%) y África y Oceanía (6,8 %); químicos a América Latina (5,3%); y piedra y vidrio (oro) a Europa (2,4%) y Estados Unidos y Canadá (2,1%). El destino principal de prácticamente todos los restantes productos manufacturados como alimentos procesados; plásticos y gomas; madera y papel; textiles, indumentaria y calzado; metales; maquinaria; y otros productos es América Latina.<sup>5</sup>

durante los últimos veinte años. El incremento en las exportaciones argentinas a Asia tiene su correlato en un incremento en la participación de China (6,6 puntos porcentuales), Vietnam (3,1 puntos), India (2,4 puntos) e Indonesia (1,3 puntos). Las exportaciones a Suiza y Argelia también aumentan. Se observa una drástica caída en la participación de las exportaciones a Brasil de más de 10 puntos porcentuales. Chile pierde 3,2 puntos porcentuales de participación, Estados Unidos 2,7 puntos y los Países Bajos unos 2,4 puntos. Los mercados en Japón e Italia pierden 1,3 puntos porcentuales de participación cada uno.

<sup>5</sup> Como complemento, en el gráfico A2 del Anexo se muestra la evolución de la participación de cada una de las cinco regiones en cada uno de los trece sectores. Se pone de manifiesto entonces que el

En resumen, los hechos empíricos más salientes de esta sección son:

- Existe una gran concentración en el sector agropecuario, principalmente en productos relacionados con la soja, y en menor medida en la industria automotriz, químicos, alimentos procesados y oro.
- A nivel de productos desagregados, la concentración es aún mayor.
- Las tendencias indican una creciente participación de Asia en productos agropecuarios a expensas de Europa y América Latina.
- América Latina es el destino principal de los productos manufacturados argentinos.

## Caracterización y posibles metas

En las secciones anteriores vimos que más del 50% de las exportaciones corresponden al sector agropecuario. Esto es una manifestación de la ventaja comparativa de la Argentina explicada por su vasta dotación de tierras explotables y la eficiencia productiva del sector. Dentro del sector agropecuario la mayoría de los productos son *commodities* homogéneas con precios internacionales dados. Esto se pone en evidencia en el gráfico 1, donde se ve que el valor de las exportaciones totales de la Argentina está correlacionado fuertemente con los precios de las *commodities*. Al ser tomadoras de precios internacionales, las *commodities* y los productos homogéneos en general –por ejemplo, tubos de aluminio o bolsas de cemento– no tienen capacidad de generar expansiones en la demanda.

Un camino para expandir la demanda de exportaciones y complementar las exportaciones de productos homogéneos –en alguna medida en el sector agropecuario, en mayor medida en el sector de alimentos procesados, así como también en sectores no relacionados con el agro– es mediante la diferenciación de productos. Los productos diferenciados generan un bien intangible que es esa misma diferenciación. En un sentido estático, los bienes diferenciados –horizontal o verticalmente– generan poder de mercado y por lo tanto se pueden vender con un *mark-up*. Los consumidores aprecian ya sea una calidad dada, o una serie de características dadas, o una marca, o simplemente el acceso a un gran número de variedades. Esto tiene un valor que se manifiesta como una demanda diferenciada o un desplazamiento en la demanda.

Para la Argentina, un incremento en la diferenciación de sus exportaciones es conveniente por distintas razones. Primero, los productos diferenciados crean su propia demanda debido al deseo de diversificación de los consumidores. Por ejemplo, puede haber una demanda por distintos modelos de un mismo tipo de juguetes, como muñecas o pelotas de fútbol; y puede generarse una demanda por productos regionales, como aceites de oliva, vinos o jugos, basados en recursos naturales locales. Segundo, la diferenciación vertical puede indicar una alta calidad de los productos (Hallak, 2006; Khandelwal, 2010). En la literatura se ha demostrado que estos incrementos en la calidad generan numerosos beneficios para los países en términos de mejores salarios, empleo, incorporación de tecnología y capital humano (Yeaple, 2005; Verhoogen, 2008; Lileeva y Trefler, 2010; Bustos, 2011; Bas, 2012;

---

incremento en la importancia de Asia como destino está explicada por el sector agropecuario y en menor medida por alimentos procesados, cueros y pieles, y textiles, indumentaria y calzado.

Brambilla, Lederman y Porto, 2012; Kugler y Verhoogen, 2012).<sup>6</sup> Finalmente, la diferenciación permite especializarse en productos sofisticados, lo que permitiría evitar la competencia en costos con países eficientes en la producción en masa como China (Khandelwal, 2010; Bernard *et al.*, 2006).

La diferenciación de productos también genera beneficios dinámicos en términos de crecimiento. Mientras que los sectores primarios pueden crecer sobre la base de la incorporación de nuevas tierras y el avance tecnológico (semillas de mayor rendimiento, mejores fertilizantes, maquinarias más productivas), los productos diferenciados ofrecen potenciales ventajas adicionales. En la literatura (en particular Grossman y Helpman, 1991), las ganancias dinámicas pueden generarse mediante el canal de la introducción de nuevos bienes, la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) y el aprovechamiento de las potenciales economías de escala.

En resumen, existe la posibilidad de que las exportaciones de productos diferenciados permitan escapar de la competencia de países de menores costos de producción, de que permitan explotar poder de mercado y por lo tanto generar más valor, y de generar mayor crecimiento en el largo plazo. Con base en esto nos interesa estudiar las exportaciones argentinas, es decir, cuantificar el nivel de diferenciación de las exportaciones.

### ***Contenido de diferenciación y comparación internacional***

Como parte de la caracterización nos interesa también hacer comparaciones internacionales, para lo cual utilizamos información de 149 países, incluida la Argentina. Los datos que utilizamos son de COMTRADE (Naciones Unidas) de exportaciones por país de origen y por productos definidos a 6 dígitos del Sistema Armonizado para el período 2011-2015.<sup>7</sup>

El objetivo es definir el contenido de diferenciación (entre 0 y 100) para cada país y cada uno de los grandes sectores que definimos en el cuadro 1 (productos agropecuarios; alimentos procesados; minerales; químicos; plásticos y gomas; cueros y pieles; madera y papel; textiles, indumentaria y calzado; piedra y vidrio; metales; maquinaria; transporte; otros). Al sector agropecuario lo dividimos en dos, de manera que en esta sección trabajamos con 14 sectores –a diferencia del cuadro 1, que era con trece–. Para eso utilizamos información sobre diferenciación de productos al mayor nivel de desagregación posible –6 dígitos, para compatibilidad internacional– y luego agregamos la información para obtener un contenido de diferenciación para cada uno de los 14 sectores.

El cálculo del contenido de diferenciación está basado en la clasificación Micro-D, de Bernini *et al.* (2018). La clasificación Micro-D indica si cada producto a 6 dígitos es homogéneo o es diferenciado.<sup>8</sup> Los criterios que utiliza la clasificación son varios. Los productos homogéneos son aquellos que se comercializan en forma primaria sin procesamiento, o insumos intermedios estandarizados, o productos vendidos a

<sup>6</sup> Para más detalles, véanse Brambilla, Depetris Chauvin y Porto (2016); Brambilla y Porto (2016).

<sup>7</sup> Al nivel de 6 dígitos, el Sistema Armonizado –que se usa internacionalmente– es idéntico a la NCM. Por lo tanto, no hay problemas de compatibilidad entre los datos del INDEC y los datos de otros países.

<sup>8</sup> La clasificación Micro-D es algo similar a la habitualmente utilizada clasificación de Rauch (1999), en cuanto a que su objetivo es capturar diferenciación horizontal y vertical. La clasificación Micro-D resulta más efectiva por estar definida a un mayor nivel de desagregación –Rauch trabaja a 4 dígitos– y por considerar criterios más precisos de diferenciación.

granel. Los productos heterogéneos son bienes de capital, bienes de consumo final listos para la venta, bienes diferenciados por marca y bienes diferenciados por envases pequeños o envases diferenciados.

La clasificación es particularmente útil en el sector agropecuario y en el de alimentos procesados. El aceite de oliva vendido en grandes contenedores, por ejemplo, se considera un producto homogéneo, mientras que el aceite de oliva vendido en botellas pequeñas y con marca es un producto diferenciado. De la misma manera, el mosto de uva es un producto homogéneo, mientras que el vino embotellado es un producto diferenciado. Para poder capturar mejor estas diferencias dividimos al sector agropecuario en dos. En un grupo incluimos los productos agropecuarios inherentemente homogéneos –por ejemplo, granos–, mientras que en el otro grupo incluimos productos agropecuarios susceptibles de ser diferenciados –por ejemplo, carne procesada en bandejas o frutas envasadas.<sup>9</sup>

Para calcular el contenido de diferenciación de cada sector procedemos de la siguiente manera. A cada uno de los productos a 6 dígitos les asignamos un 1 si son diferenciados o un 0 si son homogéneos, sobre la base de la clasificación Micro-D. Luego para cada país calculamos la diferenciación promedio de cada uno de los 14 sectores a partir de la participación de cada producto a 6 dígitos en las exportaciones totales del sector. Matemáticamente la definición de diferenciación (*DIF*) del sector *s* en el país *c* es:

$$DIF_{sc} = \sum_{j \in S} \theta_{jsc} D_j \times 100$$

Donde:

*D* es una *dummy* que indica si el producto *j* a 6 dígitos es diferenciado o no en la clasificación Micro-D

$\theta$  es la participación del producto *j* a 6 dígitos en las exportaciones del sector *s* en el país *c*

La variable *DIF* es un número entre 0 y 100 que indica el porcentaje de exportaciones de productos diferenciados dentro del sector

Como característica adicional, además del contenido de diferenciación, nos interesa caracterizar los sectores de acuerdo a la sofisticación del proceso productivo, por ejemplo, utilización de tecnología de punta, contratación de mano de obra especializada, actividades de investigación y desarrollo (I+D). A modo de aproximación, utilizamos el indicador de contenido tecnológico desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Hartzichronoglu, 1997). El indicador de la OCDE clasifica a cada industria a 2 dígitos de la clasificación ISIC Revisión 2 en cinco categorías de contenido tecnológico: alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y sin contenido tecnológico. Con base en esta clasificación definimos el porcentaje promedio de contenido tecnológico (entre 0 y 100) para cada uno de los 14 sectores y para cada país de manera análoga al contenido de diferenciación. Primero definimos una variable binaria

<sup>9</sup> Más precisamente, el grupo inherentemente homogéneo incluye los productos cuyo código NCM comienza con 10, 12, 23, 1501, 1502, 1503, 1504, 1505, 1506, 1507, y corresponden a cereales, oleaginosas, residuos de la industria alimenticia, y algunas grasas y aceites. Todos los otros productos agropecuarios se consideran susceptibles de diferenciación –aunque en la práctica pueden no serlo– a través de la marca, envasado, etcétera.

$T$  para cada producto a 6 dígitos del Sistema Armonizado, que es igual a 1 si la industria ISIC a la que pertenece el producto  $j$  es de contenido tecnológico alto o medio-alto, y luego calculamos el contenido tecnológico ( $CT$ ) del sector  $s$  en el país  $c$  como:

$$CT_{sc} = \sum_{j \in s} \theta_{jsc} T_j \times 100$$

Donde:

$\theta$ , al igual que antes, es la participación del producto  $j$  a 6 dígitos en las exportaciones del sector

La variable  $CT$  es un número entre 0 y 100 que indica el porcentaje de exportaciones de productos con alto contenido tecnológico dentro del sector<sup>10</sup>

Los cálculos arrojan índices de contenido de diferenciación y de contenido tecnológico para 149 países y 14 sectores. Los gráficos 4 a 7 evalúan la posición de la Argentina en estas dos dimensiones en comparación a los demás países, para cada sector. Para sistematizar la discusión consideramos cuatro casos diferentes, uno en cada figura, de acuerdo a los valores de los indicadores  $DIF$  y  $CT$  preponderantes a nivel internacional.

En el gráfico 4 consideramos tres sectores (grupo 1): maquinaria; transporte; y otros productos industriales. Estos son sectores en los que, para la mayoría de los países de la muestra, tanto el  $CT$  como el contenido de diferenciación  $DIF$  es alto. En transporte, por ejemplo, los índices  $CT$  y  $DIF$  son cercanos al 100% para todos los países, incluida la Argentina. En el sector de maquinaria hay algo más de variación tanto en  $CT$  como en  $DIF$ , y en otros productos industriales hay variación en  $CT$  pero no en  $DIF$ . En su conjunto, estos son sectores donde la mayoría de los productos a 6 dígitos son de alto contenido tecnológico y diferenciados. Es decir, son sectores de altos  $DIF$  y  $CT$  por definición.<sup>11</sup>

En estos sectores la Argentina está bien posicionada con respecto al resto del mundo. El grueso de las exportaciones de este grupo está explicado por automóviles

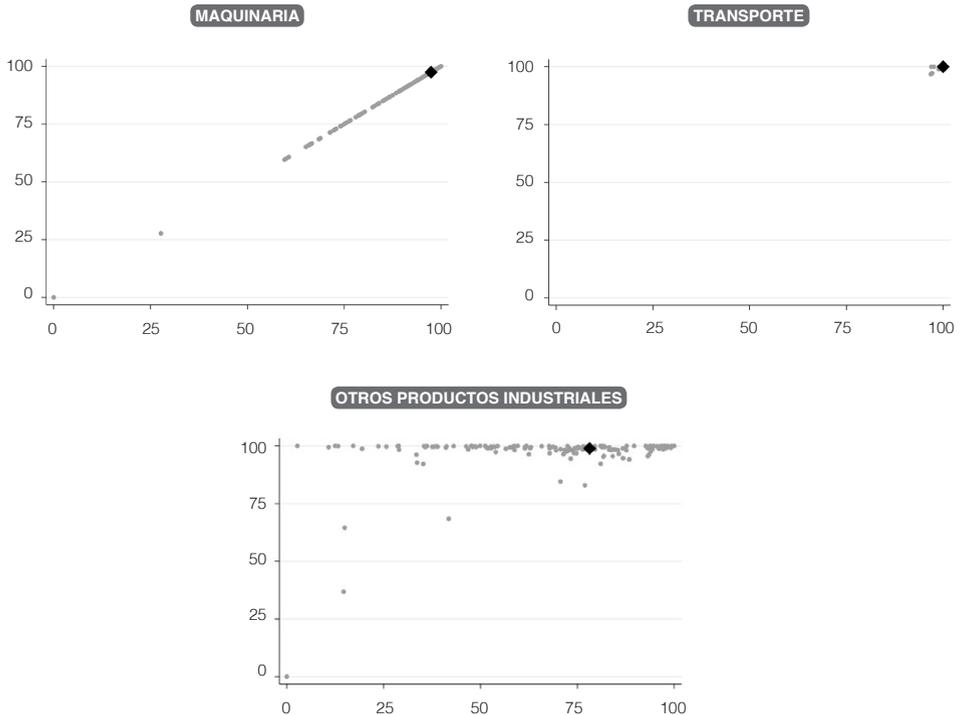
<sup>10</sup> Notar que el índice de contenido tecnológico no es totalmente análogo en su naturaleza al índice de diferenciación. El índice de diferenciación agrega información de diferenciación a 6 dígitos a nivel de los 14 sectores. Por el contrario, la clasificación de contenido tecnológico no se encuentra disponible a 6 dígitos sino a un nivel mucho más agregado de 2 dígitos ISIC, que es apenas más desagregado que los 14 sectores que utilizamos en el análisis. El proceso de definir la *dummy T*, asignar un nivel de contenido tecnológico a 6 dígitos, y luego agregar a nivel de nuestros 14 sectores, es necesario ya que como parte de ese proceso se compatibiliza la clasificación ISIC empleada por la definición de contenido tecnológico de la ocde con el Sistema Armonizado utilizado en la clasificación de aduanas y en nuestros 14 sectores. Como resultado de que la clasificación original de la OCDE está definida a un nivel bastante agregado, en la mayoría de los 14 sectores el índice  $CT$  es 0 o es 100. Otra limitación de la clasificación de la OCDE es que los indicadores de contenido tecnológico están computados con base en datos de gastos en I+D de una pequeña muestra de países, principalmente países desarrollados, y pueden no reflejar la tecnología de producción de la Argentina y otros países de ingreso medio o bajo de manera precisa (véanse discusión y alternativas para cuantificar sofisticación en Aboal *et al.*, 2017). A efectos de este estudio, sin embargo, los indicadores funcionan en cuanto a que el objetivo no es discutir la tecnología de producción en sí, sino definir si los productos exportados corresponden a sectores con un nivel potencialmente alto o bajo de contenido tecnológico.

<sup>11</sup> Notar en las definiciones de  $DIF$  y  $CT$  que las *dummies D* y  $T$  no varían entre países. Lo que varía entre países es la composición de productos  $\theta$ . En la medida en que los productos de un sector tienen el mismo  $D$  y  $T$ , la composición pierde importancia para explicar diferencias entre países, y los países resultan tener índices  $DIF$  y  $CT$  muy similares. El caso de transporte es un ejemplo claro de esto.

### GRÁFICO 4

#### Sectores con contenido tecnológico alto y diferenciación alta (grupo 1) (2011-2015)

Eje vertical: Diferenciación / Eje horizontal: Contenido tecnológico



**Nota:** El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

de pasajeros y carga, autopartes y tractores (12% del total de las exportaciones del país). En segundo lugar, por motores, bombas, otros aparatos mecánicos, artículos de grifería o tubería, y otras máquinas electromecánicas u electrónicas, todo dentro del sector de maquinaria. Dentro de otros productos industriales algunos relevantes son: pañales y compresas, muebles de metal y madera, dibujos y pinturas. En el cuadro A2 del Anexo se listan los productos de mayor importancia dentro del grupo, con exportaciones superiores a 50 millones de dólares entre 2011 y 2015.

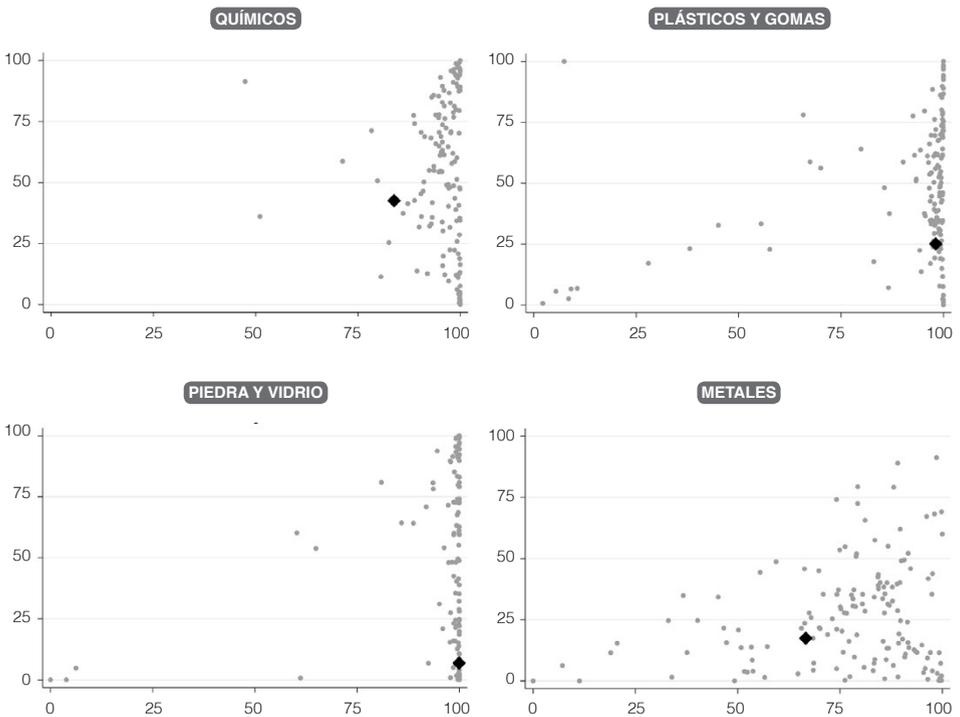
En el gráfico 5 consideramos cuatro sectores (grupo 2): químicos; plásticos y gomas; piedra y vidrio; y metales. En este grupo de sectores el contenido tecnológico es alto en la mayoría de los países, mientras que el contenido de diferenciación tiene gran varianza entre países. Es decir que por definición son sectores de alto contenido

tecnológico y donde hay potencial de diferenciación, ya que muchos países de la muestra tienen un índice *DIF* alto, pero no todos los países logran efectivamente un *DIF* alto. La variación en *DIF* entre países está explicada por la distinta composición de productos dentro de un mismo sector (distintos *s*).

La posición de la Argentina en términos de diferenciación no es buena dentro de este grupo de sectores: 42% en químicos, 25% en plásticos y gomas, 7% en piedra y vidrio y 17% en metales. Muchos de los productos exportados en este grupo son homogéneos: oro (piedra y vidrio); biodiésel, preparaciones aglutinantes, reactivos, alcoholes, hidrocarburos (químicos); polímeros, tapas y tubos de plástico, caucho (plásticos y gomas); tubos de metal, perfiles, aluminio en bruto, alambres, productos laminados (metales). Ejemplos de productos diferenciados se dan mayormente en

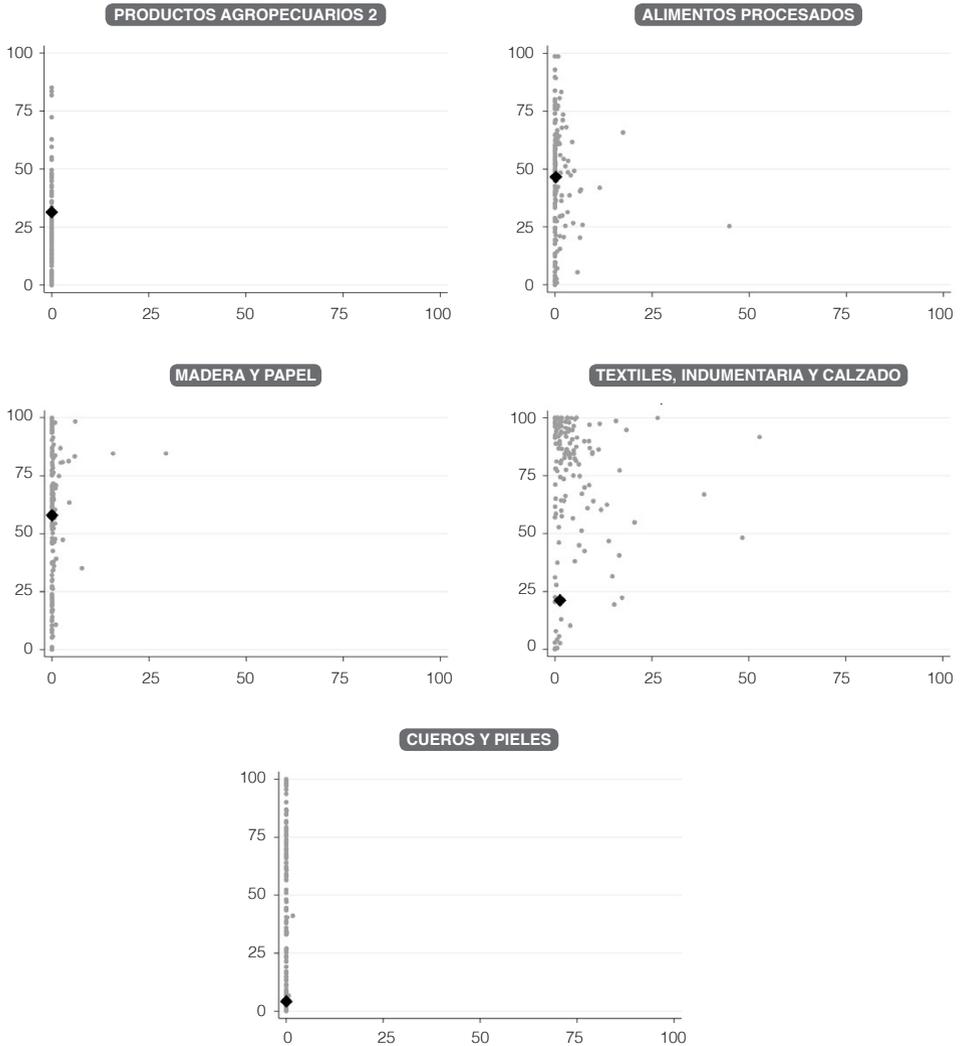
**GRÁFICO 5**  
**Sectores con contenido tecnológico alto y potencial de diferenciación (grupo 2)**

Eje vertical: Diferenciación / Eje horizontal: Contenido tecnológico



**Nota:** El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

**GRÁFICO 6**  
**Sectores con contenido tecnológico bajo**  
**y potencial de diferenciación (grupo 3)**  
 Eje vertical: Diferenciación / Eje horizontal: Contenido tecnológico



**Nota:** Índices *DIF* (eje vertical) y *CT* (eje horizontal) calculado para 2011-2015 para una muestra de 149 países. El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

químicos: herbicidas, insecticidas, fungicidas, medicamentos, antitoxinas (véanse detalles en el cuadro A3 del Anexo).

En el gráfico 6 consideramos cinco sectores (grupo 3): algunos productos agropecuarios; alimentos procesados; madera y papel; textiles, indumentaria y calzado; cueros y pieles.<sup>12</sup> En este grupo de sectores el contenido tecnológico es bajo a nivel de todos los países de la muestra, mientras que hay gran varianza en el contenido de diferenciación y son sectores donde existe potencial de diferenciación.

El desempeño de la Argentina en términos de diferenciación es variable entre sectores. El contenido de diferenciación es bajo en cueros y pieles (4,18%) y textiles, indumentaria y calzado (21%), debido a que gran parte de las exportaciones son de insumos intermedios homogéneos, como cueros curtidos, lana, algodón, hilados de algodón, tela sin tejer, hilados sintéticos (cuadro A4 del Anexo). El mayor contenido de diferenciación se da en madera y papel (58%), explicado por artículos de papelería y artículos sanitarios para bebés, de marca, y libros; las exportaciones de pasta de madera, por el contrario, son homogéneas.<sup>13</sup>

El caso más interesante es el de productos agropecuarios y alimentos procesados, ya que están basados en recursos naturales abundantes en la Argentina. El indicador *DIF* es del 31% y 46% en estos sectores. Comparando internacionalmente, los valores de los indicadores no son malos –a nivel internacional el nivel de diferenciación aparece en general como más bajo en productos agropecuarios y en alimentos procesados, en comparación con los otros sectores del grupo 3 y con sectores de los grupos 1 y 2–. Sin embargo, estos números también indican que existe potencial de diferenciación no explotado en la Argentina, en sectores y productos donde se presume que existe ventaja comparativa. Ejemplos de productos en estos sectores son: carne y pollo procesados, productos lácteos, huevos, miel, crustáceos y pescados procesados, aceites de maní y oliva, frutas y tomates en conserva, jugos, hortalizas congeladas, mermeladas, frutas frescas, frutas secas, vino, leguminosas, fórmula infantil, galletitas, productos a base de cereales inflados, pastas (cuadro A4 del Anexo).

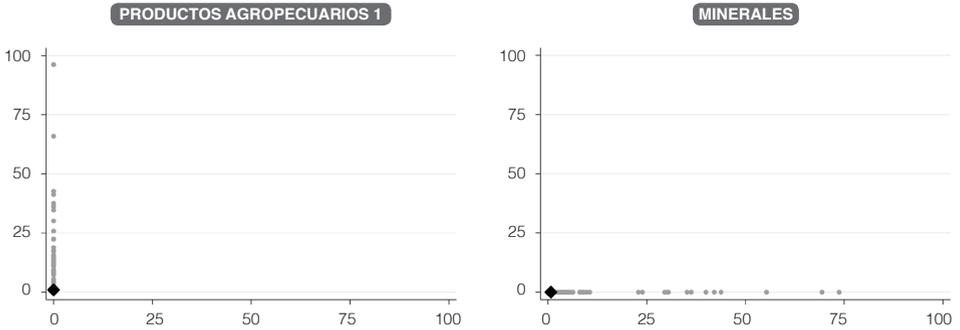
Finalmente, en el gráfico 7 consideramos los dos sectores restantes: productos agropecuarios homogéneos y minerales. A nivel internacional, tanto el contenido tecnológico como el contenido de diferenciación son generalmente bajos, al igual que en la Argentina. Los productos exportados son cereales en granos, oleaginosas en granos, desperdicios de la industria alimenticia, algunos aceites vegetales, aceites y gas de petróleo, aceites derivados de alquitrán, coque, minerales de cobre, plata, cal, boratos, cemento y arcilla (cuadro A5 del Anexo).

La discusión anterior está sistematizada en el cuadro 5, que es una matriz de características de los sectores exportadores. El cuadro resume la participación de cada grupo en las exportaciones totales. El grueso de las exportaciones argentinas son productos de diferenciación baja y contenido tecnológico bajo (grupo 4, 45,2%). En el extremo opuesto están las exportaciones de diferenciación alta y contenido tecnológico alto (grupo 1), que explican el 17,5% de las exportaciones. En la fila central tenemos los grupos 2 y 3, con potencial de diferenciación, que explican el

<sup>12</sup> Recordar que el ítem productos agropecuarios está dividido en dos: por un lado, tenemos los productos agropecuarios inherentemente homogéneos y, por otro, los susceptibles de diferenciación. En esta instancia estamos considerando los productos agropecuarios susceptibles de diferenciación.

<sup>13</sup> Los muebles de madera no entran en este sector sino en otros productos industriales.

**GRÁFICO 7**  
**Sectores con contenido tecnológico bajo y diferenciación baja (grupo 4)**  
 Eje vertical: Diferenciación / Eje horizontal: Contenido tecnológico



**Nota:** El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

**CUADRO 5**  
**Matriz de características de los sectores exportadores**

|  | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO   | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO  |
|--|--|---|
| <b>Diferenciación alta</b>                   | <b>Grupo 1</b><br>Maquinaria<br>Transporte<br>Otros<br><b>17,5%</b>  |   |
| <b>Con potencial de mayor diferenciación</b> | <b>Grupo 2</b><br>Químicos<br>Plásticos y gomas<br>Metales<br>Piedra y vidrio<br>Cueros y pieles<br><b>17,0%</b> | <b>Grupo 3</b><br>Productos agropecuarios 2<br>Alimentos procesados<br>Madera y papel<br>Textiles, indumentaria y calzado<br><b>20,3%</b> |
| <b>Diferenciación baja</b>                   |  | <b>Grupo 4</b><br>Productos agropecuarios 1<br>Minerales<br><b>45,2%</b>  |

**Nota:** Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

17% y 20,3% (37,3% entre los dos). Los grupos 2 y 3 aparecen como oportunidades de revalorizar las exportaciones argentinas a través de mayor diferenciación.

### *Diferenciación y valores unitarios*

A modo de evidencia en favor de que la diferenciación crea valor en las exportaciones en esta sección estudiamos la relación entre diferenciación y valor unitario –o valor por kilogramo exportado–. Al mismo nivel que construimos los índices *DIF* y *CT*, es decir, para los 14 sectores y 149 países, construimos ahora un índice de contenido de alto valor exportado. Primero calculamos el valor unitario a nivel 6 dígitos para todos los productos y países, definido como el valor total exportado dividido el volumen exportado en kilogramo:

$$vu_{jsc} = \frac{\text{Exportaciones en dólares}_{jsc}}{\text{Exportaciones en kg}_{jsc}}$$

Luego definimos una *dummy* *V* que es igual a 1 para aquellas combinaciones producto-país, para los que el valor unitario de ese país en ese producto es mayor al valor unitario promedio de ese producto a nivel mundial. Finalmente, calculamos el índice de contenido de alto valor unitario a nivel sector-país como el promedio ponderado a nivel producto. Formalmente:

$$VU_{sc} = \sum_{j \in S} \theta_{jsc} V_{jsc} \times 100$$

Donde:

*V* es la *dummy* que indica si el producto *j* es de valor unitario alto en el país *c*

$\theta$  es la participación del producto *j* en las exportaciones del sector *s* en el país *c*

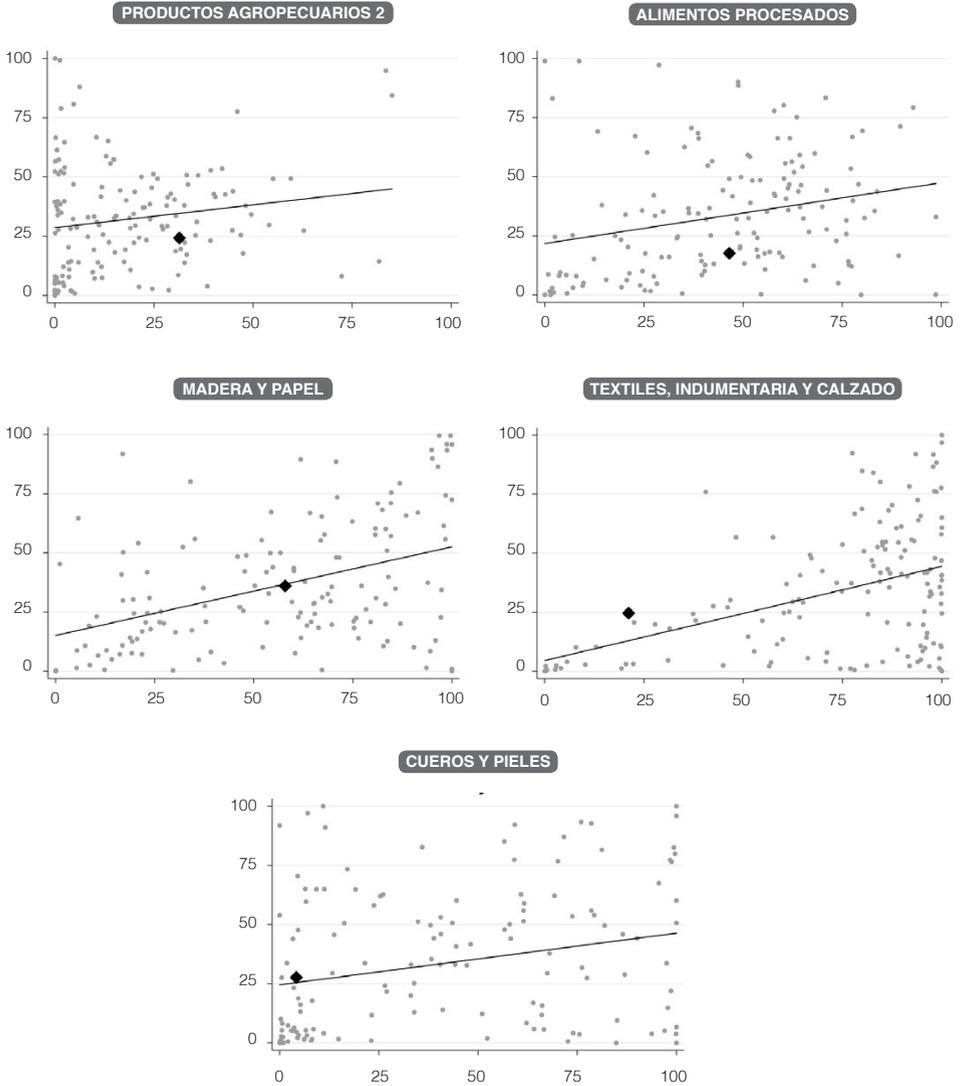
La variable *VU* es un número entre 0 y 100 que indica el porcentaje de exportaciones de alto valor unitario en el sector y país

Los gráficos 8 y 9 estudian la relación entre contenido de diferenciación *DIF* y contenido de alto valor unitario *VU*. En este análisis incluimos solamente sectores con potencial de diferenciación (grupos 2 y 3), ya que es allí donde se observa variación en diferenciación a nivel internacional. Por el contrario, en los sectores en los que la diferenciación es alta o baja por definición (grupos 1 y 4), no es posible realizar comparaciones internacionales ya que no hay tanta variación entre países.

El gráfico 8 muestra una relación positiva entre contenido de diferenciación y contenido de valor unitario alto para todos los sectores del grupo 3, es decir, aquellos con contenido tecnológico bajo. El gráfico 9 muestra una relación positiva entre esas mismas variables para algunos sectores del grupo 2, o sea, aquellos con contenido tecnológico alto. Tomando los dos gráficos en conjunto se verifica una relación positiva en productos agropecuarios; alimentos procesados; madera y papel; textiles, instrumentaria y calzado; cueros y pieles; químicos; metales y en bastante menor medida plásticos y gomas. La relación es negativa solamente en el sector de piedra y vidrio.

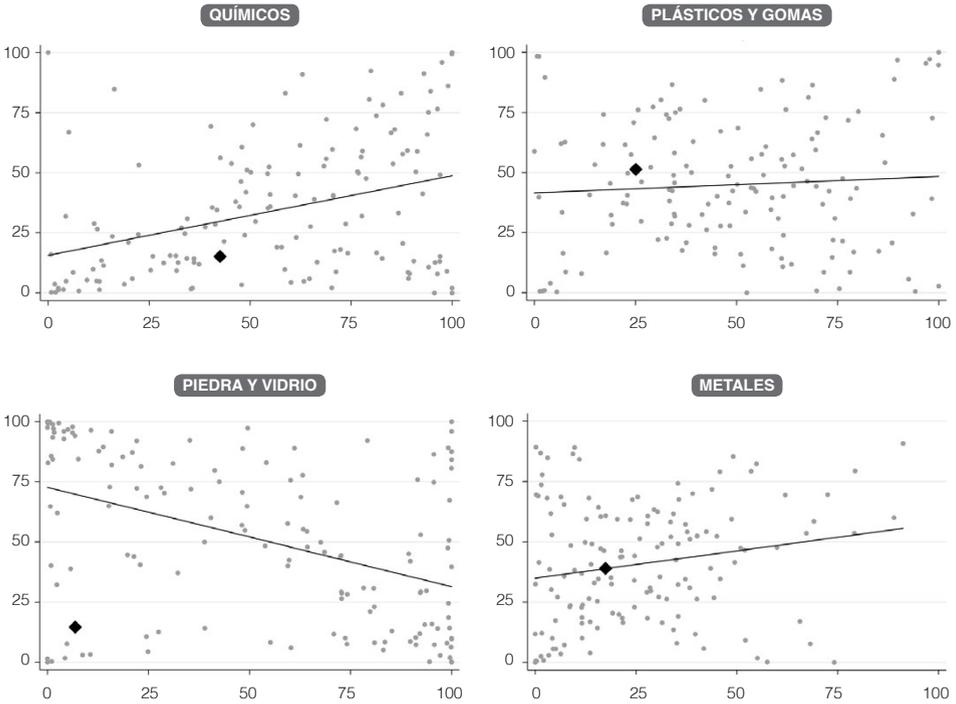
Estos hechos empíricos indican que una mayor diferenciación está de hecho asociada a exportaciones de alto valor. Las explicaciones focales son las que discutimos con anterioridad: la diferenciación de productos se asocia a diferenciación de calidad (diferenciación vertical) y en la ausencia de diferenciación de calidad se asocia a creación de demanda por nuevas variedades y poder de mercado con

**GRÁFICO 8**  
**Valores unitarios en sectores con contenido tecnológico bajo y potencial de diferenciación (grupo 3)**  
Eje vertical: Valor unitario alto / Eje horizontal: Diferenciación



**Nota:** El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

**GRÁFICO 9**  
**Valores unitarios en sectores con contenido tecnológico alto y potencial de diferenciación (grupo 2)**  
 Eje vertical: Valor unitario alto / Eje horizontal: Diferenciación



**Nota:** El punto negro grande corresponde a la Argentina y los puntos grises y pequeños a los países restantes.  
**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

mayores márgenes de ganancia (diferenciación horizontal). La diferenciación de productos aparece de esta manera como una alternativa a crear mayor valor exportado y a escapar a la competencia de la producción masiva de países asiáticos con bajos costos de producción. En el caso de la Argentina, varios sectores con potencial de diferenciación aparecen como potenciales nichos de ventaja comparativa a través de la especialización en productos diferenciados.

**Diferenciación y mercados de destino**

Al clasificar los productos de acuerdo a su contenido de diferenciación (*DIF*) y de tecnología (*CT*), una pregunta es qué tipo de productos se exportan a distintos destinos. En el cuadro 4 ya discutimos que las exportaciones a Europa, Asia, y África y Oceanía son mayormente productos agropecuarios, mientras que el mayor destino de manufacturas

procesadas es América Latina. En esta sección estudiamos algunos detalles adicionales en el marco de la caracterización del contenido de diferenciación y de tecnología.

En el cuadro 6 se agrupan los sectores de la misma manera que en la matriz del cuadro 5, y se resume la participación de cada región en los distintos tipos de sectores (columna con título "Participación"). América Latina es el principal destino de los productos más sofisticados (grupo 1, con alto *CT* y alto *DIF*), con un 83,2%. La participación de América Latina cae al caer también sucesivamente la sofisticación de la tecnología y la diferenciación. Es de un 50,3% en el grupo 2 (alto *CT* y potencial de diferenciación), de 38,9% en el grupo 3 (bajo *CT* y potencial de diferenciación) y de 22,8% en el grupo 4 (bajo *CT* y bajo *DIF*). La participación de Asia sigue el patrón opuesto, siendo muy baja para el grupo más sofisticado (1,7%), aumentando sucesi-

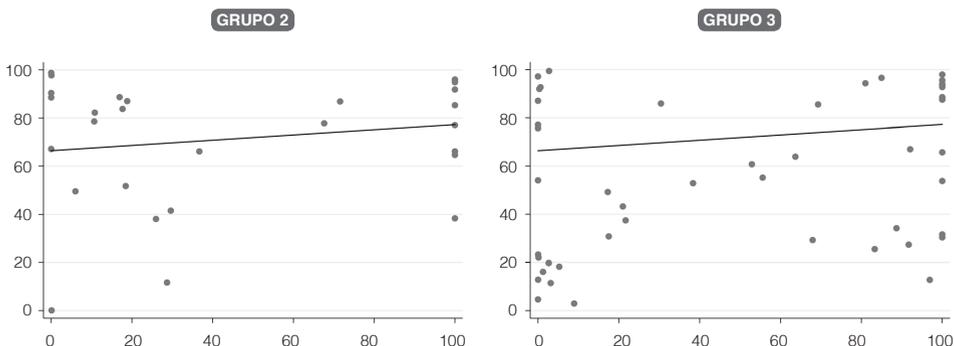
**CUADRO 6**  
Matriz de características de las regiones de exportación

|                                | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO |           |            | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO |           |            |
|--------------------------------|----------------------------|-----------|------------|----------------------------|-----------|------------|
| <b>Dif. alta</b>               | <b>17,5%</b>               |           |            |                            |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |                            |           |            |
| <b>América Latina</b>          | 83,2%                      | 99,1%     | 100,0%     |                            |           |            |
| <b>Asia</b>                    | 1,7%                       | 99,7%     | 100,0%     |                            |           |            |
| <b>Europa</b>                  | 5,7%                       | 99,4%     | 99,9%      |                            |           |            |
| <b>África y Oceanía</b>        | 5,3%                       | 99,8%     | 100,0%     |                            |           |            |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 4,1%                       | 95,2%     | 99,5%      |                            |           |            |
| <b>Potencial dif.</b>          | <b>17,0%</b>               |           |            | <b>20,3%</b>               |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América Latina</b>          | 50,3%                      | 98,7%     | 51,5%      | 38,9%                      | 0,3%      | 41,0%      |
| <b>Asia</b>                    | 6,2%                       | 97,9%     | 27,5%      | 21,0%                      | 0,6%      | 28,5%      |
| <b>Europa</b>                  | 19,1%                      | 98,1%     | 10,6%      | 21,8%                      | 0,3%      | 37,6%      |
| <b>África y Oceanía</b>        | 2,0%                       | 97,9%     | 22,7%      | 7,3%                       | 0,1%      | 16,4%      |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 22,4%                      | 97,5%     | 8,9%       | 11,0%                      | 0,3%      | 37,8%      |
| <b>Dif. baja</b>               | <b>45,2%</b>               |           |            |                            |           |            |
|                                |                            |           |            | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América Latina</b>          |                            |           |            | 22,8%                      | 0,8%      | 2,9%       |
| <b>Asia</b>                    |                            |           |            | 44,6%                      | 0,0%      | 0,1%       |
| <b>Europa</b>                  |                            |           |            | 16,4%                      | 0,0%      | 0,1%       |
| <b>África y Oceanía</b>        |                            |           |            | 12,9%                      | 0,0%      | 1,1%       |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> |                            |           |            | 3,2%                       | 0,0%      | 0,0%       |

Notas: Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional. Las tres columnas dentro de cada celda indican la participación en exportaciones totales, índice *CT* e índice *DIF* por región de exportación.

Fuente: Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

**GRÁFICO 10**  
**Contenido de diferenciación y participación de América Latina**  
 Eje vertical: Participación de la región / Eje horizontal: Diferenciación



**Nota:** Cada punto corresponde a una línea de exportaciones a 2 dígitos del Sistema Armonizado.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

vamente y siendo muy alta para el grupo menos sofisticado (44,6%). La participación de Estados Unidos y Canadá, y Europa, es más alta en los grupos 2 y 3, es decir, en los sectores de potencial de diferenciación.

Los índices de *CT* y *DIF* se pueden calcular también por destino de exportación, explotando la distinta participación de los productos a 6 dígitos en las exportaciones a cada destino. Es decir, el contenido de diferenciación y de tecnología varían dentro de cada sector de acuerdo al destino de exportación, como se observa en las columnas con título *CT* y *DIF* del cuadro 6.

Es interesante ver las diferencias en entre destinos para los grupos 2 y 3, ya que en los grupos 1 y 4 el índice *DIF* es casi 100 o casi 0 por construcción. En los grupos 2 y 3 el contenido de diferenciación es mayor para América Latina que para los otros destinos de exportación (51,5% y 41%). El segundo mayor contenido de diferenciación se observa tanto para Estados Unidos y Canadá como para Europa en el grupo 3 (37,8% y 37,6%), de bajo *CT*. El contenido de diferenciación en estos dos destinos es bajo en el grupo 2 (8,9% y 10,6%), de alto *CT*.

En el gráfico 10 presentamos evidencia adicional. Calculamos el contenido de diferenciación para cada línea a 2 dígitos de los grupos 2 y 3, de manera análoga a como lo calculamos a nivel sector –que es un nivel de agregación bastante mayor que líneas a 2 dígitos– y calculamos la participación de América Latina en exportaciones para estas mismas líneas a 2 dígitos. La relación entre *DIF* y la participación de América Latina es positiva, lo que indica que a mayor diferenciación mayor la participación de América Latina.

En resumen, la participación de América Latina es mayor en grupos más sofisticados, y también dentro de un mismo grupo es mayor la diferenciación de las exportaciones a América Latina en comparación con otros destinos. Se debe notar que

esto último es un efecto composicional. No estamos comparando la sofisticación de un producto a 6 dígitos a través de destinos, ya que por definición los indicadores de contenido tecnológico y diferenciación están fijos a nivel 6 dígitos. Lo que vemos es que la canasta exportadora a distintas regiones es diferente, ya sea al comparar entre grupos como dentro de un mismo grupo. Esto indica que América Latina es el destino de mejor recepción para los productos argentinos más sofisticados y también que hay en principio espacio para aumentar la sofisticación de productos que se exportan a otros destinos.

### *Discusión*

Al recapitular algunas conclusiones del análisis empírico, la primera observación es el buen desempeño de las exportaciones de productos con bajo contenido tecnológico y baja diferenciación, que representan el 45,2% de las exportaciones (grupo 4). Estos son productos netamente primarios con escaso procesamiento. Por la abundancia de recursos naturales en el país, son sectores de ventaja comparativa y es importante sostener su desarrollo y expansión, con políticas para desarrollar otros sectores que sean complementarias y no sustitutivas.<sup>14</sup> Las políticas promisorias para fomentar el desarrollo del sector y a la vez crear valor adicional y externalidades en otros sectores son las relacionadas con la biotecnología. Los avances en biotecnología permiten mejorar los rendimientos del sector agropecuario tradicional, del sector agropecuario diferenciado, así como de sectores manufactureros vinculados, y los servicios profesionales asociados a la biotecnología se presentan como áreas de potenciales exportaciones de servicios.

La segunda observación es la relevancia del mercado latinoamericano en productos con diferenciación y contenido tecnológico (grupos 1 y 2). Este hecho sugiere la relevancia de fortalecer este nicho para las exportaciones argentinas, ya sea por proximidad regional o por proximidad cultural.

La tercera observación es la relativa importancia de las exportaciones argentinas en productos con potencial de diferenciación, que representan el 37,2% de las exportaciones totales (grupos 2 y 3). Estos números ponen de manifiesto que la Argentina exporta mucho en sectores donde sería posible aumentar la diferenciación de productos para generar mayor valor. Los candidatos naturales serían productos agropecuarios diferenciados, alimentos procesados, químicos e indumentaria.

Finalmente, la información del cuadro 6 sugiere también la posibilidad de diversificar destinos y de diversificar productos. Como notamos antes, la diferenciación de los productos vendidos en América Latina es mucho mayor que la de los productos vendidos a los países de altos ingresos.

En cuanto a posibles políticas destinadas a fomentar exportaciones de productos diferenciados, además de políticas destinadas a bajar los costos directos de exportación como costos de financiación, impuestos, costos de transporte y mejoras

<sup>14</sup> En la Argentina, Gerchunoff y Llach (2009), Brambilla *et al.* (2018) y Galiani y Somaini (2018) muestran que los esfuerzos por lograr un proceso sostenido de sustitución de importaciones mediante políticas que van en contra del sector agropecuario han generado históricamente un sesgo antiexportador. Además, las exportaciones agropecuarias son una fuente significativa de ingreso de divisas que a su vez permiten financiar importaciones y acumular reservas que son fundamentales para mantener la estabilidad macroeconómica. De ahí la importancia de que las políticas de desarrollo exportador sean complementarias con el sector agropecuario y no sustitutivas.

de infraestructura, una transformación de la estructura productiva requiere políticas de desarrollo orientadas a incrementar el capital humano y la utilización de tecnología y conocimiento. Más específicamente se enfatiza la importancia de acceder, especialmente en el caso de empresas de tamaño mediano o chico, a información, contactos y prácticas de negocios que sean propicias para iniciar y mantener contactos exportadores. Artopoulos *et al.* (2013) y Artopoulos *et al.* (2014) estudian cuatro casos de exportaciones nacientes de productos diferenciados y encuentran que para sostener el éxito exportador es fundamental, por un lado, el conocimiento sobre mercados extranjeros y, por otro, adoptar prácticas de negocios que no son necesariamente similares a las prácticas domésticas.

## Casos de comparación

A los fines de poner los números de la Argentina en contexto, así como de estudiar la posibilidad de la diversificación de destinos y de productos, y de exportaciones de alto contenido tecnológico como metas para la Argentina, analizamos en los siguientes apartados casos de países latinoamericanos o abundantes en recursos naturales con experiencias positivas en algunos aspectos: Brasil, México, Chile y Nueva Zelanda. Utilizamos como herramienta la matriz exportadora definida en el cuadro 6. Estos países tienen características básicas comunes con la Argentina en el sentido de proximidad geográfica o cultural, y abundancia relativa de factores. Las posiciones exportadoras de estos países reflejan situaciones de equilibrio de mercado que no son necesariamente fáciles de modificar e imitar. Hay condicionamientos internos, como políticas impositivas, infraestructura, economías de escala por tamaño de país (Brasil, México) y condicionamientos externos, como acuerdos comerciales –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en el caso de México– y políticas de acceso a mercados que no son replicables.

### *Diversificación de destinos y sofisticación de exportaciones.*

#### *Casos de Brasil y México*

Brasil y México son las economías más grandes de América Latina y por lo tanto los mayores destinos de exportación de la región. Como contrapartida, por una cuestión de tamaño necesitan expandir sus propias exportaciones en otros mercados. Esta expansión se da en parte mediante sofisticación de productos.

El caso de Brasil es interesante ya que muestra una mayor diversificación de destinos que la Argentina, en particular una menor dependencia de América Latina y también un mayor contenido de diferenciación que la Argentina en varios casos. La matriz exportadora de Brasil se presenta en el cuadro 7.

La participación de cada grupo (grupos 1, 2, 3 y 4) en exportaciones es similar a la de la Argentina; sin embargo, la distribución entre destinos y el contenido de diferenciación por destino son bastante diferentes. La participación de América Latina en las exportaciones brasileras de cada uno de los cuatro grupos es de 26,3%, 20,2%, 10,4% y 6,9% (cuadro 7), en contraposición a los mucho más altos valores de la Argentina de 83,2%, 50,3%, 38,9% y 22,8% (cuadro 6).

En cuanto a la diferenciación de productos en Brasil, al compararlo con la Argentina, las diferencias más notables se dan en el caso de productos de alto *CT* y potencial de diferenciación (grupo 2). En este grupo el índice *DIF* de Brasil es del 22,8% para

**CUADRO 7**  
**Matriz de características exportadoras de Brasil**

|                                | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO |       |       | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO |       |       |
|--------------------------------|----------------------------|-------|-------|----------------------------|-------|-------|
| <b>Dif. alta</b>               | <b>18,5%</b>               |       |       |                            |       |       |
|                                | Participación              | CT    | DIF   |                            |       |       |
| <b>América Latina</b>          | 26,3%                      | 94,7% | 97,5% |                            |       |       |
| <b>Asia</b>                    | 9,8%                       | 97,7% | 98,1% |                            |       |       |
| <b>Europa</b>                  | 16,5%                      | 95,4% | 98,5% |                            |       |       |
| <b>África y Oceanía</b>        | 30,4%                      | 96,8% | 98,6% |                            |       |       |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 17,1%                      | 96,3% | 98,6% |                            |       |       |
| <b>Potencial dif.</b>          | <b>17,4%</b>               |       |       | <b>27,4%</b>               |       |       |
|                                | Participación              | CT    | DIF   | Participación              | CT    | DIF   |
| <b>América Latina</b>          | 20,2%                      | 91,2% | 46,8% | 10,4%                      | 4,8%  | 40,7% |
| <b>Asia</b>                    | 16,7%                      | 93,2% | 11,2% | 40,7%                      | 1,7%  | 12,9% |
| <b>Europa</b>                  | 25,5%                      | 95,9% | 22,8% | 23,3%                      | 1,0%  | 11,8% |
| <b>África y Oceanía</b>        | 14,7%                      | 91,8% | 37,3% | 13,4%                      | 3,2%  | 20,4% |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 22,8%                      | 94,3% | 29,2% | 12,3%                      | 12,2% | 15,4% |
| <b>Dif. baja</b>               |                            |       |       | <b>36,7%</b>               |       |       |
|                                |                            |       |       | Participación              | CT    | DIF   |
| <b>América Latina</b>          |                            |       |       | 6,9%                       | 0,2%  | 2,5%  |
| <b>Asia</b>                    |                            |       |       | 60,4%                      | 0,0%  | 0,0%  |
| <b>Europa</b>                  |                            |       |       | 19,6%                      | 0,0%  | 0,0%  |
| <b>África y Oceanía</b>        |                            |       |       | 7,7%                       | 0,0%  | 0,2%  |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> |                            |       |       | 5,3%                       | 0,0%  | 0,0%  |

Notas: Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional. Las tres columnas dentro de cada celda indican la participación en exportaciones totales, índice *CT* e índice *DIF* por región de exportación.

Fuente: Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

exportaciones a Europa, 37,3% para África y Oceanía, y 29,2% para Estados Unidos y Canadá (cuadro 7), mientras que estos valores son del 10,6%, 22,7% y 8,9% para la Argentina (cuadro 6). Es decir, en el grupo de productos con alto , Brasil exporta productos más sofisticados (diferenciados) que la Argentina a los mercados de Europa, Estados Unidos y Canadá, y África y Oceanía. Este mismo fenómeno no se observa en el grupo de productos de bajo contenido tecnológico (grupo 3), donde los índices *DIF* son menores o similares a los de la Argentina.

En el caso de México, su mayor mercado de exportación es naturalmente Estados Unidos y Canadá, por proximidad geográfica, por el acceso libre de aranceles a través del NAFTA y por el tamaño del mercado de Estados Unidos. En este sentido,

**CUADRO 8**  
**Matriz de características exportadoras de México**

|                                | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO |           |            | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO |           |            |
|--------------------------------|----------------------------|-----------|------------|----------------------------|-----------|------------|
| <b>Dif. alta</b>               | <b>63,5%</b>               |           |            |                            |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |                            |           |            |
| <b>América Latina</b>          | 4,6%                       | 77,7%     | 78,6%      |                            |           |            |
| <b>Asia</b>                    | 2,6%                       | 79,2%     | 80,0%      |                            |           |            |
| <b>Europa</b>                  | 3,8%                       | 82,5%     | 83,2%      |                            |           |            |
| <b>África y Oceanía</b>        | 0,9%                       | 86,1%     | 86,4%      |                            |           |            |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 88,1%                      | 77,9%     | 80,8%      |                            |           |            |
| <b>Potencial dif.</b>          | <b>13,9%</b>               |           |            | <b>9,1%</b>                |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América Latina</b>          | 16,7%                      | 91,6%     | 50,1%      | 7,7%                       | 3,4%      | 63,3%      |
| <b>Asia</b>                    | 5,5%                       | 85,8%     | 16,3%      | 5,0%                       | 1,2%      | 27,8%      |
| <b>Europa</b>                  | 8,2%                       | 92,4%     | 18,7%      | 3,9%                       | 2,1%      | 34,5%      |
| <b>África y Oceanía</b>        | 2,3%                       | 79,3%     | 37,0%      | 1,5%                       | 6,3%      | 63,7%      |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 67,3%                      | 93,3%     | 46,9%      | 81,9%                      | 0,4%      | 57,0%      |
| <b>Dif. baja</b>               | <b>13,5%</b>               |           |            |                            |           |            |
|                                |                            |           |            | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América Latina</b>          |                            |           |            | 4,0%                       | 4,3%      | 1,0%       |
| <b>Asia</b>                    |                            |           |            | 12,6%                      | 0,1%      | 0,0%       |
| <b>Europa</b>                  |                            |           |            | 13,0%                      | 0,1%      | 0,0%       |
| <b>África y Oceanía</b>        |                            |           |            | 0,9%                       | 0,6%      | 0,0%       |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> |                            |           |            | 69,5%                      | 0,2%      | 0,0%       |

**Notas:** Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional. Las tres columnas dentro de cada celda indican la participación en exportaciones totales, índice *CT* e índice *DIF* por región de exportación.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

no es sorprendente que México no dependa de exportaciones a América Latina. La participación de Estados Unidos y Canadá en las exportaciones totales de México para los grupos 1 a 4 es del 88,1%, 67,3%, 81,9% y 69,5% (cuadro 8). Esto no es algo que la Argentina pueda replicar.

Lo interesante del caso de México es cómo la oportunidad de acceder a los mercados de Estados Unidos y Canadá a bajo costo, así como la proliferación de empresas maquiladoras, generan una mayor orientación de sus exportaciones hacia productos sofisticados. El 63,5% de las exportaciones mexicanas son de alto *CT* y alto *DIF* (grupo 1), muy diferente al 17,5% de la Argentina. Dentro de los productos con potencial de diferenciación (grupos 2 y 3) las exportaciones mexicanas a Esta-

**CUADRO 9**  
**Matriz de características exportadoras de Nueva Zelanda**

|                                | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO |       |       | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO |      |       |
|--------------------------------|----------------------------|-------|-------|----------------------------|------|-------|
| <b>Dif. alta</b>               | <b>9,4%</b>                |       |       |                            |      |       |
|                                | Participación              | CT    | DIF   |                            |      |       |
| <b>América Latina</b>          | 2,6%                       | 94,9% | 95,7% |                            |      |       |
| <b>Asia</b>                    | 19,0%                      | 91,9% | 93,4% |                            |      |       |
| <b>Europa</b>                  | 12,2%                      | 90,5% | 92,0% |                            |      |       |
| <b>África y Oceanía</b>        | 45,9%                      | 89,8% | 93,3% |                            |      |       |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 20,2%                      | 91,3% | 92,1% |                            |      |       |
| <b>Potencial dif.</b>          | <b>12,5%</b>               |       |       | <b>72,6%</b>               |      |       |
|                                | Participación              | CT    | DIF   | Participación              | CT   | DIF   |
| <b>América Latina</b>          | 2,6%                       | 35,4% | 86,2% | 3,3%                       | 0,0% | 19,3% |
| <b>Asia</b>                    | 32,3%                      | 63,3% | 38,8% | 53,6%                      | 0,0% | 19,2% |
| <b>Europa</b>                  | 9,7%                       | 72,7% | 64,0% | 10,8%                      | 0,0% | 47,6% |
| <b>África y Oceanía</b>        | 41,6%                      | 91,1% | 47,8% | 22,5%                      | 0,1% | 40,4% |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 13,8%                      | 31,4% | 74,6% | 9,9%                       | 0,0% | 60,1% |
| <b>Dif. baja</b>               | <b>5,5%</b>                |       |       |                            |      |       |
|                                |                            |       |       | Participación              | CT   | DIF   |
| <b>América Latina</b>          |                            |       |       | 0,5%                       | 0,0% | 0,0%  |
| <b>Asia</b>                    |                            |       |       | 20,4%                      | 1,1% | 2,0%  |
| <b>Europa</b>                  |                            |       |       | 4,9%                       | 1,1% | 2,5%  |
| <b>África y Oceanía</b>        |                            |       |       | 71,5%                      | 1,7% | 2,7%  |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> |                            |       |       | 2,7%                       | 0,1% | 18,0% |

Notas: Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional. Las tres columnas dentro de cada celda indican la participación en exportaciones totales, índice *CT* e índice *DIF* por región de exportación.

Fuente: Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

dos Unidos y Canadá, Europa, y África y Oceanía, presentan un mayor contenido de diferenciación que las de la Argentina. En el caso de Estados Unidos y Canadá la diferencia es sustancial: 46,9% y 57% de diferenciación en México para los grupos 2 y 3, en comparación con 8,9% y 37,8% de diferenciación en la Argentina.

Los principales productos exportados por México son los pertenecientes a la industria automotriz, maquinaria eléctrica y maquinaria mecánica, en el grupo 1. En el grupo 2, artículos de plástico como resinas, polímeros y siliconas –diferenciación del 44% (no está en el cuadro)–, y artículos de hierro o acero como perfiles, tubos, partes de construcciones y varios tipos de depósitos y recipientes –diferenciación del 66% (no está en el cuadro).

En resumen, las exportaciones de México muestran parámetros de sofisticación bastante más altos que los de la Argentina: mayor orientación hacia el grupo de alto *CT* y alto *DIF* (grupo 1), y mayor diferenciación dentro de los grupos de potencial de diferenciación (grupos 2 y 3). En el caso de Brasil, la mayor sofisticación se alcanza mayormente mediante más diferenciación en los productos de alto *CT* (grupo 2). En ambos casos, la mayor sofisticación se da en el marco de una menor preponderancia de América Latina como destino de exportación, y en el caso de México una preponderancia importante de Estados Unidos y Canadá como destino. Estos ejemplos muestran que existen oportunidades de exportación de productos sofisticados fuera de América Latina.

### ***Diferenciación con bajo contenido tecnológico: casos de Chile y Nueva Zelanda***

Chile y Nueva Zelanda son ejemplos de países abundantes en recursos naturales que han avanzado en la creación de valor exportado mediante la diferenciación de productos de bajo contenido tecnológico (grupo 3).

El caso de Nueva Zelanda es notable (cuadro 9). Las exportaciones de este país están orientadas hacia el bajo contenido tecnológico (78,1% del total de exportaciones). Esto no es sorprendente, ya que se trata de una economía basada en recursos naturales. Lo exitoso del caso de Nueva Zelanda es que sus exportaciones de bajo *CT* son mayormente en el grupo de potencial de diferenciación (grupo 3), con el 72,6% del total, y con un grado de diferenciación alto. Por el contrario, las exportaciones netamente primarias y con escaso contenido de procesamiento (grupo 4) son solamente el 5,5% del total de exportaciones (en contraposición con el 45,2% de la Argentina). Dentro del grupo 3, el contenido de diferenciación de las exportaciones de Nueva Zelanda es mayor al de la Argentina en Europa, África y Oceanía, y Estados Unidos y Canadá (47,6%, 40,4% y 60,1% en Nueva Zelanda, en comparación con el 37,6%, 16,4% y 37,8% de la Argentina). Por una cuestión de cercanía y tamaño, Asia es el destino más importante de las exportaciones de Nueva Zelanda.

Los productos exportados de más relevancia para Nueva Zelanda dentro del grupo 3 son lácteos, carnes, madera, frutas, vino, pescados, preparados de harina y cereales, y varias preparaciones alimenticias. En varios de estos productos el grado de diferenciación –no está en el cuadro– es relativamente alto, con un 14% (lácteos), 77% (carnes), 3% (madera), 37% (frutas), 77% (vino), 1% (pescado), 65% (preparados de harina y cereales) y 27% (varias preparaciones alimenticias) de diferenciación.

Los datos de Chile se muestran en el cuadro 10. En Chile es también más alta la participación del grupo 3 –bajo *CT* y potencial de *DIF*– en exportaciones totales en comparación con la Argentina (28,1% vs. 20,3%), y dentro del grupo es también mayor el índice *DIF* para exportaciones a Europa, África y Oceanía, y Estados Unidos y Canadá (40,2%, 29,1% y 47,7% en Chile, en comparación con el 37,6%, 16,4% y 37,8% de la Argentina).

Al igual que en Nueva Zelanda, en Chile es alta la diferenciación en los productos agropecuarios con potencial de diferenciación y en alimentos procesados –no está en el cuadro–. Los productos agropecuarios y de la industria alimenticia de más relevancia son frutas (79% de diferenciación), pescado (6%), vino (82%), carne (9%), jugos y mermeladas (34%), preparaciones de carnes, pescados, crustáceos, etc. (12%), otras preparaciones (12%), preparaciones de harinas y cereales (90%) y lácteos (42%). En Chile, los productos con más diferenciación son basados en frutas y vegetales, más que en carnes y pescados.

**CUADRO 10**  
**Matriz de características exportadoras de Chile**

|                                | CONTENIDO TECNOLÓGICO ALTO |           |            | CONTENIDO TECNOLÓGICO BAJO |           |            |
|--------------------------------|----------------------------|-----------|------------|----------------------------|-----------|------------|
| <b>Dif. alta</b>               | <b>3,4%</b>                |           |            |                            |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |                            |           |            |
| <b>América Latina</b>          | 72,2%                      | 91,3%     | 93,0%      |                            |           |            |
| <b>Asia</b>                    | 2,1%                       | 89,1%     | 89,9%      |                            |           |            |
| <b>Europa</b>                  | 3,9%                       | 94,5%     | 95,1%      |                            |           |            |
| <b>África y Oceanía</b>        | 9,3%                       | 97,0%     | 98,8%      |                            |           |            |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 12,5%                      | 93,3%     | 95,8%      |                            |           |            |
| <b>Potencial dif.</b>          | <b>41,1%</b>               |           |            | <b>28,1%</b>               |           |            |
|                                | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América Latina</b>          | 13,7%                      | 98,1%     | 22,1%      | 23,4%                      | 0,9%      | 45,2%      |
| <b>Asia</b>                    | 43,4%                      | 99,5%     | 0,4%       | 31,7%                      | 0,0%      | 21,7%      |
| <b>Europa</b>                  | 18,6%                      | 99,4%     | 0,5%       | 17,8%                      | 0,0%      | 40,2%      |
| <b>África y Oceanía</b>        | 8,3%                       | 98,3%     | 7,1%       | 5,3%                       | 0,0%      | 29,1%      |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> | 16,0%                      | 99,3%     | 8,1%       | 21,9%                      | 0,0%      | 47,7%      |
| <b>Dif. baja</b>               |                            |           |            | <b>27,3%</b>               |           |            |
|                                |                            |           |            | Participación              | <i>CT</i> | <i>DIF</i> |
| <b>América latina</b>          |                            |           |            | 6,1%                       | 1,1%      | 0,1%       |
| <b>Asia</b>                    |                            |           |            | 75,1%                      | 1,0%      | 0,0%       |
| <b>Europa</b>                  |                            |           |            | 13,3%                      | 7,6%      | 0,0%       |
| <b>África y Oceanía</b>        |                            |           |            | 2,6%                       | 0,0%      | 0,0%       |
| <b>Estados Unidos y Canadá</b> |                            |           |            | 3,0%                       | 0,1%      | 0,0%       |

**Notas.** Sectores exportadores agrupados según índices *DIF* y *CT* a nivel internacional. Las tres columnas dentro de cada celda indican la participación en exportaciones totales, índice *CT* e índice *DIF* por región de exportación.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de COMTRADE.

Excepto en el caso de productos de alto *CT* y alto *DIF* (grupo 1), la participación de América Latina es baja dentro de las exportaciones totales de Chile, en favor de Asia que es el principal mercado de exportación para productos con potencial de diferenciación o diferenciación baja (43,4% para el grupo 2, 31,7% para el grupo 3 y 75,1% para el grupo 4). Por el contrario, el contenido de diferenciación de las exportaciones chilenas a Asia (índice *DIF*), incluso dentro del grupo 3, es más bajo que las exportaciones a otros destinos. Notablemente, la Argentina tiene buena *performance* en el índice *DIF* de exportaciones a Asia –en comparación con los cuatro países estudiados–, explicado por las exportaciones procesadas de carne y productos de la pesca.

## Conclusiones

Al estudiar las exportaciones argentinas surge el interrogante de cómo aumentar el valor exportado en diferentes sectores. En los productos homogéneos, como los granos, los precios internacionales están dados y las estrategias para aumentar el valor exportado podrían venir por políticas de acceso a mercados y de desarrollo de biotecnología que permita mejorar los rendimientos. La Argentina aparece también como exportadora de productos con bajo contenido tecnológico y con potencial de diferenciación como carnes, frutas y hortalizas, alimentos procesados e indumentaria. En estos productos se puede trabajar en el grado de diferenciación de manera de aumentar la sofisticación y el valor de los productos ofrecidos. En productos de alto contenido tecnológico, como maquinaria, vehículos y químicos, el principal destino de exportación es América Latina. En el caso de químicos, plásticos y gomas, y metales, el grado de diferenciación de los productos exportados a América Latina es mayor al exportado a otras regiones. Aumentar el grado de diferenciación y sofisticación de estos productos, especialmente lo exportado fuera de la región, también aparece como una estrategia viable.

Al comparar con cuatro casos de estudio (Brasil, México, Nueva Zelanda y Chile), surgen varias observaciones. En ninguno de los cuatro casos la participación de los productos homogéneos es tan alta como en la Argentina, ni en ninguno de los cuatro casos es tan alta la dependencia de exportaciones a América Latina. Nueva Zelanda y Chile son ejemplos de la posibilidad de exportar productos diferenciados con base en recursos naturales, o sea, productos agropecuarios diferenciados o alimentos procesados. México y Brasil son ejemplos de la posibilidad de exportar productos de alto contenido tecnológico o diferenciados a mercados de Estados Unidos y Europa.

Mientras que el diseño y las recomendaciones de políticas escapan el objetivo de este trabajo, en otros estudios se avanza la idea de que a la hora de favorecer el desarrollo exportador existe, por una parte, una complementariedad entre políticas orientadas a aumentar la eficiencia sectorial y, por otra parte, políticas más específicas orientadas a asistir a las empresas exportadoras en la adopción de prácticas de negocios compatibles con operaciones en mercados internacionales, en especial en mercados fuera de la región.

## ANEXO

**CUADRO A1**  
Cambios en participación por país de destino

|                       | PARTICIPACIÓN<br>1995-1999 | PARTICIPACIÓN<br>2015-2016 | CAMBIO EN<br>PARTICIPACIÓN |
|-----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>China</b>          | 2,4                        | 9,08                       | 6,6                        |
| <b>Vietnam</b>        | 0,0                        | 3,16                       | 3,1                        |
| <b>India</b>          | 1,1                        | 3,51                       | 2,4                        |
| <b>Suiza</b>          | 0,4                        | 2,21                       | 1,8                        |
| <b>Argelia</b>        | 0,3                        | 2,01                       | 1,7                        |
| <b>Canadá</b>         | 0,7                        | 2,27                       | 1,6                        |
| <b>Indonesia</b>      | 0,6                        | 1,90                       | 1,3                        |
| <b>Venezuela</b>      | 1,4                        | 2,39                       | 1,0                        |
| <b>Japón</b>          | 2,3                        | 1,03                       | -1,3                       |
| <b>Italia</b>         | 3,0                        | 1,68                       | -1,3                       |
| <b>Países Bajos</b>   | 4,5                        | 2,14                       | -2,4                       |
| <b>Estados Unidos</b> | 8,9                        | 6,14                       | -2,7                       |
| <b>Chile</b>          | 7,4                        | 4,22                       | -3,2                       |
| <b>Brasil</b>         | 28,1                       | 17,75                      | -10,3                      |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO A2**  
**Lista de productos con alto contenido tecnológico y alta diferenciación (grupo 1) (2011-2015)**

|   | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADÁ |
|---|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Automóviles de pasajeros y de carga, autopartes, tractores  | 45.345,8        | 12,2%         | 88,8%          | 1,1%  | 5,0%   | 4,6%             | 0,5%            |
| Motores, bombas, otros aparatos mecánicos, artículos de grifería o tubería, calentadores, refrigeradores, centrifugadoras, lavavajillas, maquinaria agrícola      | 8.830,9         | 2,4%          | 77,6%          | 4,0%  | 7,0%   | 2,0%             | 9,4%            |
| Aeronaves usadas  | 4.110,5         | 1,1%          | 52,8%          | 1,4%  | 10,0%  | 7,6%             | 28,2%           |
| Dragas, plataformas flotantes, algunas embarcaciones  | 2.058,9         | 0,6%          | 60,0%          | 0,1%  | 2,6%   | 36,6%            | 0,7%            |
| Cables, transformadores, radios, teléfonos, generadores, otros aparatos eléctricos o partes   | 2.057,0         | 0,6%          | 83,8%          | 3,7%  | 4,5%   | 2,3%             | 5,8%            |
| Termostatos, medidores de gas, aparatos e instrumentos médicos (transfusión de sangre, ortopedia), aparatos e instrumentos para hacer análisis físicos o químicos | 978,7           | 0,3%          | 61,4%          | 10,6% | 12,9%  | 2,2%             | 13,0%           |
| Pañales y compresas, escobas  | 480,1           | 0,1%          | 96,1%          | 0,6%  | 1,7%   | 0,2%             | 1,4%            |
| Muebles de metal y de madera  | 477,1           | 0,1%          | 84,4%          | 1,5%  | 2,3%   | 1,8%             | 9,9%            |
| Dibujos, pinturas y esculturas  | 308,5           | 0,1%          | 66,8%          | 0,2%  | 5,7%   | 0,1%             | 27,1%           |
| Contenedores, partes de trenes o vías férreas   | 129,0           | 0,0%          | 36,2%          | 1,1%  | 48,1%  | 6,9%             | 7,6%            |
| Juegos, juguetes, artículos deportivos  | 127,7           | 0,0%          | 71,5%          | 0,7%  | 15,8%  | 1,6%             | 10,4%           |
| Revolveres, pistolas, municiones  | 81,2            | 0,0%          | 24,5%          | 1,7%  | 1,3%   | 3,7%             | 68,8%           |

Notas: Cada línea del cuadro corresponde a exportaciones a 2 dígitos del Sistema Armonizado. Se incluyen líneas a 2 dígitos con valor exportado superior a 50 millones de dólares durante 2011-2015. La descripción de la línea (columna 1) corresponde a los productos a 6 dígitos con mayor preponderancia dentro de la línea.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO A3**  
**Lista de productos con alto contenido tecnológico y potencial de diferenciación (grupo 2)**

|   | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADÁ |
|---|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Oro, plata  | 12.318,7        | 3,3%          | 0,1%           | 0,1%  | 33,7%  | 0,0%             | 66,2%           |
| Biodiésel, preparaciones aglutinantes, reactivos, herbicidas, insecticidas, fungicidas    | 11.249,2        | 3,0%          | 41,5%          | 0,8%  | 45,5%  | 4,0%             | 8,2%            |
| Polímeros, poliamidas, poliacetales, tapas, láminas, tubos de plástico                    | 6.732,2         | 1,8%          | 88,7%          | 5,6%  | 2,5%   | 1,3%             | 2,0%            |
| Tubos, perfiles, barras, depósitos, cisternas, recipientes, otros, todo de hierro o acero | 6.274,2         | 1,7%          | 38,1%          | 21,6% | 7,0%   | 7,5%             | 25,8%           |
| Varios tipos de medicamentos, antisueeros, antitoxinas                                    | 4.658,7         | 1,3%          | 77,0%          | 10,0% | 6,6%   | 1,7%             | 4,6%            |
| Productos de perfumería   | 3.975,4         | 1,1%          | 77,8%          | 3,0%  | 9,3%   | 0,5%             | 9,4%            |
| Aluminio en bruto, alambres de alumnio, manufacturas de aluminio                          | 3.630,6         | 1,0%          | 49,5%          | 17,1% | 3,2%   | 0,1%             | 30,1%           |
| Alcoholes, hidrocarburos, hormonas, hidróxidos, ácidos                                    | 2.626,5         | 0,7%          | 51,7%          | 8,8%  | 25,5%  | 1,5%             | 12,4%           |
| Productos laminados, barras, perfiles, todo de hierro o acero                             | 2.247,0         | 0,6%          | 83,8%          | 2,4%  | 7,1%   | 0,5%             | 6,2%            |
| Neumáticos, caucho en formas primarias, artículos de caucho                               | 1.812,8         | 0,5%          | 86,9%          | 1,7%  | 2,8%   | 0,6%             | 8,0%            |
| Carbonatos, sulfatos, cloruros, óxidos, carburos, amoniaco, sulfuros                      | 1.702,6         | 0,5%          | 67,1%          | 11,7% | 4,2%   | 1,4%             | 15,6%           |
| Colas y adhesivos, enzimas, gelatinas, albúminas  | 1.616,6         | 0,4%          | 38,4%          | 12,5% | 10,5%  | 1,6%             | 37,1%           |

**CUADRO A3 (cont.)**  
**Lista de productos con alto contenido tecnológico y potencial de diferenciación**

|  | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADA |
|--|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Artículos de limpieza, jabón, lubricantes  | 987,0           | 0,3%          | 96,0%          | 2,1%  | 0,3%   | 1,1%             | 0,5%            |
| Productos curtientes, pinturas y barnices, colorantes, tintas, pigmentos               | 887,6           | 0,2%          | 66,1%          | 13,5% | 15,3%  | 0,9%             | 4,1%            |
| Abonos   | 471,5           | 0,1%          | 97,7%          | 0,0%  | 0,0%   | 0,0%             | 2,2%            |
| Brea, placas de yeso   | 386,7           | 0,1%          | 91,8%          | 0,9%  | 2,4%   | 1,9%             | 3,0%            |
| Alambres, varillas y tubos, tapas y taponés, herrajes, todo de metal                   | 246,7           | 0,1%          | 94,9%          | 0,4%  | 2,3%   | 0,7%             | 1,7%            |
| Plomo en bruto   | 225,9           | 0,1%          | 98,8%          | 0,3%  | 0,3%   | 0,0%             | 0,6%            |
| Baldosas, piletas de lavar de cerámica   | 220,8           | 0,1%          | 66,1%          | 3,5%  | 1,3%   | 1,0%             | 28,2%           |
| Damajuanas, lana de vidrio, vidrio de seguridad  | 216,1           | 0,1%          | 95,7%          | 0,3%  | 2,5%   | 0,6%             | 0,9%            |
| Utiles de mano para estampar, punzonar, torneear, atornillar y otros, llaves de ajuste | 192,2           | 0,1%          | 64,6%          | 1,4%  | 21,2%  | 1,1%             | 11,5%           |
| Rollos fotográficos y otros materiales similares                                       | 125,9           | 0,0%          | 85,3%          | 7,7%  | 4,3%   | 0,6%             | 2,1%            |
| Barras, perfiles, chapas y tiras de cobre  | 77,8            | 0,0%          | 87,0%          | 3,4%  | 7,7%   | 0,2%             | 1,7%            |
| Cinc en bruto  | 66,9            | 0,0%          | 90,4%          | 2,4%  | 2,7%   | 1,4%             | 3,1%            |

Nota: Análogo a cuadro A2.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO A4**  
**Lista de productos con bajo contenido tecnológico y potencial de diferenciación (grupo 3)**

|   | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADÁ |
|---|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Carne y pollo fresco, refrigerado, y congelado  | 9.092,0         | 2,5%          | 29,3%          | 32,4% | 32,8%  | 5,5%             | 0,0%            |
| Leche, crema, queso, manteca, miel, huevos  | 7.724,3         | 2,1%          | 49,2%          | 20,1% | 4,0%   | 17,4%            | 9,3%            |
| Crustáceos, filetes de pescado, pescado sin filetear, moluscos, frescos refrigerados o congelados         | 7.428,8         | 2,0%          | 11,5%          | 26,3% | 48,9%  | 5,0%             | 8,3%            |
| Aceite de maní, de oliva, margarina, otras grasas vegetales   | 6.425,0         | 1,7%          | 37,4%          | 19,5% | 13,7%  | 21,9%            | 7,4%            |
| Frutas en conserva, Jugos de frutas, hortalizas congeladas, mermeladas, tomates en conserva               | 6.345,2         | 1,7%          | 30,8%          | 11,2% | 30,0%  | 6,1%             | 21,9%           |
| Peras, manzanas, limones, mandarinas, naranjas, arándanos, uvas, frutas secas, damascos                   | 5.862,4         | 1,6%          | 27,3%          | 22,0% | 34,7%  | 1,9%             | 14,0%           |
| Vino, mosto de uva, aguas saborizadas y gaseosas, cerveza, otras bebidas alcohólicas                      | 4.987,1         | 1,3%          | 25,5%          | 7,7%  | 22,8%  | 1,0%             | 43,0%           |
| Cueros curtidos   | 4.269,9         | 1,2%          | 12,8%          | 53,1% | 19,3%  | 3,7%             | 11,2%           |
| Malta, harina, granos de maíz, fécula de maíz   | 3.139,3         | 0,8%          | 97,2%          | 1,0%  | 0,1%   | 1,5%             | 0,2%            |
| Leguminosas: porotos, garbanzos, arvejas, lentejas; ajo, cebolla, zapallo                                 | 2.961,1         | 0,8%          | 54,1%          | 10,2% | 25,3%  | 8,1%             | 2,2%            |
| Leche fórmula infantil, galletas dulces, obleas, productos a base de cereales inflados o tostados, pastas | 2.211,5         | 0,6%          | 85,6%          | 1,3%  | 0,6%   | 10,8%            | 1,8%            |
| Tabaco en rama  | 1.704,4         | 0,5%          | 18,2%          | 40,0% | 29,8%  | 0,6%             | 11,3%           |
| Papeles de colores o estampados, cajas de cartón, toallas sanitarias y para bebés, papel higiénico        | 1.642,4         | 0,4%          | 96,6%          | 0,3%  | 0,6%   | 0,9%             | 1,6%            |
| Azúcar, golosinas excluyendo chocolate  | 1.099,1         | 0,3%          | 52,9%          | 7,6%  | 7,5%   | 8,8%             | 23,2%           |
| Lana  | 1.059,0         | 0,3%          | 23,2%          | 33,0% | 41,6%  | 1,7%             | 0,4%            |
| Te, yerba   | 1.007,0         | 0,3%          | 16,1%          | 34,4% | 7,7%   | 0,6%             | 41,2%           |

CUADRO A4 (cont.)  
Lista de productos con bajo contenido tecnológico y potencial de diferenciación

|  | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADA |
|--|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| Planchas de aglomerados de madera, madera aserrada, carbon vegetal, maderas para pisos             | 999,9           | 0,3%          | 43,2%          | 16,0% | 13,6%  | 4,0%             | 23,2%           |
| Mezclas para preparación de jugos, gelatina, chicles, mezclas de salsas y de condimentos, levadura | 977,9           | 0,3%          | 85,9%          | 5,0%  | 1,6%   | 6,4%             | 1,1%            |
| Chocolates   | 771,3           | 0,2%          | 67,0%          | 11,9% | 1,5%   | 14,4%            | 5,2%            |
| Preparaciones de carne   | 712,1           | 0,2%          | 12,8%          | 46,8% | 21,5%  | 5,0%             | 13,9%           |
| Pasta de madera  | 706,7           | 0,2%          | 87,1%          | 9,1%  | 0,0%   | 3,8%             | 0,0%            |
| Algodón, hilados de algodón  | 681,0           | 0,2%          | 22,0%          | 71,9% | 4,9%   | 0,1%             | 1,1%            |
| Tela sin tejer   | 384,0           | 0,1%          | 99,5%          | 0,0%  | 0,1%   | 0,4%             | 0,1%            |
| Tripa de bovinos, plumas   | 376,9           | 0,1%          | 19,8%          | 24,5% | 20,3%  | 34,8%            | 0,7%            |
| Hilados de filamentos sintéticos, tejidos de hilados de filamentos sintéticos                      | 369,6           | 0,1%          | 92,0%          | 5,4%  | 0,2%   | 1,0%             | 1,4%            |
| Libros y otros impresos  | 336,0           | 0,1%          | 94,0%          | 0,1%  | 2,2%   | 0,5%             | 3,1%            |
| Remeras, sweaters, calzas y medias, y otras prendas, todo de punto                                 | 237,6           | 0,1%          | 93,8%          | 2,6%  | 2,2%   | 0,1%             | 1,3%            |
| Pieles   | 234,7           | 0,1%          | 2,9%           | 16,6% | 60,9%  | 0,2%             | 19,3%           |
| Trajes, camisas, conjuntos deportivos, y otras prendas, no de punto                                | 189,7           | 0,1%          | 95,6%          | 1,8%  | 1,0%   | 0,1%             | 1,5%            |
| Artículos de talabartería  | 152,9           | 0,0%          | 31,6%          | 1,9%  | 33,5%  | 4,9%             | 28,2%           |
| Caballos vivos   | 145,7           | 0,0%          | 34,2%          | 13,1% | 23,3%  | 2,8%             | 26,6%           |
| Calzado, partes de calzado   | 135,9           | 0,0%          | 87,5%          | 1,5%  | 4,0%   | 0,7%             | 6,3%            |
| Tejas plastificadas  | 76,0            | 0,0%          | 87,8%          | 1,7%  | 3,3%   | 0,4%             | 6,9%            |
| Chalecos, prendas de cama  | 66,1            | 0,0%          | 92,8%          | 0,7%  | 2,8%   | 2,5%             | 1,2%            |
| Tejidos de punto   | 65,5            | 0,0%          | 53,8%          | 16,8% | 0,2%   | 1,9%             | 27,3%           |

Nota: Análogo a cuadro A2.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**CUADRO A5**  
**Lista de productos con bajo contenido tecnológico y baja diferenciación**

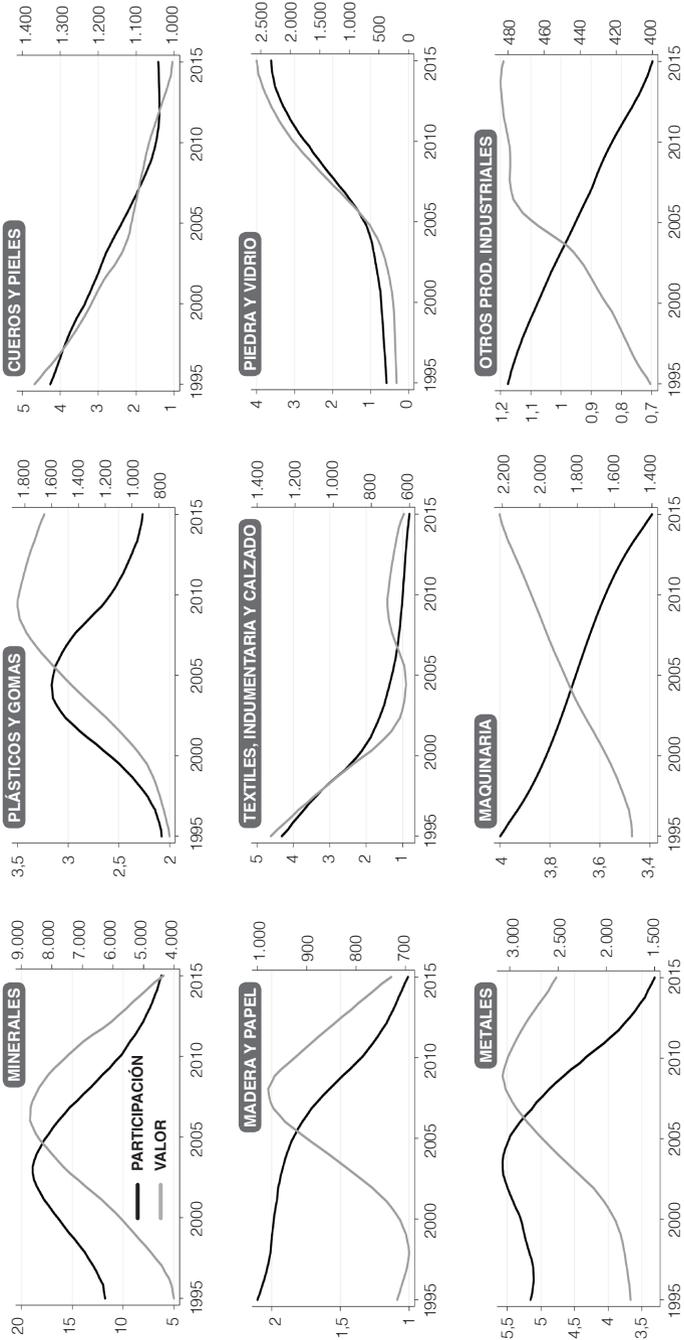
|  | VALOR EXPORTADO | PARTICIPACIÓN | AMÉRICA LATINA | ASIA  | EUROPA | ÁFRICA Y OCEANÍA | EE.UU. Y CANADÁ |
|--|-----------------|---------------|----------------|-------|--------|------------------|-----------------|
| <b>Residuos de soja, de otros vegetales, de carne, salvado, alimento balanceado</b>                      | 58.617,2        | 15,8%         | 8,3%           | 41,0% | 35,3%  | 15,2%            | 0,2%            |
| <b>Cereales: maíz, trigo, cebada, sorgo, arroz</b>   | 37.307,8        | 10,1%         | 40,4%          | 32,3% | 2,4%   | 22,9%            | 2,0%            |
| <b>Oleaginosas: soja, maní, girasol</b>  | 23.900,1        | 6,4%          | 4,9%           | 81,7% | 6,1%   | 5,9%             | 1,3%            |
| <b>Aceite de soja, de girasol, otras grasas vegetales</b>  | 21.424,9        | 5,8%          | 21,4%          | 65,2% | 1,9%   | 11,5%            | 0,0%            |
| <b>Aceites de petróleo, gas de petróleo, aceites de la destilación de alquitrán, coque, electricidad</b> | 18.516,6        | 5,0%          | 61,3%          | 14,1% | 1,4%   | 1,7%             | 21,4%           |
| <b>Minerales de cobre, plata, plomo, hierro y otros</b>  | 7.392,7         | 2,0%          | 8,9%           | 36,1% | 51,0%  | 0,3%             | 3,7%            |
| <b>Cal, boratos, cemento, arcilla</b>  | 604,4           | 0,2%          | 93,6%          | 2,3%  | 1,5%   | 1,2%             | 1,4%            |

Nota: Análogo a cuadro A2.

Fuente: Cálculos propios con base en datos del INDEC.

### GRÁFICO A1 Exportaciones por sectores (otros sectores)

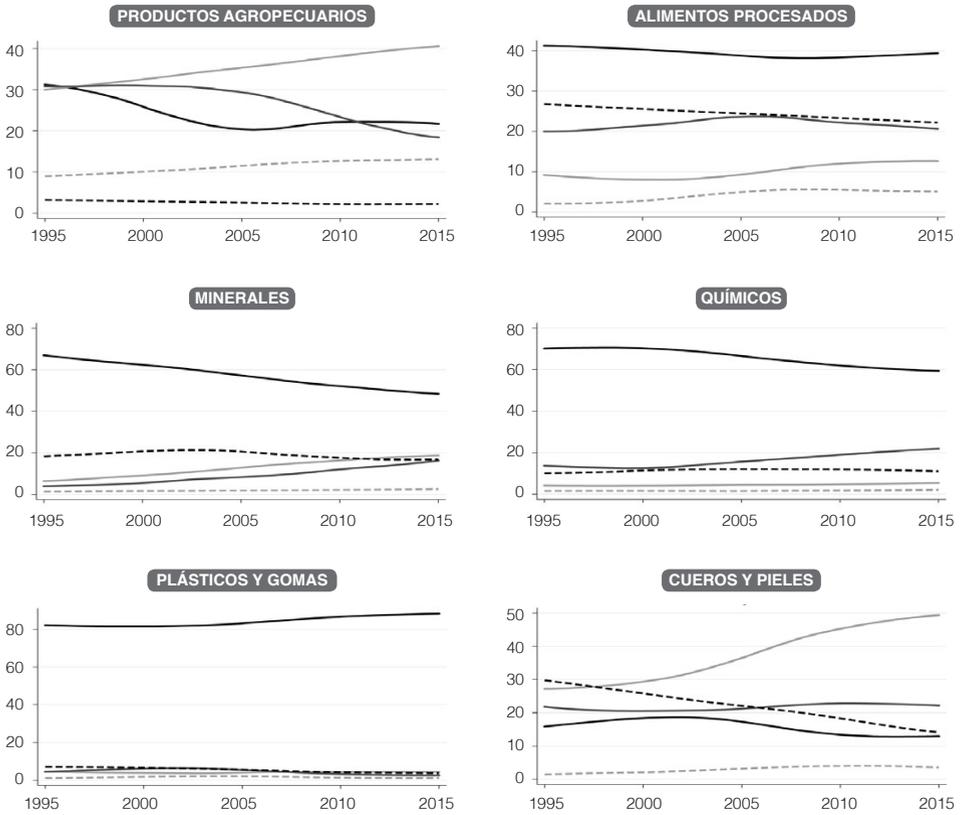
Eje vertical izquierdo: Participación en exportaciones / Eje vertical derecho: Millones de dólares



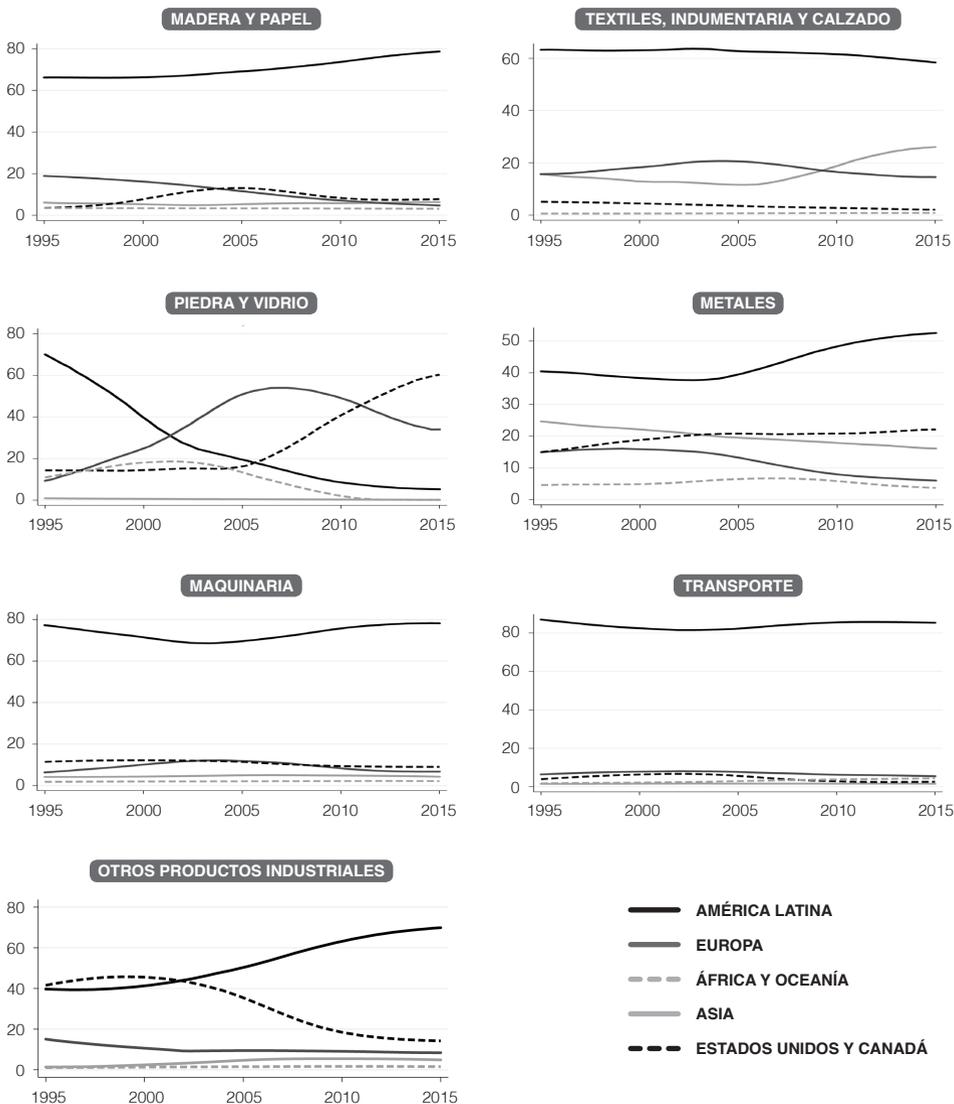
**Notas:** La curva negra es la participación del sector en las exportaciones totales. La curva gris es el valor de las exportaciones del grupo en millones de dólares de 2015. Las dos curvas están suavizadas utilizando un polinomio local.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos del INDEC.

**GRÁFICO A2**  
**Exportaciones por región de destino**  
 Eje vertical: Participación en exportaciones



**GRÁFICO A2 (cont.)**  
Exportaciones por región de destino



**Notas:** Los gráficos muestran la participación de cada región de destino en las exportaciones totales del sector. Las curvas están suavizadas utilizando un polinomio local.

**Fuente:** Cálculos propios con base en datos del INDEC.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABOAL, D.; ARZA, V. y ROVIRA, F. (2017). "Technological content of exports", *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 26, N° 7, pp. 661-682.
- ARTOPOULOS, A.; FREIL, D. y HALLAK, J. C. (2013). "Export Emergence of Differentiated Goods from Developing Countries: Export Pioneers and Business Practices in Argentina", *Journal of Development Economics*, vol. 105, pp. 19-35.
- (2014). "Levantando el velo doméstico: el desafío de exportar bienes diferenciados a países desarrollados", *Desarrollo Económico*, vol. 53, N° 211, pp. 285-311.
- BAS, M. (2012). "Input-Trade Liberalization and Firm Export Decisions: Evidence from Argentina", *Journal of Development Economics*, vol. 97, N° 2, pp. 481-493.
- BERNARD, A.; JENSEN, J.; BRADFORD, J. y SCHOTT, P. (2006). "Survival of the best fit: Exposure to low-wage countries and the (uneven) growth of U.S. manufacturing plants", *Journal of International Economics*, vol. 68, N° 1, pp. 219-237.
- BERNINI, F.; GONZÁLEZ, J.; HALLAK, J. C. y VICONDOA, A. (2018). "The Micro-D Classification: A New Approach to Identifying Differentiated Products", *Economía. LACEA*, en prensa.
- BRAMBILLA, I.; DEPETRIS CHAUVIN, N. y PORTO, G. (2016). "Examining the Export Wage Premium in Developing Countries", *Review of International Economics*, vol. 95, N° 3, pp. 447-475.
- BRAMBILLA, I.; GALIANI, S. y PORTO, G. (2018). "Argentine Trade Policies in the xx Century: 60 Years of Solitude", *Latin American Economic Review*, en prensa.
- BRAMBILLA, I.; LEDERMAN, D. y PORTO, G. (2012). "Exports, Export Destinations and Skills", *American Economic Review*, vol. 102, N° 7, pp. 3406-3438.
- BRAMBILLA, I. y PORTO, G. (2016). "High-Income Export Destinations, Quality and Wages", *Journal of International Economics*, vol. 98, pp. 21-35.
- BUSTOS, P. (2011). "Trade Liberalization, Exports and Technology Upgrading: Evidence on the impact of MERCOSUR on Argentinean Firms", *American Economic Review*, vol. 101, N° 1, pp. 304-340.
- GALIANI, S. y SOMAINI, P. (2018). "Path-Dependent Import-Substitution Policies: The Case of Argentina in the 20th Century", *Latin American Economic Review*, en prensa.
- GERCHUNOFF, P. y LLACH, L. (2009). "Equality or Growth: A 20th Century Argentine Dilemma", *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, vol. xxvii, N° 3, pp. 397-426.
- GROSSMAN, G. y HELPMAN, E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HALLAK, J. C. (2006). "Product Quality and the Direction of Trade", *Journal of International Economics*, vol. 62, pp. 238-265.
- HARTZICHRONOGLU, T. (1997). "Revision of the High-Technology Sector and Product Classification", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 1997/2.
- HAUSMANN, R.; HWANG, J. y RODRIK, D. (2007). "What you Export Matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1, pp. 1-25.
- KUGLER, M. y VERHOOGEN, E. (2012). "Prices, Plant Size, and Product Quality", *Review of Economic Studies*, vol. 79, N° 1, pp. 307-339.
- LILEEVA, A. y TREFLER, D. (2010). "Improved Access to Foreign Markets Raises Plant-level Productivity... for Some Plants", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, N° 3, pp. 1051-1099.
- RAUCH, J. (1999). "Networks vs. Markets in International Trade", *Journal of International Economics*, vol. 48, N° 1, pp. 7-35.
- RODRIK, D. (2006). "What's So Special about China's Exports?", *China & World Economy*, vol. 14, N° 5, pp. 1-19.
- VERHOOGEN, E. (2008). "Trade, Quality Upgrading, and Wage Inequality in the Mexican Manufacturing Sector", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, N° 2, pp. 489-530.
- YEAPLE, S. (2005). "A Simple Model of Firm Heterogeneity, International Trade and Wages", *Journal of International Economics*, vol. 65, pp. 1-20.

## RESUMEN

*El objetivo de este trabajo es realizar una evaluación de las exportaciones argentinas de bienes. El propósito es elaborar un diagnóstico basado en criterios sistemáticos que caractericen qué productos exporta la Argentina y qué posibilidades existen a futuro. Como parte del análisis se construyen índices de diferenciación y contenido tecnológico y se contrastan con los de otros países. Sobre la base del contenido de diferenciación prevalente a nivel internacional, se definen los distintos productos como diferenciados, con*

*potencial de diferenciación o no diferenciados. Una de las conclusiones más salientes del estudio es que una parte importante de las exportaciones argentinas son productos susceptibles de diferenciación, y que tanto la diferenciación como la diversificación de destinos podrían acentuarse de manera de incrementar el valor exportado, en particular algunos productos agropecuarios como aceites, carnes, frutas y hortalizas, alimentos y bebidas procesadas, y también los sectores relacionados con químicos e indumentaria.*

## SUMMARY

*The objective of this paper is to evaluate the performance of Argentina in exports of goods. Its purpose is to build a diagnosis based on systematic criteria in order to characterize the products exported by Argentina and also to discuss possibilities for the future. The main part of the analysis is based on indexes of product differentiation and technological content of exports that are computed for a sample of countries. Based on the content of product differentiation prevalent worldwide, the different products are defined as*

*differentiated, with potential for differentiation, and homogeneous. One of the main conclusions of the paper is that a large part of Argentine exports belongs to the group of products with potential for differentiation, and that both product differentiation and diversification of export destinations could increase in order to raise total exported value, in particular in products related to the primary sector such as processed oils, meat and poultry, fruits and vegetables, other processed foods and beverages, and also chemicals and clothing.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

BRAMBILLA, Irene y PORTO, Guido

"Diagnóstico y visión de la inserción comercial argentina en el mundo". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 247-289).

Palabras clave: <Exportaciones argentinas> <Productos diferenciados> <Evolución de las exportaciones>.

Keywords: <Argentine exports> <Differentiated products> <Evolution of exports>.

Códigos JEL: F1, F14.



# OBJETIVOS Y POLÍTICAS PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ARGENTINA\*

ANDRÉS LÓPEZ Y PAULO PASCUINI\*\*

## Introducción, motivación y organización del trabajo

Más allá de la reciente desaceleración del comercio global y de las nubes que aparecen en el escenario de las negociaciones internacionales –cuyas consecuencias obviamente son muy difíciles de prever–, es evidente que la economía mundial se ha integrado cada vez más estrechamente en las últimas décadas. Esto fue producto de por un lado, los procesos de desregulación y apertura llevados adelante a escala multilateral, regional y nacional, en los cuales se embarcaron la mayor parte de los países del globo; y, por otro, la caída en los costos de transporte y los avances tecnológicos que facilitaron el movimiento de bienes, servicios, dinero y conocimiento. Ambos fenómenos confluyeron en el despliegue de cadenas globales de valor (CGV), resultado de la creciente fragmentación espacial de la producción y la especialización de firmas y países en determinadas etapas de esas cadenas. Al presente, alrededor del 60% o 65% del comercio global se organiza en torno a CGV (Dollar y Kidder, 2017).

El creciente rol de las CGV hace que el comercio y la inversión extranjera directa (IED) se encuentren cada vez más vinculados y potencien el papel de las grandes corporaciones multinacionales que organizan la división del trabajo dentro de esas cadenas. De hecho, en muchas industrias el ingreso a las CGV –y el “escalamiento” en la complejidad de las tareas que se desempeñan dentro de ellas– puede ayudar tanto a sobrevivir en los mercados de exportación como a progresar en materia de productividad, tecnología o calidad, gracias a la inserción en las redes de circulación de conocimiento e información que se crean dentro de dichas cadenas.

\* Este trabajo resume un informe más extenso realizado a pedido de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). Se agradecen los comentarios de Anabel Marín, así como los recibidos en diversas reuniones organizadas por la CNCE tanto de parte de sus funcionarios y especialistas como de personas expertas convocadas oportunamente a dichas reuniones.

\*\* Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-Baires), Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correos electrónicos: <anlopez1962@gmail.com> y <paulo-pascuini@gmail.com>.

La expansión de las CGV también ha estado detrás de la incorporación de nuevos temas en la agenda negociadora internacional, en pos de la denominada “integración profunda” (armonización de regulaciones en materia de inversiones, estándares, propiedad intelectual, compras públicas, etc.). Esta integración profunda es una condición requerida para un tránsito más fluido de las mercancías y de los factores productivos que “viajan” en el interior de las CGV (Antras y Staiger, 2012).

Si bien la Argentina participó activamente de las tendencias integradoras en los años noventa, desde la mitad de la pasada década se observó una progresiva reversión de esa estrategia, con la extendida adopción de medidas restrictivas y la cuasi paralización de la agenda negociadora externa. Sin embargo, el proteccionismo de la administración previa no hizo sino acentuar una característica estructural. En efecto, si bien en 2015 la Argentina fue el tercer país más cerrado del mundo en el *ranking* que suma exportaciones e importaciones de bienes y servicios contra el PBI –con poco menos del 23%–, solo superando a Nigeria y Sudán –datos del Banco Mundial–, en 1998 la posición del país en ese mismo *ranking* era la sexta –y con el mismo 23%–. En 2008, en la cresta de la ola de los precios de los *commodities*, el país alcanzó el décimo puesto –y el *ratio* llegó al 40%–.

¿Por qué la Argentina es una economía “cerrada”? Entre los posibles factores explicativos encontramos los siguientes: el país está lejos de los principales *hubs* del comercio global –esto pesa menos para los servicios que viajan por internet–; además, no dispone de amplias dotaciones de mano de obra de bajos salarios, lo cual restringe el ingreso a las CGV como lo hicieron muchos países asiáticos o centroamericanos; por otro lado, no hay en la región una economía líder que articule cadenas regionales de valor, tal como lo hacen Alemania o Estados Unidos en sus zonas de influencia; y, por último, el nivel de complementariedad de dotaciones factoriales y capacidades competitivas es mucho menor que en América del Norte, Europa o Asia Oriental.<sup>1</sup>

Pero no se trata apenas del escaso nivel de integración sino también de la manera en que el país se integra en la economía global. Hay amplio consenso sobre la existencia de serios problemas de competitividad en buena parte del sector productivo. En tanto, pese a la emergencia de algunos “descubrimientos” exportadores en las últimas décadas (automóviles, servicios basados en conocimiento,<sup>2</sup> vino), el patrón de especialización de la Argentina ha cambiado poco en los últimos años. En 2016 más del 70% del valor de las exportaciones de bienes correspondía a complejos productivos basados en recursos naturales, y el grueso de esas exportaciones tenía bajos niveles de procesamiento o diferenciación. Estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (2016), basadas en la cantidad de productos exportados y en un índice que mide variedad de mercados, evidencian que la diversificación exportadora se ha mantenido relativamente constante en los últimos veinte años, frente a aumentos en la mayor parte de los países en desarrollo (PED), incluyendo vecinos como Colombia o Perú. Beaton *et al.* (2017), por su parte, muestran que aunque el país cuenta con un elevado número de socios co-

1 De acuerdo con estimaciones de Cadestin *et al.* (2016), el porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones latinoamericanas que provienen de la propia región es apenas del 9%, contra 40-50% en Asia o Europa.

2 Los servicios basados en conocimiento (SBC) incluyen servicios empresariales y profesionales (contables, legales, de gestión y asesoramiento), arquitectura, software y servicios informáticos, telecomunicaciones, ingeniería, audiovisuales, investigación y desarrollo (I+D), publicidad y algunas actividades financieras, de transporte y culturales.

merciales, la intensidad de esos vínculos es, en muchos casos, débil. Asimismo, en los últimos años la Argentina ha perdido posiciones relativas en el "índice de complejidad económica", que intenta medir la intensidad de conocimiento de los productos exportados por cada país (más adelante se desarrolla una explicación de dicho índice).

En cuanto a la integración en CGV, Cadestin *et al.* (2016), con fuente en la base TIVA,<sup>3</sup> muestran que la Argentina tiene apenas 14% de valor agregado extranjero en sus exportaciones, lejos del promedio mundial (25%) y apenas por arriba de otros seis países de la muestra respectiva. Si bien esto se debe en parte a la especialización en bienes primarios –que en general requieren menos insumos importados–, las exportaciones industriales también muestran niveles muy bajos de contenido extranjero, señal de la débil integración del aparato productivo local en procesos de división del trabajo a escala regional o global. En tanto, la integración de la Argentina como proveedor de valor agregado incorporado en exportaciones de terceros países también es débil; el 16% de las exportaciones del país tienen ese destino, contra un promedio en torno al 23% o 24% y por debajo del resto de los países de América del Sur incluidos en la muestra (Brasil, Chile y Colombia). Sumando ambos indicadores, el índice de participación de la Argentina en las CGV es apenas del 30%, contra el 35% de Brasil, 38% de Colombia y 52% de Chile, y se encuentra lejos de los promedios para países desarrollados y PED, que se acercan al 50% (Cadestin *et al.*, 2016).

En tanto, hay actividades que sobreviven fundamentalmente gracias a la existencia de mecanismos de control de las importaciones o cuya situación se vería amenazada en un contexto de mayor integración, y las posibilidades de avanzar hacia una reconversión "proeficiencia" son muy escasas. Aunque para la política pública estas industrias son relevantes desde el punto de vista del empleo, esa protección genera costos para los consumidores y para las actividades aguas abajo que utilizan los productos de las respectivas industrias como insumos para sus propios procesos productivos. El impacto negativo de la protección se hace más evidente al considerar que el comercio en las CGV implica que para exportar hay que importar bienes y servicios intermedios; las barreras para estos últimos no hacen sino perjudicar a las firmas locales exportadoras, e incluso a muchas que abastecen al mercado doméstico.

La inversión también muestra signos de una escasa integración. Mientras que en los años noventa la Argentina recibió alrededor del 25% de los flujos de IED arribados a América del Sur, en los últimos quince años, en promedio, esa participación no pasó del 10%. El peso del país como emisor de IED en la región también cayó de más del 30% en los años noventa a alrededor del 5% en el mismo período. Hay apenas siete firmas argentinas entre las primeras 100 "multilatinas" (según "Ránkings" de América Economía de 2016), contra 30 de Brasil, 26 de México, 19 de Chile, diez de Colombia y cinco de Perú. Esto sugiere que el país tiene muy pocas empresas capaces de liderar cadenas de valor a escala supranacional.

En este escenario, parece claro que la Argentina debe dar pasos para que su economía se integre más al mundo. Lo que no es tan obvio es cómo hacerlo. En efecto, la integración es un medio y no un fin *per se*, y las estrategias en esa materia pueden generar impactos diversos sobre un conjunto de dimensiones que deberían ser objeto de atención por parte de los tomadores de decisión.

<sup>3</sup> La base TIVA (*Trade in Value Added*) de la OCDE-OMC incluye datos de 58 economías que representan alrededor del 95% del PBI mundial.

La primera de estas dimensiones se vincula con la sustentabilidad del sector externo. Por un lado, cuando no se generan las divisas necesarias para afrontar la demanda de importaciones emergen las conocidas restricciones al crecimiento. Por otro, el sector externo impacta sobre el crecimiento a través de la volatilidad, un tema importante cuando el patrón exportador se concentra en *commodities* sujetos a ciclos de precios de difícil previsión en cuanto a amplitud y duración.

Segundo, la integración al mundo mejora la dinámica de la productividad y la innovación. Por un lado, permite incorporar tecnología tangible (p. ej., maquinaria, insumos sofisticados) e intangible (p. ej., licencias, *know how*). Por otro, la competencia en el mercado interno debería incentivar a los productores a elevar su eficiencia y mejorar sus productos; a la vez, la apertura contribuiría a bajar costos vía importaciones más baratas de bienes intermedios. Asimismo, exportar ayuda a aprender sobre mejores prácticas comerciales y productivas e incentiva la adopción de nuevas tecnologías. Finalmente, hay un canal que va desde la estructura productiva hacia la productividad (vía rendimientos crecientes, complementariedades, externalidades, etc.); por tanto, la estrategia de integración podrá tener impactos diferentes sobre el crecimiento en la medida en que favorezca o desaliente a las actividades que pueden contribuir al aumento de la productividad por las vías mencionadas.

La tercera dimensión es la del empleo y la equidad. Una economía más abierta generará nuevos empleos en sectores “competitivos”, aunque no necesariamente las personas desplazadas desde las industrias afectadas serán capaces de ocuparlas (cabe aclarar que la definición concreta de políticas debe reconocer la amplia heterogeneidad existente dentro de los distintos sectores o industrias, lo que supone un nivel más granular que el que aquí usamos para simplificar el análisis). Hay fricciones y límites para la relocalización de la fuerza de trabajo, lo cual tiene impactos tanto de nivel como de composición sobre el empleo –si, por ejemplo, esas personas se mueven al sector informal–. La integración también puede tener efectos distributivos vía brecha salarial, en tanto afecta de manera diferente a trabajadores con distintos niveles de calificación.

Este trabajo no apunta a proponer una determinada forma de abordar los desafíos involucrados en este análisis, sino a proporcionar un conjunto de elementos que ayuden a delinear una estrategia de integración que tome en cuenta la multiplicidad y dificultad de dichos desafíos. En nuestra perspectiva, el primer problema que debe abordar una estrategia de inserción internacional hoy en la Argentina es de economía política: los intereses “defensivos” son conocidos, sus representantes están bien organizados y en muchos casos tienen un alto impacto en términos de empleo; en cambio, los intereses “ofensivos” no siempre son identificables con la misma certidumbre o carecen de la capacidad organizativa y de presión de los primeros. La definición de una estrategia de inserción internacional debe partir de este escenario para: delinear un sendero de transición en el cual se alienten reconversiones procompetitivas de empresas/sectores con intereses defensivos –o bien se asista a los trabajadores potencialmente afectados por un eventual achicamiento de esos sectores–; y avanzar hacia una mejor identificación de las empresas/sectores competitivos, o potencialmente competitivos, y ayudarlos a mejorar su acceso a mercados vía negociaciones comerciales, y a incrementar sus capacidades a través de políticas de desarrollo productivo, exportador y tecnológico. La existencia de fallas de mercado y de coordinación, junto con la presencia de fricciones y otro tipo de obstáculos que dificultan la movilidad de factores, justifican *per se* la necesidad de instrumentos que faciliten los procesos ya mencionados.

Los objetivos del trabajo son elaborar un “tablero de políticas” donde se identifican los componentes de las estrategias disponibles para diferentes tipos de sectores, así como sus interacciones y jerarquías, y aportar ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional. En función de estos objetivos, el trabajo se ordena del siguiente modo. El siguiente apartado comenta la evidencia disponible sobre los impactos de la apertura comercial y la integración en CGV, e introduce el mencionado “tablero” con el fin de entender cuáles son las herramientas centrales de política en materia de inserción internacional y sus respectivos impactos. A continuación, se analiza brevemente la situación de la Argentina a la luz de dicho tablero de políticas. Finalmente, la última sección evalúa el rol que pueden jugar los componentes del tablero de políticas en diferentes tipos de sectores y reflexiona escuetamente respecto de algunos condicionantes institucionales que influyen en la definición e implementación de una nueva estrategia de integración internacional para la Argentina.

## Apertura e integración: impactos, determinantes y políticas

### *Los impactos de la apertura: una breve discusión*

Hay diferentes canales a través de los cuales la apertura comercial podría tener efectos positivos en la productividad y el crecimiento. El primero es el tradicional de relocalización de factores, tanto en el nivel sectorial como de empresas dentro de un mismo sector (el comercio beneficia a las firmas previamente más productivas). Segundo, las empresas exportadoras pueden aprender de sus clientes extranjeros y verse impulsadas a mejorar sus capacidades productivas y tecnológicas, aunque la evidencia sobre este efecto es mixta (Crespi *et al.*, 2008; De Loecker, 2013). Tercero, la mayor competencia en el mercado local puede llevar a las empresas a bajar costos, innovar y concentrarse en sus capacidades “núcleo”. Por último, la apertura permite el acceso a insumos de menor costo, mayor calidad o mayor variedad, y facilita la transferencia de tecnología (IMF, 2016; Ahmad y Primi, 2017).

Fuera de estos argumentos más conocidos, interesa mencionar la literatura que explora los diversos canales a través de los cuales la estructura exportadora influye en el crecimiento. Algunos trabajos encuentran que la concentración de los socios comerciales y de las exportaciones impacta negativamente sobre el crecimiento (Aditya y Acharyya, 2011; IMF, 2014 y 2017). Henn *et al.* (2013), por su parte, hallan que los países que experimentan mayor crecimiento en la calidad de su canasta exportadora<sup>4</sup> alcanzan mayores ritmos de aumento de su PBI per cápita. En tanto, Hausmann *et al.* (2011) elaboran un índice de complejidad económica –que solo incluye el comercio de bienes–, el cual depende de la sofisticación<sup>5</sup> y la diversidad de los productos exportados. Si un país tiene un índice de complejidad superior al que le correspondería según su PBI per cápita, su potencial de crecimiento será mayor.

En contraposición, Lederman y Maloney (2010) sugieren que lo importante no es qué se produce, sino cómo se produce; el ejemplo obvio en este sentido es la

4 En general la calidad de la canasta exportadora se mide por índices de precios unitarios, corregidos por algunos factores que pueden distorsionar la relación entre ambas variables; véase Hallak (2006).

5 El grado de sofisticación de un bien depende del nivel promedio del PBI per cápita de los países que lo exportan.

industria electrónica y los esquemas de maquila vigentes en países como México, donde no se generan sino muy escasamente el tipo de derrames y eslabonamientos que se esperan de las producciones *high tech*. En cualquier caso, más allá de las divergencias sobre los canales específicos de impacto, la literatura sugiere que no importa únicamente el volumen del comercio, sino también su composición.

¿Cómo cambia la relación entre comercio y crecimiento en un escenario dominado por CGV? Una parte de la literatura sobre el tema explora las relaciones entre importación de bienes intermedios –valor agregado extranjero contenido en las exportaciones de un país, lo que se conoce como integración “hacia atrás”– y el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones. Kowalski y López-González (en prensa, citado en Ahmad y Primi, 2017) estiman que en las economías en desarrollo un 1% de incremento en el contenido importado de las exportaciones lleva a 0,1% de aumento en el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones. Asimismo, Kowalski *et al.* (2015) encuentran que el mayor contenido extranjero ayuda a elevar tanto la diversificación como la complejidad de la canasta exportadora; el mismo efecto es generado por la mayor sofisticación de los insumos importados. De aquí se deriva que la incorporación de bienes y servicios intermedios importados ayuda a elevar el valor agregado local así como la calidad de la canasta exportadora.

Kummritz (2015), en tanto, no halla evidencia firme respecto de efectos positivos de la participación en CGV a través de la transferencia de tecnología –vía importación de insumos intermedios–, excepto para los países con suficiente capacidad de absorción –medida a partir del capital humano, el ambiente institucional y los gastos en I+D+. En IMF (2017) se muestra que la integración “hacia adelante” (*upstream*) –como proveedor de valor agregado incorporado en productos intermedios que luego son exportados a terceros países– tiene efectos positivos sobre el crecimiento, mientras que no se encuentran efectos similares en el caso de la integración hacia atrás (*downstream*). La integración *upstream*, a su vez, se facilita con la disponibilidad de capital humano y sistemas de innovación eficientes. Estos trabajos sugieren, entonces, que los beneficios de la inserción en CGV son contingentes a la disponibilidad de capacidades locales.

¿Qué ocurre con los impactos de la apertura sobre el mercado de trabajo? Autor *et al.* (2016) revisan estudios que analizan los efectos de la penetración de las importaciones de origen chino sobre el mercado laboral estadounidense. Los autores encuentran que el incremento de un punto porcentual en la penetración de las importaciones reduce el empleo industrial en 1,3 puntos logarítmicos. Esos efectos parecen ser persistentes en el nivel local debido a que los ajustes en el mercado de trabajo son lentos e incompletos, y la movilidad entre regiones y entre sectores es limitada. Más aún, la reducción en el empleo industrial en las zonas afectadas reduce el gasto en bienes y servicios no transables amplificando el impacto local. En tanto, los trabajadores en las industrias expuestas a la mayor competencia ven disminuidos de forma permanente sus ingresos y sufren mayores tasas de rotación laboral.

Dix-Carneiro y Kovak (2017) analizan los efectos regionales de la liberalización comercial en el mercado laboral formal brasileño a partir de comienzos de los años noventa. Las regiones más fuertemente afectadas por la liberalización experimentaron lentas pero continuas caídas en el nivel de empleo, efectos que se estabilizaron cerca de 15 años después del inicio de la apertura. Paralelamente, encuentran evidencia de efectos negativos persistentes y crecientes sobre los salarios. Esto sugiere no solo que los ajustes en el mercado de trabajo suelen ser más lentos que lo predicho por

la teoría tradicional, sino también que los efectos de largo plazo pueden ser mayores que los de corto y medio.<sup>6</sup> En la misma línea, la revisión de Pavcnik (2017) acerca del tema, sobre la base de diferentes estudios en PED, sugiere no solo que los efectos locales de la apertura sobre el empleo y los niveles de ingresos pueden ser duraderos, sino que se extienden a las generaciones siguientes a través de canales tales como educación, criminalidad y salud.

Parece haber un *trade-off*, entonces, entre las potenciales ganancias de la apertura y sus impactos persistentes sobre determinados grupos en el mercado de trabajo. En este contexto, interesa explorar la evidencia en torno a la efectividad de las políticas laborales activas. Card *et al.* (2015) realizan un metaanálisis de la literatura respectiva con una muestra de 207 estudios y encuentran que los efectos de los programas son relativamente pequeños en el corto plazo, pero su magnitud crece en el mediano plazo (de uno a dos años luego de concluido) y en el largo plazo (más de dos años después de concluido). Por su lado, Pavcnik (2017) releva algunos estudios más recientes en PED que muestran que las políticas laborales activas tienen un efecto muy modesto. Por ejemplo, los programas de capacitación, en promedio, hacen que tres de cada cien participantes consigan un empleo que no hubieran conseguido sin el programa, y sus costos per cápita son muy altos. Los subsidios al empleo tampoco tienen mejores resultados.

En conclusión, la apertura puede tener impactos positivos sobre la productividad y el crecimiento, aunque su concreción depende en gran medida de las capacidades locales. Asimismo, hay que tener en cuenta los potenciales impactos negativos sobre el mercado de trabajo. Todo esto nos lleva a la necesidad de pensar en términos amplios el *mix* de políticas que debe acompañar los procesos de apertura, un argumento que luego desarrollaremos más en extenso.

### ***Los determinantes de la inserción internacional***

En la sección previa hemos discutido brevemente los impactos económicos y sociales de la apertura y de la inserción en las CGV. La pregunta inmediata, entonces, es acerca de los determinantes del nivel de integración de un país en la economía mundial. El primer interrogante, en un contexto de fuerte reducción de las barreras arancelarias a escala global –y una creciente presencia de restricciones no arancelarias–, es si aquellas aún tienen impactos sobre el comercio. Goldberg y Pavcnik (2016) sugieren una respuesta positiva, pero solo cuando hablamos de comercio dentro de cadenas de valor globales o regionales donde se definen patrones verticales de especialización. En el mismo sentido, Diakantoni y Escaith (2014) hallan que el mayor peso del comercio de bienes intermedios asociado a las CGV potencia el rol de los aranceles, en particular por su carácter acumulativo, ya que los bienes cruzan varias veces las fronteras.

Ding y Hadzi-Vaskov (2017), en tanto, estiman los determinantes de diversas medidas relativas a la composición de las exportaciones (especialización en sectores de alta tecnología, diversificación, complejidad, sofisticación). Los autores concluyen que la eficiencia de la infraestructura, el capital humano y los aranceles bajos inducen una mejora en la calidad de la canasta exportadora y que los acuerdos comerciales favorecen menores niveles de concentración y una mayor sofisticación exportadora.

<sup>6</sup> Dauth *et al.* (2014) y Donoso *et al.* (2015) llegan a conclusiones similares para diversos países de la UE.

¿Qué ocurre con los determinantes específicos de la inserción en las CGV? Kowalski *et al.* (2015) encuentran que la lejanía a los principales *hubs* del comercio desalienta la integración en las CGV. Por su parte, Kowalski y López-González (en prensa) hallan que los bajos costos laborales unitarios impulsan mayores niveles de valor agregado doméstico en las exportaciones de los PED. El nivel de demanda doméstica –aproximado por el valor agregado consumido domésticamente en una industria– se relaciona positivamente con el volumen de valor agregado local en las exportaciones, sugiriendo que la articulación con la economía nacional también es relevante para integrarse en las CGV.

¿Qué rol juega la política comercial a la hora de explicar la inserción en CGV? Kowalski *et al.* (2015) revelan que los bajos aranceles, la pertenencia a acuerdos de comercio, la apertura a la IED y las medidas de facilitación del comercio elevan la probabilidad de insertarse en las CGV. Kummritz *et al.* (2017) también observan efectos positivos de la apertura a la IED y al comercio sobre la integración en CGV. Orefice y Rocha (2014), en tanto, argumentan que la relación entre la participación en redes de producción globales y la firma de acuerdos “profundos” es de doble vía, ya que ingresar a estos acuerdos promueve una mayor integración, a la vez que los países más integrados tienen mayor probabilidad de ser miembros.

Cadestin *et al.* (2016) muestran que las reglas de origen y las barreras no arancelarias tienen un impacto negativo sobre las posibilidades de integración en las CGV para los países de América Latina. Esto sugiere que negociaciones tendientes a armonizar o avanzar hacia el reconocimiento mutuo de reglas, regulaciones y estándares entre los distintos bloques comerciales ayudarían a una mayor integración de la región en las CGV –de hecho, la incidencia negativa de estos factores es mayor que la de los aranceles–.<sup>7</sup> Finalmente, Kowalski *et al.* (2015) hallan que la calidad de la infraestructura es un factor determinante de la posibilidad de integrarse en CGV (véase también Kummritz *et al.*, 2017), mientras que Kowalski y López-González (en prensa) señalan que la distancia afecta negativamente el valor agregado doméstico contenido en las exportaciones de terceros países; la fuerza del impacto se duplica en los países emergentes, lo cual podría deberse a la debilidad de la infraestructura de transporte en dichos países.

En suma, la política comercial entendida tradicionalmente sigue desempeñando un papel fundamental para explicar el nivel y las modalidades de la integración de los países en la economía mundial, pero hay otros factores que son crecientemente importantes y tienen que ver con los costos asociados a debilidades en la infraestructura, ineficientes procedimientos aduaneros o logísticos, o falta de armonización de estándares y regulaciones. Se trata, entonces, de aspectos clave de política si se quiere impulsar una mejor inserción exportadora.

### ***El “tablero de políticas” de la integración***

Como vimos en secciones previas, tanto los impactos como los determinantes de la inserción internacional de un país responden a un complejo conjunto de factores. En consecuencia, la discusión sobre herramientas de política también debe complejizarse e ir más allá del ámbito tradicional del comercio. En este sentido, proponemos analizar los componentes de una estrategia de inserción internacional a través del tablero de políticas presentado en el cuadro 1. Está claro que las políticas incluidas en los distintos casilleros tienen fuertes interacciones y complementariedades entre

<sup>7</sup> Véanse también Beaton *et al.* (2017), IMF (2017) y Ahmad y Primi (2017).

## CUADRO 1 Los componentes de una estrategia de inserción internacional

|  |                                    |
|--|------------------------------------|
| POLÍTICA COMERCIAL Y COSTOS DEL COMERCIO | APOYO A LAS EXPORTACIONES          |
| REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IED         | DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN |

Fuente: Elaboración propia.

sí. Sin embargo, entendemos que la división planteada es útil en tanto que los instrumentos pertenecientes a cada uno de ellos responden a lógicas particulares y tienen objetivos específicos y distintos de los ubicados en otros casilleros; usualmente, también son responsabilidad de diferentes organismos de gobierno.

El primer casillero incluye las políticas que impactan de forma directa sobre las relaciones comerciales con terceros países. Este comprende la estructura arancelaria (protección nominal y protección efectiva), las medidas de defensa comercial y las barreras no arancelarias (licencias, cuotas, normas técnicas y sanitarias, *antidumping*, derechos compensatorios y salvaguardas) y los acuerdos comerciales. También abarca los costos de transporte, determinados por el estado de la infraestructura física y “blanda”, incluyendo la eficacia de los procedimientos aduaneros y el efecto de otras regulaciones que impactan sobre los tiempos del comercio. Los trabajos citados en Shepherd (2013) sugieren que los retrasos impredecibles en la frontera pueden ser más perjudiciales que otros costos explícitos, y que los países que garantizan el movimiento confiable y rápido de bienes son más atractivos para la IED asociada a CGV.<sup>8</sup>

El segundo casillero es el de las políticas de apoyo a las exportaciones. Si bien este tema podría considerarse parte de las políticas de desarrollo productivo, dado que aquí estamos tratando específicamente estrategias de internacionalización, vale la pena abordarlo por separado. En este grupo incluimos iniciativas tales como reembolsos de impuestos internos (incluyendo los aduaneros) –que buscan neutralizar la carga impositiva de las exportaciones–, exenciones y subsidios tributarios, créditos y garantías especiales, las zonas especiales para la exportación y la provisión de servicios para exportadores actuales o potenciales. Estos últimos usualmente son prestados por agencias especializadas e incluyen análisis de mercados, información sobre oportunidades comerciales, asistencia técnica y capacitación, apoyo para participar en misiones comerciales y ferias y acciones de *matchmaking*, entre otros.<sup>9</sup> Desde el punto de vista de la teoría económica, estas intervenciones encuentran su fundamento en la existencia de externalidades de información/reputación que pueden generar, por ejemplo, las empresas “pioneras” en el acceso a ciertos mercados (Artopoulos *et*

<sup>8</sup> Hummels y Schaur (2013) estiman que el costo de un día de retraso en la entrega de un bien a los clientes finales equivale a entre un 0,6% y un 2,3% del arancel *ad-valorem*.

<sup>9</sup> El accionar de estas agencias se potencia cuando hay representación privada en su dirección, cuando la promoción se focaliza en exportaciones no tradicionales o en firmas no exportadoras y cuando sus acciones se acompañan por promoción de la inversión y el financiamiento de las exportaciones. Asimismo, hay umbrales mínimos de presupuesto debajo de los cuales la falta de masa crítica puede arrojar resultados poco efectivos (Crespi *et al.*, 2014).

*al.*, 2010). En este contexto, el mercado no generaría suficientes estímulos a invertir en actividades de “descubrimiento” de oportunidades exportadoras.<sup>10</sup>

Las exenciones tributarias y los subsidios a la exportación hoy juegan un rol mucho menor que en el pasado, ya que las regulaciones multilaterales los consideran una forma de competencia desleal. Los créditos y garantías preferenciales, en tanto, apuntan a mitigar la presencia de fallas de mercado que dificultan la exportación, especialmente para las pymes o para actividades en las que los montos de las operaciones son grandes (industria naval, aérea, nuclear, energética o ferroviaria).<sup>11</sup> Más en general, el acceso al crédito es crucial para exportar debido a la existencia de elevados costos fijos para entrar a los mercados extranjeros –relacionados, por ejemplo, con inversiones en capacidad productiva, el desarrollo de redes de distribución o la adaptación a regulaciones–, sumado a que los tiempos de las operaciones respectivas también son mayores (Feenstra *et al.*, 2014). Las zonas especiales, a su vez, ofrecen condiciones preferenciales en materia de regulaciones legales, infraestructura y normas fiscales, aduaneras y laborales, con el fin de promover determinadas actividades exportadoras.

El tercer casillero es el de las políticas vinculadas a la IED. En un mundo donde comercio e inversiones están cada vez más interrelacionados, las políticas de regulación y promoción de inversiones pueden tener impactos fuertes sobre el patrón exportador, tanto directos como indirectos, vía derrames y vínculos con proveedores, clientes y competidores. Por un lado, tenemos aquí las políticas que definen las condiciones de ingreso y operación de las firmas extranjeras en el territorio de un determinado país, las cuales se plasman tanto en normas internas como en acuerdos binacionales (tratados bilaterales de inversión), regionales o multilaterales; estas condiciones pueden ser más o menos restrictivas o discriminatorias para el capital extranjero *vis à vis* el doméstico. Por otro lado, encontramos las iniciativas de promoción de la IED, que pueden ir desde las simples acciones de *marketing* del país, hasta la provisión de información y servicios de asistencia. Estos servicios generalmente son prestados por agencias especializadas, que muchas veces son las mismas que proveen servicios de apoyo a la exportación –algo no extraño considerando la cada vez más estrecha relación entre comercio e IED–. La principal razón para la creación de estas agencias es la existencia de fallas de información.<sup>12</sup> En ocasiones, estos organismos se convierten “de facto” en agencias de desarrollo cuando incluyen entre sus objetivos temas tales como el desarrollo regional o la generación de vinculaciones y derrames. Asimismo, al presente la mayor parte de estas agencias emplea estrategias de *targeting* para sus tareas de promoción. La caja de herramientas en este casillero también incluye la adopción de subsidios, exenciones impositivas o créditos preferenciales para los inversores.<sup>13</sup> Crecientemente, estos incentivos se otorgan a cambio de contrapartidas específicas (inversión en ciertos sectores/tareas/regiones, formación de capital

<sup>10</sup> Las evaluaciones recientes muestran que estas actividades tienden a mejorar los resultados exportadores, en particular cuando las empresas utilizan conjuntamente diversos tipos de servicios (asesoría, entrevistas con clientes potenciales, participación en ferias y misiones) (Crespi *et al.*, 2014).

<sup>11</sup> Diversos estudios muestran que el racionamiento del crédito afecta tanto la probabilidad como la intensidad de la actividad exportadora de las firmas afectadas (Minetti y Zhu, 2011; Muñiz, 2015).

<sup>12</sup> El desconocimiento o la incomprensión de aspectos regulatorios, condiciones de mercado y de la cultura de negocios local, por ejemplo, generan costos de aprendizaje y puesta en marcha para los inversores (CEPAL, 2006).

<sup>13</sup> Distintos trabajos muestran que, en general, los incentivos fiscales tienen un impacto positivo sobre la

humano, eslabonamientos,<sup>14</sup> actividades de I+D). Finalmente, las agencias vienen dando cada vez mayor importancia a las tareas de *aftercare*, que intentan promover el “escalamiento” de las actividades desarrolladas localmente por las filiales extranjeras dentro de las respectivas cadenas de valor.

La promoción de la IED también abarca a las empresas locales que pretenden internacionalizarse, incluyendo desde la provisión de servicios de información y asistencia y el apoyo al ingreso a mercados externos, hasta garantías y créditos específicos. La internacionalización vía IED es un mecanismo de exportación en el caso de los servicios, e incluso en las manufacturas puede facilitar el acceso a terceros mercados cuando se requiere cercanía con el cliente. Asimismo, permite acceder a conocimiento valioso en materia productiva, tecnológica y comercial, y puede ser asimismo un canal para generar exportaciones directas e indirectas de los proveedores de las empresas que se internacionalizan.

Finalmente, el cuarto casillero incluye las políticas de apoyo al desarrollo productivo y la innovación. El fundamento de estas políticas se basa en la existencia de fallas de mercado –por ejemplo, las que pueden dificultar el acceso al crédito y a la información tecnológica y de mercado– y coordinación,<sup>15</sup> que pueden dificultar la creación y expansión de empresas potencialmente dinámicas, bloquear la puesta en marcha de inversiones rentables, obstaculizar la provisión de determinados bienes públicos o limitar el desarrollo de actividades generadoras de externalidades (como la I+D). Las políticas en este casillero pueden ser relevantes para ayudar a cerrar brechas de productividad, tecnología o calidad de empresas locales potencialmente exportadoras, así como para generar nuevas oportunidades de diversificación productiva y exportadora. También pueden ser mecanismos de ayuda a sectores que deben reconvertirse para ganar competitividad.

Un área importante en este cuadrante es la de *clusters*. La pertenencia a este tipo de organizaciones puede dar lugar a ganancias colectivas de eficiencia vía generación y transferencia de conocimiento, disponibilidad de personal calificado y procesos de especialización y división del trabajo en su interior (véase Giuliani y Bell, 2005). Sin embargo, estas vinculaciones pueden verse obstaculizadas por la existencia de fallas de mercado –por ejemplo, información asimétrica entre los integrantes–, o bien por la presencia de elevados costos de transacción que dificultan la acción colectiva necesaria para la cooperación horizontal.

Como se resume en Crespi *et al.* (2014), las políticas de desarrollo productivo e innovación, en general, se pueden clasificar en verticales –cuando apuntan a un

---

atracción de IED; sin embargo, su incidencia difiere según las características de la firma y de la propia inversión (véanse Buettner y Ruf, 2007; Klemm y Van Parys, 2010; Van Parys y James, 2010).

14 Para evitar confusiones terminológicas, reservamos la palabra “eslabonamientos” para referirnos a vínculos con proveedores y clientes locales, y el término “encadenamientos” para hablar sobre la integración en CGV con esos mismos actores pero en el extranjero.

15 Ejemplos de fallas de coordinación: a) cuando los procesos de innovación involucran complementariedades entre diversos agentes; b) en mercados pequeños ciertas capacidades especializadas pueden no generarse si no hay masa crítica por el lado de la demanda; a su vez, la ausencia de capacidades obstaculiza el desarrollo de nuevos sectores; c) el incentivo a convertirse en un emprendedor de alto riesgo es bajo cuando no hay suficientes inversores ángeles u oferta de capital semilla y de riesgo; además, esta oferta de fondos no se desplegará si no hay una potencial demanda por parte de un número relativamente grande de proyectos potencialmente exitosos (Crespi *et al.*, 2014).

sector específico– u horizontales –cuando tienen alcance general–. La otra dimensión de política relevante en este cuadrante es la que divide, por un lado, a la provisión de bienes públicos, que aumentan la competitividad de los sectores productivos; y, por otro, a las intervenciones de mercado, que alteran el cuadro de incentivos y conductas de los agentes privados.

La provisión de bienes públicos horizontales incluye las iniciativas para mejorar la cantidad y calidad del capital humano y la infraestructura, la facilitación del clima y las regulaciones para hacer negocios y ciertos marcos legales básicos como los vinculados a derechos de propiedad intelectual. En cuanto a las intervenciones de mercado horizontales, uno de sus fundamentos esenciales es la necesidad de estimular, mediante subsidios o exenciones fiscales por ejemplo, actividades que, por generar externalidades positivas, tendrían un nivel de inversión privada subóptimo desde el punto de vista social. La capacitación de personal o la I+D son casos claros en ese sentido. Asimismo, en este cuadrante encontramos la provisión subsidiada de servicios de asistencia tecnológica, comercial, productiva o de gestión. También entran aquí las políticas que apoyan la colaboración entre universidades, centros tecnológicos y empresas. Finalmente, los programas de extensión se orientan a facilitar la difusión y adopción de tecnologías existentes a fin de mejorar la competitividad de las empresas de menor tamaño.

Las políticas verticales abarcan esencialmente el mismo tipo de instrumentos que las horizontales, pero aplicados a sectores/cadenas/tecnologías específicas. La pregunta aquí sería cuál es el criterio para elegir unos sobre otros. Así, ciertas actividades pueden generar externalidades de conocimiento significativas. Esto podría, por ejemplo, justificar la aplicación de incentivos específicos para tecnologías de propósito general (*software*, biotecnología, nanotecnología). Una segunda razón es el objetivo de apoyar el proceso de diversificación y transformación productiva de una economía. En efecto, el proceso de desarrollo no ocurre solo a través del crecimiento de las actividades ya existentes, sino mediante el descubrimiento de nuevas actividades donde el país puede ser competitivo. Estos descubrimientos pueden ser afectados, por ejemplo, por fallas de coordinación que impiden la creación de ciertos bienes colectivos o dificultan la generación de inversiones complementarias, así como por problemas de apropiación de los resultados derivados de las inversiones necesarias para desarrollar nuevas capacidades (véase Crespi *et al.*, 2014).

Claramente, las políticas verticales son apuestas más riesgosas. Sin embargo, como lo muestra la experiencia de países como Corea o Taiwán, la focalización de los instrumentos de promoción –que no equivale necesariamente a seleccionar ganadores– puede resultar exitosa si se cuenta con capacidades institucionales adecuadas y si aquella se basa en el diálogo y la interacción con el sector privado y el financiero, a fin de detectar sectores efectivamente promisorios (véase Stiglitz, 1997).

Como se dijo antes, es evidente que en la práctica los instrumentos y políticas ubicados en los distintos casilleros exhiben fuertes interacciones y complementariedades. Por ejemplo, si los acuerdos de libre comercio favorecen el acceso a terceros mercados, puede ocurrir que las firmas potencialmente beneficiarias no cuenten con la información técnica y de mercado requerida para aprovechar esas oportunidades. Asimismo, si bien la llegada de IED puede favorecer el desarrollo de proveedores que luego se conviertan en exportadores dentro de determinadas cadenas de valor, puede ocurrir que las firmas locales aspirantes a proveedores carezcan de determinadas competencias o habilidades tecnoproductivas, o de certificaciones específicas.

En tanto, mecanismos defensivos de política comercial –como las normas *antidumping*– pueden ser utilizados como “palanca” para que las firmas/sectores protegidos adopten estrategias de reconversión, objetivo para el cual puede ser relevante la interacción con determinadas políticas de desarrollo productivo. Más aún, al interior de cada casillero también hay complementariedades; por ejemplo, en el caso de las políticas de desarrollo productivo hay instrumentos que impactan sobre distintas etapas del ciclo de vida de una empresa, y por tanto deberían ser pensados en forma coordinada. También pueden existir *trade-offs*: por ejemplo, muchas veces los acuerdos que permiten mejor acceso a terceros mercados tienen como contrapartida una reducción del espacio de políticas disponible para el país en temas tales como propiedad intelectual o compras públicas.

Por consiguiente, es importante que existan mecanismos de coordinación que le den una racionalidad general a las distintas intervenciones, tanto en cuanto a sus objetivos y posibles impactos, como respecto de la secuencia en que son llevadas adelante. La creación de gabinetes o consejos interministeriales es una de las alternativas para avanzar en este sentido. Los mecanismos de diálogo público-privados también son una herramienta para identificar sectores potencialmente “ganadores” y “perdedores” en escenarios de mayor apertura, intercambiar información, generar consensos y diseñar estrategias e instrumentos eficaces para alcanzar las metas fijadas en cada caso.<sup>16</sup>

### Tablero de políticas de integración: el caso argentino<sup>17</sup>

Aquí analizamos brevemente el estado de situación de la Argentina en los diferentes cuadrantes del “tablero de políticas” recién presentado. En cuanto al primero de ellos, “política comercial y costos del comercio”, en los últimos años de la administración previa hubo un marcado incremento de las tendencias proteccionistas. Esto se refleja, en primer lugar, en el aumento de la protección arancelaria; de acuerdo a información de la OMC el promedio aritmético del arancel NMF (nación más favorecida) aumentó levemente del 12% en 2006, tanto en promedio simple como ponderado, al 13,7% y 12,8% respectivamente en 2016.<sup>18</sup> En particular, la Argentina destaca por el nivel de protección para bienes intermedios, algo que como ya vimos afecta la inserción en las CGV –según datos del *World Integrated Trade Solution*, Banco Mundial–: en 2015 el arancel promedio ponderado para intermedios en la Argentina se acercaba al 6%, solo superado por

<sup>16</sup> Véase Fernández Arias *et al.* (2017).

<sup>17</sup> Nos limitamos a las instituciones y políticas administradas por el Estado nacional –en casi todas las provincias existen políticas de apoyo a las exportaciones y al desarrollo productivo–. Asimismo, quedan afuera las políticas que maneja el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y que buscan promover el empleo mediante subsidios, actividades de formación, reducción de aportes patronales, asistencia en la búsqueda de trabajo y otros programas.

<sup>18</sup> Según datos del Banco Mundial, la tasa arancelaria estimada como promedio ponderado según el volumen de comercio alcanzaba, a nivel mundial, menos de 3% en 2012. Sin embargo, siguen existiendo fenómenos tales como los “picos” –tarifas mayores al 15%– y los “escalamientos” arancelarios –protección mayor para bienes finales que para bienes intermedios o materias primas–, los cuales afectan especialmente a sectores tales como agricultura, productos animales, textiles, productos de cuero, vestimenta y madera.

Brasil y Venezuela en América Latina. Asimismo, la Argentina es uno de los países que con más frecuencia ha recurrido a medidas restrictivas del comercio –según datos del *Global Trade Alert* se ubica cuarta desde 2009 a la fecha, solo detrás de Estados Unidos, Rusia e India–. Adicionalmente, existe un sistema de Licencias no Automáticas, en el marco del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones, que reemplaza a las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, vigentes desde 2012.

Por otro lado, los costos de transporte y logística también son elevados. La Argentina ha venido perdiendo posiciones en el *Logistics Performance Index* del Banco Mundial, pasando del puesto 45 al 66 –sobre 160 países– entre 2007 y 2016, con un mal desempeño focalizado principalmente en los servicios aduaneros, la calidad de la infraestructura y la logística, y los costos del transporte internacional. Cerra *et al.* (2016), en tanto, muestran que la Argentina está por detrás de sus rivales directos en los mercados internacionales en cuanto a la calidad de su infraestructura. A su vez, de acuerdo con el *ranking Doing Business* del Banco Mundial, la Argentina figura en el puesto 111 en lo que hace a facilitación del comercio –tiempos y costos para exportar e importar–, detrás de vecinos como Chile, México o Perú –en este último tema se pueden esperar mejoras importantes a partir de la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Ahora, respecto de las negociaciones con terceros países, el principal proceso de integración del que participa la Argentina, el Mercosur, atravesó una fase de claro estancamiento en los últimos años. Como señalan Da Motta Veiga y Polónia Rios (2017), frente a la promesa de “regionalismo abierto” que inspiró su creación hace más de 25 años, este proceso se vio fuertemente limitado por una serie de factores que incluyen: el objetivo de preservación de espacios de política para fomentar la industrialización en la Argentina y Brasil; y el hecho de que las ventajas comparativas de los países del Mercosur se concentran en las cadenas agroindustriales donde se encuentra el núcleo duro del proteccionismo en los mercados relevantes, tanto desarrollados –Estados Unidos, la UE o Japón– como PED –India o México.

El Mercosur es una unión aduanera imperfecta –debido a las diversas perforaciones existentes al arancel externo común– y subsisten obstáculos al libre movimiento de bienes y factores dentro del bloque. Cuestiones clave para la agenda de integración –por ejemplo, el comercio de servicios, la internalización de las regulaciones Mercosur o el tratamiento de las zonas francas– todavía están pendientes de resolución (INTAL, 2017). A su vez, desde el punto de vista institucional, los avances han sido casi nulos, y los conflictos asociados a las violaciones a los acuerdos vigentes se han resuelto generalmente en forma bilateral (Ons, 2017). En tanto, pese a los repetidos intentos de fomentar procesos de complementación productiva, esta ha avanzado apenas en algunas industrias gobernadas por multinacionales, y en particular en la automotriz, donde rigen normas de comercio administrado. Finalmente, el estancamiento de la agenda externa del Mercosur –el bloque apenas ha firmado tratados de libre comercio con Israel y Egipto, y tiene acuerdos preferenciales con la *Southern Africa Customs Union* e India– contrasta con el activismo de otras naciones de la región, en particular Chile, Colombia, Perú y México.

En este contexto, emergen dos consecuencias negativas para la integración de la Argentina al mundo: las potencialidades del Mercosur en materia de complementación productiva se aprovechan de manera subóptima; y los exportadores locales están en desventaja frente a competidores de otros países que tienen acceso preferencial a mercados con los cuales sus países han concretado acuerdos comerciales.

En el período más reciente se observa una mayor voluntad por retomar la agenda de negociaciones del Mercosur, tanto interna como externa. No obstante, este renacer se encuentra con un escenario internacional más hostil, tanto por la retórica proteccionista de muchos gobiernos de países desarrollados como por el debilitamiento del espacio multilateral de negociación (véase Da Motta Veiga y Polónia Rios, 2017). El largamente demorado tratado con la UE representaría un claro avance en este contexto,<sup>19</sup> aunque al momento de escribirse este trabajo no se ha terminado de definir los compromisos que asumen las partes negociadoras –o no se han hecho públicos al menos–, y esta falta de definición naturalmente dificulta tener un balance costo-beneficio claro de dicho posible acuerdo.

La agenda interna también comenzó a dinamizarse, lo cual se refleja en la firma de un Protocolo de Inversiones y otro de Compras Públicas en 2017. Además, se decidió avanzar en la convergencia de reglamentos técnicos, sanitarios y fitosanitarios. Así, la Argentina y Brasil firmaron un convenio para evitar la doble tributación, que beneficia a los exportadores de servicios en particular (INTAL, 2017).

Es claro entonces que el Mercosur necesita activar las energías negociadoras tanto para completar la agenda interna como para avanzar en los acuerdos con nuevos socios. Esto implica no solo tomar decisiones sobre los objetivos y estrategias a perseguir, y su secuencia, sino también generar nuevos marcos institucionales que apoyen ese proceso. Un aspecto fundamental en este nuevo escenario es que gracias a los acuerdos de complementación económica firmados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con la Comunidad Andina, México y Chile, el comercio intrarregional de bienes en América del Sur está casi totalmente liberalizado desde el punto de vista arancelario. Sin embargo, no ha habido avances en áreas como servicios, compras públicas o inversiones (INTAL, 2017). Las iniciativas en estos temas, así como en materia de armonización de reglas de origen, podrían ayudar significativamente a la expansión de los procesos de complementación productiva en la región.

En cuanto al cuadrante “apoyo a las exportaciones”, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, creada en 2016, es un organismo descentralizado del Ministerio de Producción que absorbió las tareas de la ex Fundación Exportar. El organismo provee el tipo de servicios típicamente prestados por entidades similares –sobre los que ya se habló previamente–, aunque dada su corta vida todavía recorre su curva de aprendizaje en materia de estructura, funcionamiento, tareas y objetivos.

Por otro lado, la principal fuente de apoyo financiero oficial para las exportaciones –más allá de las líneas provistas por los bancos públicos nacionales y provinciales– es el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Se trata de una entidad descentralizada del Ministerio de Producción, cuyo único accionista es el Estado nacional, que opera como banco de segundo piso. Si bien fue creado hace varios años, solo desde 2016 ha comenzado a tener una presencia efectiva en el mercado aportando fondeo de largo plazo para distintos tipos de operaciones.

Cabe mencionar que el Ministerio de Producción administra el régimen de reintegros a la exportación, destinado a devolver impuestos internos que se hubieran pagado durante la cadena de producción exportadora, y cuyas alícuotas recientemente fueron elevadas hasta un 8%. En tanto, se eliminaron todas las retenciones a

<sup>19</sup> Adicionalmente, el Mercosur ha iniciado conversaciones con otros potenciales socios como la Asociación Europea de Libre Comercio, Corea del Sur y Canadá.

la exportación salvo las aplicadas a la soja y subproductos. Asimismo, el régimen de *draw-back* permite a las firmas obtener el reembolso de los derechos de importación pagados por insumos empleados en sus actividades exportadoras.

Respecto del cuadrante “Regulación y promoción de la IED”, y de acuerdo con un *ranking* recientemente elaborado por el FMI, la Argentina es uno de los países más abiertos a la IED a nivel global, y el más abierto en la región junto con Colombia (Morgan, 2017). La IED puede ingresar a cualquier sector en condiciones de igualdad de trato con las empresas locales sin requisito de autorización previa; tampoco existen restricciones para la repatriación de capital ni para la remisión de utilidades. Asimismo, el país ha firmado cerca de sesenta tratados bilaterales de inversión y es miembro del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones y de la *Multilateral Investment Guarantee Agency*.

En cuanto a servicios a los inversores, estos son provistos por la mencionada Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. Este organismo busca promover al país como destino de inversión y asistir a los inversores durante las distintas etapas del proceso –análisis, toma de decisión, ejecución, posinversión y reinversión–, en línea con las acciones que mencionamos con anterioridad al describir el rol de las agencias de inversión a nivel internacional (aquí vale el mismo comentario aplicado previamente a la Agencia en relación con su corta experiencia). En un contexto donde, como referimos antes, la interacción entre el comercio y la IED es muy estrecha, la creación de una agencia que abarca ambas áreas es una novedad bienvenida. La incorporación de los criterios –citados en la sección previa a las herramientas de política– que maneja aquella seguramente ayudaría a potenciar sus impactos.

En tanto, no existen políticas específicas tendientes a apoyar procesos de escalamiento e internacionalización de firmas locales competitivas, con la excepción de la línea Potenciar del BICE, dirigida a fomentar mediante créditos subsidiados la internacionalización de firmas líderes locales no solo vía exportaciones sino también mediante operaciones de IED. En este caso la agenda incluye esencialmente cuestiones de acceso a financiamiento, la eventual promoción de procesos de fusiones y la ayuda para remover obstáculos y barreras regulatorias y comerciales mediante actividades de inteligencia de mercado y, en ciertos casos, negociaciones específicas con posibles países objetivo.

Finalmente, en el área “Desarrollo productivo e innovación”, contamos con los relevamientos presentados en Arza *et al.* (2017), Lavarello y Sarabia (2015), y López y Svarzman (2016). La mayor parte de los instrumentos respectivos se concentran en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINTCYT), el Ministerio de Producción y el Ministerio de Agroindustria. Siguiendo la taxonomía de Arza *et al.* (2017), los instrumentos respectivos apuntan a promover mejoras de productividad, actividades de innovación, la formación de *clusters* o redes, las actividades exportadoras y la capacitación de los recursos humanos principalmente. A su vez, algunos de ellos tienen una dimensión sectorial, mientras que otros apuntan a grupos específicos de empresas, usualmente las pymes o las empresas jóvenes.

Siempre de acuerdo con Arza *et al.* (2017), estas iniciativas incluyen programas orientados al desarrollo empresario (asistencia técnica y extensionismo), la creación de vínculos entre empresas (desarrollo de proveedores, *clusters*, cadenas de valor, parques industriales), el fomento de la innovación (subsidios y crédito fiscal para I+D, apoyo a la adopción de tecnologías, promoción de la cooperación industria-universidad), el emprendedurismo (capacitación, capital semilla, inversores ángeles,

incubadoras, capital de riesgo) y la facilitación del acceso a financiamiento de mediano y largo plazo. La mayor parte de estas políticas van por el canal de recursos financieros, en tanto la asistencia técnica, especialmente para pymes, es el segundo mecanismo más empleado. Mientras que en los años noventa predominaba un enfoque horizontal, en la década siguiente ganaron peso las iniciativas verticales. Estas incluyen no solo regímenes sectoriales (industria automotriz, *software*), sino también otras destinadas a financiar actividades innovativas en áreas prioritarias. Asimismo, el régimen de Tierra del Fuego combina elementos regionales con la promoción de ciertas actividades, en particular en el complejo electrónico.

Hay muy pocas evaluaciones de impacto para este conjunto de políticas (Arza *et al.*, 2017; López y Svarzman, 2016). El grueso de ellas se focaliza en los programas del MINCYT, y en general encuentran resultados positivos sobre las actividades de innovación, pero son pocas las que hallan evidencia de efectos sobre los resultados innovativos o la productividad —el argumento estándar es que esos efectos tardan más en materializarse—. Sin embargo, un estudio halló impactos positivos sobre el desempeño de las firmas beneficiarias y, vía movilidad de sus trabajadores, también sobre las no beneficiarias (Stucchi *et al.*, 2014). En tanto, los muy escasos trabajos que examinan políticas de apoyo a *clusters* y pymes revelan resultados positivos en empleo, salarios, ventas y exportaciones.

Es evidente que se requieren más evaluaciones de impacto en esta área —y esto vale también para los restantes casilleros—. En ciertos casos esta tarea es compleja debido a que algunas políticas son de muy reciente creación, pero en otros casos el obstáculo es, por ejemplo, la falta de acceso a datos. Un área donde la necesidad de evaluación es quizás más notoria es la de los regímenes sectoriales y provinciales. Los análisis disponibles sobre el régimen de *software* encuentran cierta evidencia de impactos positivos,<sup>20</sup> pero se requiere ampliar su alcance para tener resultados más precisos. En el caso de la industria automotriz las evaluaciones son inexistentes —al menos si hablamos de estudios rigurosos de impacto cuantitativo—. Está claro, no obstante, que aun sin ellas sabemos que hay problemas en cuanto a los impactos del régimen respectivo, tanto en lo que hace a la competitividad de la industria como a la debilidad del sector autopartista local.<sup>21</sup> Respecto de Tierra del Fuego, en cambio, hay coincidencia acerca del elevado costo fiscal del régimen —y del costo para los consumidores locales— y sus muy escasos impactos sobre el desarrollo, más allá del empleo generado en la isla;<sup>22</sup> de hecho, el gobierno ya ha comenzado a desmontarlos al reducir los aranceles para la importación de computadoras.

Yendo a un análisis más cualitativo, podemos mencionar los siguientes elementos: la cobertura/alcance —en términos de la población objetivo efectivamente beneficiada— de las intervenciones de mercado, así como de algunos bienes públicos focalizados —por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial—, es bastante menor que en países desarrollados y en ciertos casos incluso inferior a la de algunas naciones vecinas; dicha cobertura es también heterogénea en términos territoriales, con desventaja para las regiones más rezagadas; el grado de coordinación de las diferentes iniciativas es limitado, no solo entre distintas reparticiones, sino también entre las pertenecientes a

20 Véanse, por ejemplo, Barletta *et al.* (2014); Castro y Jorrat (2013).

21 Véase Baruj *et al.* (2017).

22 Véase Levy Yeyati y Castro (2012).

un mismo ministerio; y varios instrumentos ven limitado su impacto debido a la inexistencia de herramientas complementarias en sus respectivas “aguas abajo” –por ejemplo, políticas de innovación que promueven desarrollos tecnológicos que luego no encuentran apoyo para las etapas de escalamiento productivo e inserción en el mercado–. Asimismo, hay vacancias en áreas tales como formación de conocimientos avanzados, políticas “del lado de la demanda” –por ejemplo, compras públicas innovativas– e instrumentos de apoyo a la expansión de empresas jóvenes con alto potencial –por ejemplo, aceleradoras, capital semilla, capital de riesgo (López y Svarzman, 2016).<sup>23</sup>

## Opciones y herramientas de política para la integración en la economía global

Como se dijo al comienzo, hay consenso respecto de que la Argentina debe profundizar su integración en la economía mundial, aunque menos sobre los objetivos y mecanismos específicos para alcanzar dicha integración. Aquí hemos intentado contribuir al debate sobre el tema a través de la revisión de una serie de antecedentes conceptuales y empíricos que permiten analizar las alternativas de política disponibles para la Argentina en esta materia.

En este sentido, creemos que es importante definir algunos objetivos básicos de la estrategia de integración, así como establecer los condicionantes a los cuales esta se enfrenta. El primer objetivo de una estrategia de inserción internacional debería ser promover no solo un mayor dinamismo del sector exportador –relevante para mejorar la sustentabilidad de las cuentas externas–, sino también elevar la calidad y diversificación de productos y destinos de la canasta exportadora –central desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo en el largo plazo–. Por calidad entendemos aquí tanto crecientes niveles de valor agregado y diferenciación, como la mayor especialización en bienes/servicios/actividades generadoras de externalidades que permitan abrir futuras oportunidades productivas y exportadoras.

El segundo objetivo debería ser el de garantizar una transición “suave” de aquellas actividades que requieren una reconversión en un escenario de mayor apertura. Hay al menos dos consideraciones que justifican tal elección: existen valiosas capacidades empresariales y productivas que podrían redireccionarse hacia otras actividades con mayor potencial competitivo en un proceso gradual, pero que probablemente se perderían en un contexto de apertura súbita; y la evidencia muestra que los efectos sobre los trabajadores desplazados por *shocks* comerciales –y sobre las regiones donde se concentran las industrias afectadas– son sustantivos y persistentes. La necesidad de garantizar la sustentabilidad social y política del proceso, entonces, también indica que el camino del gradualismo es el más apropiado, más

<sup>23</sup> Hay que aclarar, sin embargo, que este conjunto de observaciones remite fundamentalmente al cuadro de políticas legado por la anterior administración. El actual gobierno ha introducido cambios importantes en esta materia, en particular en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo, a cargo fundamentalmente del Ministerio de Producción y del Ministerio de Agroindustria. Entre las nuevas iniciativas se incluyen, por ejemplo, aquellas destinadas a los sectores de SBC, bioindustria, emprendedores y desarrollo de proveedores. Asimismo, se ha dictado una nueva Ley PYME que otorga distintos tipos de beneficios a ese segmento de empresas y se ha aprobado una nueva ley de compras públicas que otorga preferencias para las empresas locales. Dada su reciente implementación, no hay evaluaciones disponibles sobre estas herramientas.

aún considerando que la evidencia internacional revela que los efectos de las políticas laborales "activas" parecen ser modestos. En suma, se debe tener en cuenta que los procesos de transformación productiva asociados a una mayor apertura al comercio y las inversiones llevan tiempo, tanto para que sectores con intereses "ofensivos" o "potencialmente ofensivos" aprovechen las oportunidades que se abren, como para que los sectores con intereses "defensivos" se reconviertan, o se implementen mecanismos efectivos para amortiguar el impacto social de su posible contracción.

Las mejoras en materia de infraestructura, logística, simplificación regulatoria, capital humano o estructura tributaria seguramente incrementarán las potencialidades competitivas del conjunto de la economía. Paralelamente, se hace necesario repensar el esquema de protección hoy vigente en la Argentina, apuntando en particular a reducir las barreras para los bienes intermedios.

Sin embargo, la experiencia internacional sugiere que muchas veces se requieren acciones específicas para aprovechar las potencialidades de los distintos sectores. Las prioridades y secuencias de las intervenciones de política diferirán según las características de los sectores, su distancia de la frontera internacional, el tipo de agentes predominantes y el modo en que funcionan los mercados, entre otros factores. Por ejemplo, a mayor cercanía a la frontera, mayor la relevancia de las políticas de acceso a mercados, mientras que el cuadrante de desarrollo productivo e innovación cobra prioridad si se quieren construir capacidades competitivas en segmentos más incipientes. En tanto, en algunas actividades "basadas en ciencia" las políticas de innovación juegan un rol clave, mientras que si queremos vender bienes diferenciados en mercados de consumo es esencial el cuadrante de apoyo a las exportaciones.

Una manera de bajar a tierra estos principios generales es adoptando la taxonomía sectorial propuesta en un documento elaborado por la Secretaría de Transformación Productiva (2016) (cuadro 2). Allí se distinguen cinco tipos de sectores;<sup>24</sup> competitivos

**CUADRO 2**  
Incidencia de los cuadrantes de política en los distintos tipos de sectores

|                               |   |                                      |   |   |
|-------------------------------|---|--------------------------------------|---|---|
| <b>Sensibles</b>              | Administración del comercio                         | Nichos potencialmente competitivos   |   | Mejoras de eficiencia/calidad                     |
| <b>Latentes</b>               | Acceso a mercados/<br>armonización regulatoria      | Apoyo a pioneros                     | <i>Upgrade</i> en CGV<br>(p. e., cadena automotriz) | Desarrollo de proveedores                         |
| <b>Nichos competitivos</b>    | Armonización regulatoria                            | Apoyo a pioneros                     | Inserción y <i>upgrade</i> en CGV                   | Proyectos innovativos                             |
| <b>Competitivos</b>           | Acceso a mercados                                   | Mayor diferenciación exportadora     | Promoción de encadenamientos                        | Desarrollos tecnológicos                          |
| ↑<br>SECTORES<br>CUADRANTES → | <b>Política comercial y<br/>costos del comercio</b> | <b>Apoyo a las<br/>exportaciones</b> | <b>Regulación y<br/>promoción de la IED</b>         | <b>Desarrollo<br/>productivo e<br/>innovación</b> |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>24</sup> El quinto grupo es el de bienes y servicios que al presente tiene nula o baja transabilidad –por ejemplo, comercio, construcción, hortalizas y legumbres, productos plásticos, bebidas no alcohólicas.

–por ejemplo, aceites vegetales, cereales, carnes, lácteos–; nichos competitivos –por ejemplo, SBC, equipamiento médico, perfumería–; latentes –por ejemplo, automóviles, autopartes, farmacéutica, maquinaria agrícola, plaguicidas–; y sensibles –por ejemplo, textiles, confecciones, calzado, muebles–. En líneas generales, los dos primeros grupos tienen claros intereses ofensivos, el último se identifica con intereses defensivos y el grupo “latente” incluye a los segmentos con intereses potencialmente ofensivos.

En el cuadro 2 se indican, a título de ejemplo, acciones o impactos esperados en los distintos casilleros del tablero de políticas para cada tipo de sectores –en gris aparecen aquellos que serían de mayor relevancia en cada caso–. Dos aclaraciones: la lógica de aplicación del tablero vale para otras clasificaciones sectoriales que puedan utilizarse; y dentro de cada grupo hay diversos grados de heterogeneidad entre los distintos sectores que lo componen. Esto implica, como se dijo antes, que la política pública debe definirse en un nivel más granular que el enfoque amplio aquí adoptado.

Al presente, la Argentina ya cuenta con instituciones e instrumentos establecidos en los diversos cuadrantes de nuestro “tablero de políticas”. Sin embargo, el punto de partida en cuanto al desempeño e impactos de estas herramientas es muy dispar. Por ejemplo, en áreas tales como extensionismo industrial la evidencia sugiere que hay mucho camino por recorrer y que es necesario acercarse a las mejores prácticas internacionales, en particular cuando se trata de servicios de asistencia en áreas “blandas” (gestión, comercialización, planificación, etc.). Asimismo, subsisten importantes “áreas de vacancia”, como ya se anunció. En tanto, las evaluaciones sobre el impacto de los programas de apoyo al desarrollo productivo, la internacionalización y la innovación son escasas, y de hecho en muchos casos los instrumentos e incluso las propias instituciones son de reciente creación y no hay elementos para analizar su desempeño. En todo caso, emerge claramente la relevancia de contar con mecanismos de monitoreo apropiados para evaluar la efectividad de aquellas y eventualmente modificar, profundizar, cerrar o bien crear programas en función de los resultados de dichas evaluaciones.

Asimismo, el análisis aquí desarrollado sugiere que hace falta pensar en una utilización estratégica de los instrumentos de política disponibles o por crearse, lo cual a su vez requiere de un proceso de construcción institucional que dé sustento al proceso de selección de objetivos y a la definición de estrategias y sus mecanismos de implementación (por cierto, hay otros temas de economía política más generales, que incluyen, por ejemplo, los conocidos fenómenos de captura y *rent seeking*, que si bien no exploramos por falta de espacio, deben ser reconocidos como fundamentales a la hora de diseñar e implementar una estrategia de inserción internacional). En este sentido, es evidente que las líneas de trabajo aquí expuestas requieren de un intenso proceso de coordinación entre las diversas agencias y organismos involucrados en procura de acordar objetivos y evaluar las complementariedades, interacciones, secuencias y eventuales *trade-offs* entre las estrategias e iniciativas adoptadas por cada uno de ellos. Una posible vía para promover dicha coordinación es la creación de gabinetes o consejos interministeriales, aunque la experiencia internacional muestra resultados mixtos en cuanto a su efectividad, la cual parece depender fuertemente del poder real que tenga su dirección para alinear incentivos y conductas.

Otra dimensión central en materia de coordinación es la territorial, ya que en varias áreas del tablero de políticas hay instrumentos similares que se manejan en los niveles federal, provincial y local. Esto es especialmente visible en áreas como la de

promoción del comercio, donde hay usualmente dispersión de esfuerzos y escasa coordinación de objetivos.

La cooperación público-privada también puede ayudar a un mejor diseño, implementación y monitoreo de las iniciativas de política asociadas a la integración internacional. Esos procesos son importantes también desde el punto de vista de la construcción de vínculos de confianza (capital social) entre actores que provienen de ámbitos diversos y tienen trayectorias, normas de comportamiento y lenguajes diferentes. En un ambiente global donde prima la incertidumbre tanto en el ámbito de la política internacional como en el del cambio tecnológico, el diálogo público-privado puede ayudar a una temprana identificación de amenazas y a la adopción rápida de decisiones para abordarlas. Asimismo, de los diálogos pueden emerger consensos sobre oportunidades cercanas para promover nuevos sectores competitivos y diversificar la canasta exportadora.

Existen muchas experiencias de las cuales se pueden extraer lecciones útiles acerca de cómo organizar este tipo de cooperación; de hecho en distintos países los arreglos específicos han variado en cuanto al foco (sectores, tecnologías, actividades, etc.), la selección de integrantes, los objetivos, la dinámica de los encuentros, etc. (véanse Devlin y Moguillansky, 2009 y Crespi *et al.*, 2014, para sendas revisiones y análisis sobre el tema). En cualquier caso, está claro que es crucial lograr sentar a la mesa de diálogo a los actores clave tanto del sector público, en los distintos niveles de gobierno, nacional, provincial, local, como del privado y de la sociedad civil, una tarea que no es nada sencilla desde el punto de vista político.

Adicionalmente, la participación de actores aguas arriba/abajo es importante para agregar la visión de cadenas –y complementariedades/conflictos– en los respectivos diálogos. La incorporación de la dimensión territorial es también otro aspecto clave que puede ayudar al mejor desempeño de estas iniciativas, en particular en el campo del desarrollo productivo. Más en general, la teoría y la evidencia sugieren que las políticas de apoyo deben apuntar a actividades en las que ya existe una acción privada que ha demostrado cierto nivel de potencial competitivo y donde se encuentren interlocutores al menos incipientemente organizados. *A posteriori*, el propio éxito de algunas mesas y la construcción de un aprendizaje institucional sobre las mejores formas de llevar adelante estos diálogos pueden generar externalidades valiosas para los sectores que subsecuentemente se incorporen al ejercicio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADITYA, A. y ACHARYYA, R. (2011). "Export diversification, composition, and economic growth: Evidence from cross-country analysis", *The Journal of International Trade & Economic Development: An International and Comparative Review*, vol. 22, N° 7, pp. 959-992.
- AHMAD, N. y PRIMI, A. (2017). "From domestic to regional to global: Factory Africa and Factory Latin America?", en IBRD y World Bank, *Global value chain Development Report 2017. Measuring and analyzing the impact of gvcs on economic development*. Washington: World Bank, pp. 69-95.
- ANTRAS, P. y STAIGER, R. W. (2012). "Offshoring and the Role of Trade Agreements", *American Economic Review*, vol. 102, N° 7, pp. 3140-3183.
- ARTOPOULOS, A., FRIEL, D. y HALLAK, J. C. (2010). "Challenges of exporting differentiated products to developed countries: The case of SME dominated sectors in a semi-industrialized country", *IDB working paper*, series N° IDB-WP 166.
- ARZA, V., DEL CASTILLO, M., ABOAL, D., PEREYRA, M. y RODRÍGUEZ CUNIOLO, E. (2017). "Las Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina". Centro de Investigaciones para la Transformación y Centro de Investigaciones Económicas.
- AUTOR, D. H., DORN, D. y HANSON, G. H. (2016). "The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade", *Annual Review of Economics*, vol. 8, pp. 205-240.
- BARLETTA, F., PEREIRA, M. y YOGUEL, G. (2014). "Impacto de la política de apoyo a la industria de software y servicios informáticos", *Documento de trabajo N° 4*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- BARUJ, G., OBAYA, M., PORTA, F., SANTARCÁNGELO, J., SESSA, C. y ZWEIG, I. (2017). "Complejo Automotriz Argentino: situación tecnológica, restricciones y oportunidades", *Informe Técnico N° 8*. Buenos Aires: CIECTI.
- BEATON, K., CEBOTARI, A., DING, X. y KOMAROMI, A. (2017). "Trade Integration in Latin America: A Network Perspective Prepared", *IMF Working Paper*.
- BUETTNER, T. y RUF, M. (2007). "Tax incentives and the location of FDI: Evidence from a panel of German multinationals", *International Tax and Public Finance*, vol. 14, N° 2, pp. 151-164.
- CADESTIN, C., GOURDON, J. y KOWALSKI, P. (2016). "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy", *OECD Trade Policy Papers*, N° 192. París: OECD Publishing.
- CARD, D., KLUGE, J. y WEBER, A. (2015). "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", *NBER Working Paper* N° 21431.
- CASTRO, L. y JORRAT, D. (2013). "Evaluación de impacto de programas públicos de financiamiento sobre la innovación y la productividad. El caso de los Servicios de Software e Informáticos de la Argentina", *Documento de trabajo N° 115*, Buenos Aires: CIPPEC.
- CEPAL. (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CERRA, V., CUEVAS, A., GOES, C., KARPOWICZ, I., MATHESSON, T., SAMAKE, I. y VTYURINA, S. (2016). "Highways to Heaven: Infrastructure Determinants and Trends in Latin America and the Caribbean", *IMF Working paper WP/16/185*.
- CRESPI, G., CRISCUOLO, C. y HASKEL, J. (2008). "Productivity, exporting, and the learning-by-exporting hypothesis: direct evidence from UK firms". *Canadian Journal of Economics*, vol. 41, N° 2, pp. 619-638.
- CRESPI, G., FENÁNDEZ-ARIAS, E. y STEIN, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DA MOTTA VEIGA, P. y POLÓNIA RIOS, S. (2017). "Senderos de Negociación: El nuevo escenario global. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional", *Nota Técnica IDB-TN-1263*. BID-INTAL, pp. 40-51.
- DAUTH, W., FINDEISEN, S. y SUEDEKUM, J. (2014). "The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration", *Journal of the European Economic Association*, vol. 12, N° 6, pp. 1643-1675.
- DE LOECKER, J. (2013). "Detecting Learning by Exporting". *American Economic Journal: Microeconomics*, vol. 5, N° 3, pp. 1-21.
- DEVLIN, R. y MOGUILLANSKY, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: ECLAC.
- DIAKANTONI, A. y ESCAITH, H. (2014). "Trade in tasks, tariff policy and effective protection rates", *World Trade Organization, Staff Working Paper*, N° ERS-2014-22.
- DING, X. y HADZI-VASKOV, M. (2017). "Composition of Trade in Latin America and the Caribbean", *IMF Working Paper*, N° 17/42.

- DIX-CARNEIRO, R. y KOVAK, B. (15-9-2017). *The evolving impact of trade liberalisation on wages and employment in Brazil*. Recuperado el 19-9-2017. Disponible en <<http://voxddev.org/topic/firms-trade/evolving-impact-trade-liberalisation-wages-and-employment-brazil>>.
- DOLLAR, D. y KIDDER, M. (2017). "Institutional quality and participation in global value chains", en World Bank, *Global value chain Development Report. Measuring and analyzing the impact of gvcs on economic development*, Washington: World Bank, pp. 161-173.
- DONOSO, V., MARTÍN, V. y MINONDO, A. (2015). "Do Differences in the Exposure to Chinese Imports Lead to Differences in Local Labour Market Outcomes? An Analysis for Spanish Provinces", *Regional Studies*, vol. 49, N° 10, pp. 1746-1764.
- FEENSTRA, R. C., LI, Z. y YU, M. (2014). "Exports and credit constraints under incomplete information: Theory and evidence from China", *Review of Economics and Statistics*, vol. 96, N° 4, pp. 729-744.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, E., SABEL, C., STEIN, E. y TREJOS, A. (2017). "Two to tango: public-private collaboration for productive development policies", *IDB working paper series N° IDB-WP-855*.
- GIULIANI, E. y BELL, M. (2005). "The Micro-Determinants of Meso-Level Learning and Innovation: Evidence from a Chilean Wine Cluster", *Research Policy*, vol. 34, N° 1, pp. 47-68.
- GOLDBERG, P. K. y PAVCNİK, N. (2016). "The effects of trade policy", *NBER Working Paper N° 21957*.
- HALLAK, J. C. (2006). "Product quality and the direction of trade", *Journal of International Economics*, vol. 68, N° 1, pp. 238-265.
- HAUSMANN, R., HIDALGO, C. A., BUSTOS, S., COSCIA, M., CHUNG, S., JIMENEZ, J., SIMOES, A y YILDIRIM, M. A. (2011). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. Center for International Development at Harvard University and Macro Connections IT Media Lab.
- HENN, C., PAPAGEORGIOU, C. y SPATAFORA, N. (2013). "Export Quality in Developing Countries", *IMF Working Paper WP/13/108*.
- HUMMELS, D. L. y SCHAUR, G. (2013). "Time as a Trade Barrier", *American Economic Review*, vol. 103, N° 7, pp. 2935-2959.
- INTAL (2017). *Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional*. Buenos Aires: INTAL.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2016). "Global Trade: What's behind the slowdown? Subdued Demand: Symptoms and Remedies", *World Economic Outlook*. Washington: IMF.
- (2017). "Cluster report: Trade integration in Latin America and the Caribbean", *IMF Country Report*, N° 17/66.
- (2014). "Sustaining long-run growth and macroeconomic stability in low income countries. The role of structural transformation and diversification", *IMF Policy Papers*.
- KLEMM, A. y VAN PARYS, S. (2010). "Empirical evidence on the Effects of Tax Incentives". *IMF Working Paper WP/09/136*.
- KOWALSKI, P. y LÓPEZ-GONZÁLEZ, J. "Global Value Chains and Developing Countries: Drawing on Foreign Factors to Enhance Domestic Performance", en prensa.
- , RAGOISSIS, A. y UGARTE, C. (2015). "Participation of Developing Countries in Global Value Chains. Implications for Trade and Trade-Related Policies", *OECD Trade Policy Papers*, N° 179, París: OECD Publishing.
- KUMMRITZ, V. (2015). "Global Value Chains: Benefiting the Domestic Economy?", *Working Paper N° IHEID-WP02*. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department.
- , TAGLIONI, D. y WINKLER, D. (2017). "Economic Upgrading through Global Value Chain Participation: Which Policies Increase the Value Added Gains?", *Policy Research Working Paper*, N° 8007, Washington: World Bank.
- LAVARELLO, P. y SARABIA, M. (2015). "La política industrial en la Argentina durante la década de 2000". *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 45. Buenos Aires: CEPAL.
- LEDERMAN, D. y MALONEY, W. F. (2012). *Does What you Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*. Latin American Development Forum. Washington: World Bank.
- LEVY YEYATI, E. y CASTRO, L. (2012). "Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad", *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, N° 112. Buenos Aires: CIPPEC.
- LÓPEZ, A. y SVARZMAN, G. (2016). "Políticas y herramientas para fomentar la innovación empresarial en Argentina: Diagnóstico y sugerencias de políticas", documento preparado para el BID.

- MINETTI, R. Y ZHU, S. C. (2011). "Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy", *Journal of International Economics*, vol. 83, N° 2, pp. 109-125.
- MORGAN, D. E. (2017). "Trade developments in Latin America and the Caribbean", *International Monetary Fund, Background Papers*.
- MUÜLS, M. (2015). "Exporters, importers and credit constraints", *Journal of International Economics*, vol. 95, N° 2, pp. 333-343.
- ONS, A. (2017). "Senderos de negociación: ¿Cómo fortalecer el comercio intrarregional. Los futuros del Mercosur: Nuevos rumbos de integración regional". Nota Técnica IDB-TN-1263. BID-INTAL, pp. 53-67.
- OREFICE, G. Y ROCHA, N. (2014). "Deep integration and production networks: an empirical analysis", *The World Economy*, vol. 37, N° 1, pp. 106-136.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (2016). *Informe sobre el comercio mundial 2016: Igualdad de condiciones para el comercio de las pymes*. Ginebra: OMC.
- PAVCNIK, N. (2017). "The impact of Trade on inequality in Developing Countries", *NBER Working Paper series* 23878.
- SECRETARÍA DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (2016). *Clasificación de sectores para organizar la estrategia sectorial de transformación productiva*. Buenos Aires: Ministerio de Producción, Presidencia de la Nación.
- SHEPHERD, B. (2013). *Aid for Trade and value Chains in Transport and Logistics*. Recuperado el 1-6-2017. Disponible en <[oecd.org/dac/aft/AidforTrade\\_SectorStudy\\_Transport.pdf](http://oecd.org/dac/aft/AidforTrade_SectorStudy_Transport.pdf)>.
- STIGLITZ, J. (1997). "Algunas enseñanzas del milagro del Este Asiático", *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, pp. 323-349.
- STUCCHI, R., ROJO, S., MAFFIOLI, A. Y CASTILLO, V. (2014). "Knowledge Spillovers of Innovation Policy through Labor Mobility: An Impact Evaluation of the FONTAR Program in Argentina". *BID Working Paper* 83894, Washington, pp. 1-33.
- VAN PARYS, S. y JAMES, S. (2010). "The effectiveness of tax incentives in attracting investment: panel data evidence from the CFA Franc zone", *International Tax and Public Finance*, vol. 17, N° 4, pp. 400-429.

## RESUMEN

*Existe consenso respecto de que la Argentina debe profundizar su integración en la economía mundial, aunque menos acuerdo sobre los objetivos y mecanismos específicos para alcanzar dicha integración. En particular, se requiere diversificar y mejorar la "calidad" del patrón exportador, a la vez que proveer de tiempo y asistencia a los sectores que requieren una transformación en un escenario de mayor apertura. En un contexto caracterizado por profundas heterogeneidades en el aparato productivo local, las estrategias de integración deben atender las diferentes realidades de cada actividad en cuanto a la distancia con la frontera internacional, el tipo de agentes dominantes y las morfologías y formas*

*de competencia en el mercado, entre otros factores. Dichas estrategias también han de considerar los impactos esperados no solo sobre el comercio exterior, sino también sobre la dinámica de la productividad y el cambio tecnológico, así como en el empleo y la equidad. Este trabajo apunta a contribuir al debate acerca de estos temas a través de la elaboración de un "tablero de políticas" que identifica tanto los componentes de las estrategias disponibles para diferentes tipos de sectores, como sus posibles interacciones y jerarquías. Asimismo, aporta ideas acerca de los aspectos institucionales involucrados en la definición e implementación de una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina.*

## SUMMARY

*There is a broad consensus that Argentina must deepen its integration in the world economy, though less agreement exists on the specific objectives and mechanisms to achieve it. In particular it is necessary to diversify and improve the "quality" of the export basket, while simultaneously provide time and assistance to the sectors that require adapting their business to be able to compete in a more open economy. In a scenario characterized by a heterogeneous local productive structure, integration strategies must address the different realities of each activity in terms of the gap to the international frontier, the characteristics of dominant incumbent agents, markets morphologies and forms*

*of competition, among other factors. These strategies must consider the expected impacts not just on foreign trade, but also on the dynamics of productivity and technological change, as well as on employment and income distribution. This article aims to contribute to the debate on these issues through the elaboration of a "policy board" that identifies both, the different components of available strategies for different types of sectors, as well as the possible interactions and hierarchies among the abovementioned components. It also provides ideas on the institutional conditions involved in the definition and implementation of a new strategy for Argentina's integration in the world economy.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

LÓPEZ, Andrés Y PASCUINI, Paulo

"Objetivos y políticas para la inserción internacional de la Argentina". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 58, N° 225, septiembre-diciembre 2018 (pp. 291-315).

Palabras clave: <Argentina> <Integración internacional> <Desarrollo productivo>.

Keywords: <Argentina> <International integration> <Productive development>.

Códigos JEL: F63, F13.



## LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA MIGRACIÓN EN LA ARGENTINA: UNA REVISIÓN HISTÓRICA

JUDITH FREIDENBERG\*

Comentario al libro de Roberto Benencia, *Inmigración y economías étnicas: horticultores bolivianos en la Argentina*. Editorial Académica Española, 2017 (88 pp.).

A lo largo de décadas de una dedicada y productiva actuación en investigación, formación de recursos humanos y gestión, este reconocido sociólogo ha contribuido con este libro a una definitiva revisión histórica de la construcción social de la identidad nacional argentina. Utilizando datos de población e investigaciones empíricas, la obra aquí reseñada cuestiona el mito popular que identifica migración con Europa y con los siglos XIX y XX, ofreciendo una importante revisión histórica de la migración a la Argentina. En efecto, Benencia demuestra que los flujos inmigratorios hacia la Argentina no solo provienen de Europa, ni los argentinos solo descienden de los barcos –al decir de Ribeiro (1992)–. En cambio, una buena lectura de la historia nacional ayuda a comprender que los países limítrofes han generado movilidad hacia la Argentina a través de la historia del Estado-nación. Quizás por el énfasis que ponen los migratólogos –quienes estudian la migración– en el paradigma de la inmigración en vez de la movilidad, lo cierto es que tradicionalmente se invisibilizó la presencia de las migraciones limítrofes, como el mismo autor demuestra en numerosas publicaciones (véase, especialmente, Benencia, 2002

y 2016). Sugiero tres posibles razones. Una, por tratarse de minorías étnicas fenotípicamente reconocibles y económicamente marginales, que no ponían en peligro al estereotipado blanco europeo, cuya migración se vio favorecida desde la Conquista y reforzada por las ideologías alberdianas y sarmientistas. Otra razón es que la llegada de estos contingentes frecuentemente coincidía con las cosechas u otro quehacer temporario, y así reforzaba la percepción colectiva de que, como las aves trashumantes, no venían para quedarse. La tercera razón está ligada al proyecto de nación institucionalizado por las políticas migratorias. En los siglos XIX y XX era el Estado el que promovía la entrada de europeos para convertir a la Argentina en un país agrícola-ganadero. A partir de 1950, cuando fehacientemente cesa la migración masiva europea, el tema migratorio deja de ser un tema nacional para convertirse en un problema nacional (Freidenberg, 2016).

Benencia es un investigador intrínsecamente interdisciplinario que utiliza perspectivas de la demografía, sociología, antropología y la economía política para facilitar la comprensión del fenómeno boliviano: crecimiento poblacional, expansión territorial, mo-

\* Antropóloga, University of Maryland; <jfreiden@umd.edu>.

vilidad social ascendente y concentración en industrias como la floricultura y horticultura, la construcción y la fabricación de ladrillos. Hoy en día, los migrantes bolivianos concentran gran parte del sector productivo hortícola del país. Al demostrar cómo el proceso de producción y en gran parte de mercadeo se realiza con personal oriundo del mismo país, Benencia realiza una importante contribución teórica: la segmentación étnica del sector productivo favorece el ascenso socioeconómico. Es interesante notar que, en cierto modo, esta correlación conspira en contra de las expectativas asimilacionistas tradicionales que asumen que el extranjero debe integrarse a los nacionales. Estamos frente a un caso de incorporación económica sin integración social que, dada la desconfianza hacia el "otro", primordialmente el argentino nativo, y la confianza en el connacional –sobre todo si es exitoso–, da por resultado una economía de enclave que resulta de gran utilidad para los migrantes bolivianos por su posibilidad de ascenso económico.

El libro consta de cinco capítulos. En el primero, el autor deja en claro que el texto se centra en un estudio de caso, bolivianos horticultores en Río Cuarto (provincia de Córdoba), por dos razones. Una, poder profundizar en la historia de la migración boliviana a la Argentina; y, dos, aportar teóricamente a los estudios migratorios a través de lo que llama la "escalera boliviana" –el ascenso económico y social, desde la posición de peones a medieros, a propietarios de tierra y a veces dueños de puestos de venta en el mercado–. Esta forma de movilidad social ascendente se basa estratégicamente en la cultura de la confianza hacia los connacionales y resulta en la captación exitosa de un nicho productivo dejado de lado por los argentinos: la horticultura. Y lo hace sobre la base de creencias y prácticas culturales como la confianza hacia el que proviene del mismo lugar, sobre todo si está reforzada por redes sociales tanto instrumentales como emocionales. Utilizando metodologías que captan la experiencia del migrante –como encuestas e historias

de vida–, Benencia humaniza los datos de población existentes añadiendo una lectura desde dentro y desde fuera para desentrañar la complejidad de la movilidad humana.

El segundo capítulo ubica la temática dentro del contexto mayor –la migración latinoamericana en la Argentina– y demuestra así que siempre existió en paralelo a la migración interna, aunque los datos de población recién dieran cuenta de ella a partir del censo de 1869. Un poco más de un centenar de años después, el censo de 1990 mostraba que los migrantes provenientes de países limítrofes llegaban al 50% de los inmigrantes en la Argentina, que alcanzaban el 83% en el censo de 2010. Dentro de la migración limítrofe, la boliviana crece vertiginosamente a pesar de estar hoy en segundo lugar –después de la proveniente de Paraguay–, y asciende desde el 3% de la migración latinoamericana en 1869 al 20% en 2010, según los respectivos censos. Es de notar que la indocumentación no equivale a ilegalidad sino a razones de mayor complejidad, entre otras, la conjunción de fronteras porosas y el imaginario de desplazamiento temporario motivado por la atracción de empleos de corta duración. Y que las redes sociales contribuyan a que las estadías transitorias se vuelvan permanentes y tiendan a concentrarse en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde para la década de 1990 los bolivianos concentran allí casi la mitad de su población después de los uruguayos y paraguayos. Aunque la mayoría ingresan en el mercado de trabajo secundario, no hay estudios sobre la minoría restante de población calificada. Contribuyendo a la metodología y teoría de los estudios migratorios, Benencia postula la necesidad de entender la migración desde diversas perspectivas: densidad poblacional, distribución territorial –fronteras y urbes–, identidades conformadas por lugares, estigmatización –que incorporan al migrante interno al limítrofe–, apoyo de redes sociales y cambios en políticas migratorias. Y, como todo fenómeno social, las ideologías que sustentan las políticas históricamente: la ley de 1976 transforma al migrante en un sos-

pechoso; una amnistía lo acoge en 1992; en 1996 se implementa el Mercosur; la ley de 2004 concibe la migración como un derecho humano; y finalmente surge una correlación política del tema migratorio con el de seguridad nacional, visible en las recientes leyes de emergencia, el discurso político sobre el abuso de los sistemas de salud por parte de los migrantes y su imputación criminal.

El tercer capítulo resalta la importancia numérica de las migraciones limítrofes en la Argentina recabadas entre los censos de 2002 y 2010: un asombroso 85% de todas las entradas registradas en el último censo. La economía política global afecta la distribución de la movilidad: los bolivianos también eligen España como destino; los chilenos retornan. Debemos aguardar los resultados del próximo censo para medir el efecto de las migraciones latinoamericanas no limítrofes. La localización territorial en la Argentina está relacionada con la inserción laboral: los bolivianos practican la horticultura y floricultura, así como la fabricación de ladrillos en áreas rurales y la construcción o el servicio doméstico y de cuidados en áreas urbanas.

Una vez desarrollado el contexto histórico, demográfico y ocupacional de las migraciones limítrofes, los capítulos cuarto y quinto se concentran en el caso boliviano: el cuarto en sus lineamientos generales y el quinto enfocado en la zona de Río Cuarto (provincia de Córdoba). El desplazamiento de los bolivianos por toda la república toma auge después de la década de 1930, pero adquiere mayor volumen en la década de 1950 con el desarrollo de la agroindustria en la Argentina, sobre todo en zonas fronterizas. Para fines de 1960, la necesidad de mano de obra no calificada decae y los migrantes llegan al Área Metropolitana de Buenos Aires. El autor recuerda que no tenemos buenos registros sobre los no documentados ni sobre las economías informales, de modo tal que advierte sobre la complejidad de la movilidad territorial. Y hace aportes teóricos importantes: uno, la existencia de redes sociales transnacionales facilitan y apoyan la movilidad territorial

–transitoria, permanente y circular–; dos, la “escalera hortícola boliviana” demuestra la correlación entre movilidad territorial y social en perspectiva temporal para actividades que requieren el uso intensivo de mano de obra; tres, el subregistro de indocumentados y la falta de estudios sobre los migrantes calificados obstruyen el conocimiento sobre la inserción en el mercado de trabajo; cuatro, las políticas migratorias influyen sobre el flujo poblacional, la inserción laboral y la distribución territorial.

El capítulo quinto se concentra en el caso particular de los horticultores bolivianos en Río Cuarto, cuya producción ya autoabastece la zona y se controla gran parte de la distribución. La revisión bibliográfica lleva al autor a explicar su llegada –en la década de 1990, reemplazando a inmigrantes europeos–, la sustentabilidad –agregan a la producción en fresco la de invernadero– y resiliencia empresarial –utilizan mano de obra en negro amén de blanco– dentro del contexto de recepción y políticas públicas (convertibilidad). Benencia combina testimonios personales con datos empíricos sobre las empresas para dar cuenta de la transformación de la región por la movilidad fronteriza.

Hoy en día, hay bolivianos en todas las provincias del país que aportan a un sinnúmero de industrias productivas, casi acaparando la industria de la horti y floricultura –sea preexistente o comenzada por ellos–. Este libro, como toda la producción académica del autor, contribuye a comprender a una población migrante que ha hecho aportes muy importantes a la economía argentina en general y al desarrollo de nuevos espacios productivos en algunos puntos del país, como Río Cuarto y Trelew, en particular. Benencia demuestra de manera contundente que una economía étnica puede tener una influencia positiva en la incorporación al Estado-nación y contribuye a la teoría y metodología de los estudios migratorios. Es de esperar que su importante aporte sea leído por académicos, formuladores de políticas públicas y el público en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENENCIA, Roberto (2002). "La inmigración limítrofe", en Devoto, Fernando. *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2016). "La inmigración limítrofe y latinoamericana: de la invisibilidad histórica a la realidad actual", en Los inmigrantes en la construcción de la Argentina. Buenos Aires: oim Argentina.
- FREIDENBERG, Judith (2016). *Contemporary Conversations on Immigration in the United States: The Case of Prince George's County, Maryland*. Lexington: Lexington Press.
- RIBEIRO, Darcy (1992). *El proceso civilizatorio*. La Habana: Casa de las Américas.

## LAS DISPUTAS ASIMÉTRICAS POR EL CAPITAL INTERNACIONAL EN LAS CIENCIAS SOCIALES Y LAS HUMANIDADES

NICOLÁS JOSÉ ISOLA\*

Comentario al libro de JOHAN HEILBRON, GUSTAVO SORÁ y THIBAUD BONCOURT  
(eds.), *The Social and Human Sciences in Global Power Relations*.  
Londres: Palgrave Macmillan, 2018 (371 pp.).

Los procesos de internacionalización científica precisan ser desnaturalizados. Esto conlleva desentrañar por qué, de qué modo y con qué características y actores se da la circulación de personas, ideas, textos y formas de producción de conocimiento. Desnaturalizarlos implica también poner en discusión la comprensión sobre qué es lo nacional y qué lo internacional, así como considerar las disputas subyacentes a esa lucha asimétrica de poder.

Quizás esto último, ese énfasis en describir y visibilizar las asimetrías, sea uno de los rasgos distintivos de *The Social and Human Sciences in Global Power Relations*, editado por Johan Heilbron, Gustavo Sorá y Thibaud Boncourt. Producto del trabajo realizado en el proyecto de investigación "International Cooperation in the Social Sciences and Humanities" (INTERCO-SSH), que en línea con los primeros abordajes de Pierre Bourdieu (2002) y otros autores (Pollak, 1979; Karady, 1998; etc.) sobre el campo internacional de poder, describe las disputas en torno al

capital internacional tomando diferentes espacialidades y temporalidades, y utilizando diversos enfoques metodológicos.

En las *Global Power Relations* ligadas a las ciencias sociales y las humanidades, las desigualdades en las posiciones de los campos científicos o disciplinares de cada país ocupan un lugar central, lo cual evidencia el papel que juegan, al interior, los muy diversos poderes de acción y gestión estatales, los actores institucionales (universidades, asociaciones científicas, fundaciones, etc.) y los propios investigadores en la disputa científica global.

En ese horizonte de desigualdades dentro de las ciencias sociales y humanidades, donde Estados Unidos tiene un peso enorme, el uso del inglés es una disputa en sí misma ligada a la dominación simbólica internacional. La importancia de escribir y ser traducido en inglés en pos de la circulación de los productos de investigación es abrumadora, como muestran Johan Heilbron e Yves Gingras en este libro. Ninguna lengua

\* Filósofo, magíster en Educación y doctor en Ciencias Sociales; becario de posdoctorado de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP); <nicolasjoseisola@gmail.com>.

puede competir con ese idioma, así como ningún país consigue hacerlo con Estados Unidos y sus periódicos científicos. Esa primera pincelada ya demarca el desnivelado territorio de juego intelectual y bosqueja una buena parte del panorama.

Las dinámicas simbólicas de producción vinculadas a la traducción de textos –donde el inglés es determinante– son claves en la trama desigual de la internacionalización. Gisèle Sapiro se introduce en la confección de esos procesos y señala que la elección de textos para ser traducidos está relacionada con el interés que existe en los países receptores por ciertas temáticas, con el abordaje propuesto –donde llevan ventaja los libros teóricos por sobre los empíricos– y con el estilo de escritura y su posible acceso a una audiencia amplia.

En tono con estas reflexiones sobre la circulación de textos y traducciones, Gustavo Sorá y Alejandro Dujovne se preguntan por el rol de los libros en los tiempos que corren y visitan el caso argentino. Describiendo las relaciones entre algunas disciplinas y ciertas lenguas, muestran que el número de libros de ciencias sociales y humanidades traducidos del francés en la Argentina más que duplica los de habla inglesa. Esto evidencia el valor histórico de la producción francesa en las dinámicas de reflexión y producción de las ciencias sociales y humanidades en la Argentina. Tirar del hilo de esos lazos internacionales a través de la traducción permite ver retazos invisibles que ayudan a pensar mejor los casos nacionales y robustece la pregunta sobre las competencias lingüísticas que un país ha tenido (pasado) y precisa tener (futuro) para su fortalecimiento interno y su visibilidad externa.

¿Por qué la preeminencia de traducciones del francés en la Argentina? Hay muchas respuestas a esta pregunta. Alejandro Blanco y Ariel Wilkis brindan varias pistas. Los sociólogos argentinos frente a la tardía instalación del sistema de posgrado en su país circularon durante la segunda mitad del siglo xx por Francia en busca de titula-

ciones más elevadas. La sociología francesa se fue posicionando, incluso antes de esos viajes, como una inobjetable referencia. Sin embargo, esa circulación no ha tenido como consecuencia una alta producción de artículos científicos de argentinos en ese país; predomina la región latinoamericana. Ese dato, así como la evidencia de que una buena parte de los sociólogos argentinos no publica en las principales revistas indexadas de su propio país, dialoga con los capítulos mencionados y deja entrever la diversidad de criterios frente a los estándares de publicación globales: un tema actual de discusión en agencias, asociaciones profesionales y comités editoriales.

A propósito, hubo experiencias de prestigio editorial en América Latina. En su análisis, Gustavo Sorá y Alejandro Blanco describen la estrategia internacional realizada por algunas editoriales, como Fondo de Cultura Económica y Siglo XXI, que consiguieron situar a América Latina como un espacio de ideas sociales alternativas a las que eran producidas en los países centrales. Como en otros países de la región, la desigual fuerza entre el campo científico y el poder político –y militar en el caso de la Argentina– terminó por obstruir la expansión editorial y la consiguiente movilidad internacional de ideas, en donde, como los autores describen, intelectuales extranjeros y ciertas instituciones, como FLACSO y CLAPS, habían tenido un lugar central. La disrupción constante de las prometedoras dinámicas de internacionalización latinoamericana ha tenido en la Argentina del siglo xx un caso emblemático.

En medio de las intermitencias democráticas, en algunos países de América Latina el rol de fundaciones internacionales fue determinante, aunque muchas veces hayan sido presentadas, sin más, como brazos del imperialismo –vestigios de una lectura más ideológica que científica de lo internacional que simplifica esos procesos–. En Brasil, la Fundación Ford ocupó un rol clave, estimulando y financiando la institucionalización de espacios científicos y la movilidad de

estudiantes de posgrado. El trabajo de Leticia Canêdo muestra que la ciencia política en Brasil se benefició de una mirada que, dejando de lado las élites tradicionales locales de Minas Gerais, privilegió la ayuda a jóvenes que venían de otros ámbitos, en pos de la construcción y la consolidación de espacios institucionales fuertemente internacionalizados. Todo ello realizado exitosamente en medio de las dificultades y entre los intersticios institucionales que dejaba la dictadura en ese país.

Los avatares de la política nacional en muchas ocasiones dificultan o anulan procesos de internacionalización. El caso de Argelia es interesante para considerar las dependencias subterráneas de un país independizado y siempre espejado sobre Francia. Tristan Leperlier muestra las desigualdades que existen en relación con la elección de objetos de estudio: esta división del trabajo científico implica una tensión en torno a la internacionalización académica. En muchas ocasiones, el investigador de un país no central termina dedicándose a su propio espacio nacional o local, dejando los avances teóricos librados a las potencias científicas. Las asimetrías nacionales de origen terminan entonces cristalizándose en un “efecto Mateo” que favorece a las potencias científicas globales. Así, se reproduce un desequilibrio.

Para ver en qué medida la variable política disuade procesos de internacionalización hay que examinar largas periodizaciones. A eso se dedican Victor Karady y Peter Tibor Nagy, revisando el caso de las ciencias sociales en Hungría entre 1945 y 2015. Ese país sufrió la imposición del marxismo-leninismo como doctrina oficial, lo que conllevó a la proscripción de ciertas disciplinas –como la sociología y la ciencia política– y la promoción de otras menos problemáticas. En ese sentido, la caída del comunismo oxigenó la libertad de pensamiento y posibilitó la intensificación de lazos con otros investigadores extranjeros, así como la apertura del mercado editorial. A su vez, el ingreso de ese país en la Comunidad Europea fortaleció esos

procesos de expansión, aun con las lamentables censuras gubernamentales que se produjeron allí en los últimos tiempos.

Es bueno contrastar a los casos latinoamericanos y a la inestabilidad política húngara con otros bien diferentes, como Japón y Corea del Sur, que muestran su poderío asiático en el consorcio internacional y su capacidad para posicionarse con autonomía frente al Norte Global. Thomas Brisson, Laurent Jeanpierre y Kil-Ho Lee caracterizan a estos países como semiperiféricos: no son meros receptores de los saberes de los países centrales sino que realizan una readaptación sobre ellos en sintonía con sus coyunturas locales. El fértil mercado de traducciones de Japón y Corea del Sur, realizadas en muchos casos por estudiantes que cursaron en los países centrales, favoreció la circulación de las ideas occidentales. Una estrategia de internacionalización está por detrás de estas dinámicas: estos países consideraron que para establecer una crítica fructífera a la producción científica de Occidente era necesaria su occidentalización. Este es un punto que recorre todo el libro y que puede ser fecundo para pensar casos del Sur Global: para dar una discusión relevante frente a los poderes del Norte Global, es necesario conocer acabadamente sus teorías, sus modos y capacidad de producción y sus estrategias de expansión. Dar la espalda a esa hegemonía asimétrica desde una oposición frívola, sin dialogar con ella, no tiene nada que ver con ganar batallas científicas; es tan solo no querer verlas. Justamente, este libro es un gran instrumento para visibilizar esas dinámicas de oposición/subordinación.

En ese sentido, en pos de comprender el poderío de Occidente, se torna necesario analizar los procesos de profesionalización e internacionalización de diferentes asociaciones científicas, tal como lo hace Thibaud Boncourt para la *International Political Science Association* y la *International Sociological Association*, ambas creadas en 1949. El autor da cuenta de la importancia de analizar comparativamente los procesos transnacionales

de autonomización, profesionalización e internacionalización, para conseguir comprender las dinámicas de los espacios nacionales y viceversa. Ese interjuego explicativo entre lo nacional y lo internacional es vital para la percepción de la circulación internacional de ideas. Las asociaciones mencionadas precedieron a una organización internacional claramente autónoma de esas disciplinas, lo que permite considerar que motorizaron un proceso de profesionalización e internacionalización que conllevó la acumulación de un mayor capital para los principales protagonistas: los países centrales.

Por último, las asimetrías se dan también entre las distintas disciplinas y países, como destaca Heilbron en su capítulo sobre Europa. Por un lado, las humanidades, como la filosofía, tienden a estar menos integradas a nivel europeo y a tener publicaciones más individuales que las ciencias sociales. Por el otro, científicos de países como Gran Bretaña ocupan un espacio central en la edición de periódicos adjetivados como “europeos” y en su coordinación, así como en el recibimiento de becas y en su participación en asociaciones europeas. Estas desigualdades en parte se potencian dado que el financiamiento en Europa, como en otros continentes, tiende a ser adjudicado a las instituciones que ya se encuentran bien posicionadas en cada país, lo cual permite la consolidación de prestigio y el aumento de asimetrías. En Europa continúan existiendo problemas para el posicionamiento regional frente a Estados Unidos, en buena medida por el destaque de ciertos casos nacionales –como Gran Bretaña, Alemania y Francia–, pero también debido a cierta dificultad para establecer mayores niveles de articulación y cohesión en materia científica.

*Oportet distinguere*, decían una y otra vez los filósofos medievales: “Es oportuno distinguir”. Este libro y toda la producción de INTERCO-SSH<sup>1</sup> son prolíficos a la hora de

establecer matices y señalar distinciones en torno a la inequitativa distribución del capital internacional. Se trata de un gran gesto intelectual en tiempos en que los procesos de internacionalización científica son presentados por algunos como novedosos, lineales y teleológicos (cf. Cooper, 2001); en suma, ahistóricamente.

La lectura deja reflexiones sobre los desiguales roles de estados nacionales, fundaciones, asociaciones e investigadores en cada caso estudiado, así como sobre la importancia que adquieren las estrategias de financiamiento, de movilidad académica y de cooperación con el Primer Mundo, como trampolines hacia la internacionalización.

Pero también abre inquietudes de otro tipo. Como la invitación a meditar si el uso a veces a la ligera –no en este libro, claro está– de la denominación “países periféricos, semiperiféricos y centrales” ayuda a pensar o, en ocasiones, termina sustancializando y cristalizando relaciones de poder y flujos. En algunas oportunidades, se denominan “periféricos” a países de una misma región que son muy desiguales entre sí, que llegan a tener tanta distancia entre ellos como la que existe entre el centro y la periferia.

Esto remite a otro punto: las posibles estrategias de reposicionamiento de los países del Sur Global frente a esta disputa tan asimétrica. Es necesario reflexionar menos binariamente y con mayor creatividad, buscando puntos de encuentro para establecer más y mejores diálogos estratégicos con las potencias centrales. La diversidad de nacionalidades de los integrantes del grupo INTERCO-SSH y el fructífero trabajo conjunto realizado muestran que ciertas cooperaciones estratégicas pueden transformarse en posicionamientos significativos.

Frente a cierta naturalización de la internacionalización como un rasgo aproblemático venido del Norte Global, este texto ofrece material empírico novedoso, analiza buena

1 <interco-ssh.eu/en/>.

parte de los actores institucionales, genera cuestionamientos sobre la circulación de textos e insiste en las tonalidades y coloraturas de cada caso nacional y regional, intentando ubicarlos en sus relaciones objetivas con los otros espacios de poder.

Quienes estudian la circulación internacional y quienes gestionan las transformacio-

nes científicas tendientes a lo internacional agradecerán este aporte que permite seguir pensando los propios casos de estudio, pero que también ayuda a problematizar las posibilidades teóricas y los determinantes objetivos que están detrás de la consolidación y el fortalecimiento de una sociología y una antropología de la internacionalización.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOURDIEU, Pierre (2002). "Les conditions sociales de la circulation internationale des idées", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 145, pp. 3-8.
- COOPER, Frederick (2001). "What Is the Concept of Globalization Good for? An African Historian's Perspective", *African Affairs*, vol. 100, N° 399, abril, pp. 189-213.
- KARADY, Victor (1998). "La république des lettres des temps modernes. L'internationalisation des marchés universitaires occidentaux avant la Grande Guerre", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vols. 121-122, marzo. Les ruses de la raison impérialiste, pp. 92-103.
- POLLAK, Michael (1979). "Paul F. Lazarsfeld, fondateur d'une multinationale scientifique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 25. Le pouvoir des mots, pp. 45-59.

**Para cada uno  
crecer es  
algo distinto.**

**Lo importante es tener  
quien te acompañe.**



*te quiere ver crecer*



---

***Add a  
dimension to  
your  
sociology  
research...***



# **sociological abstracts**

***Comprehensive, cost-effective, timely coverage of current ideas in  
sociological research***

Abstracts of articles, books, and conference papers from nearly 2,000 journals published in 35 countries; citations of relevant dissertations as well as books and other media.

**Now featuring:**

- **Cited references**
- **Additional abstracts covering 1963-1972**

Available in print or electronically through CSA Illumina  
([www.csa.com](http://www.csa.com)).

***Contact [sales@csa.com](mailto:sales@csa.com) for trial Internet access or a sample issue.***



**ILLUMINA**

**[www.csa.com](http://www.csa.com)**

---



## A: AUTORES Y COLABORADORES

Del: Comité Editorial de  
**Desarrollo Económico**  
Revista de Ciencias Sociales

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a: Sr. Director / Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales / Instituto de Desarrollo Económico y Social / Aráoz 2838 / C1425DGT Buenos Aires / Argentina. Para su presentación se sugiere tener en cuenta la siguiente información:

1) *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* procura promover el abordaje de las ciencias sociales a partir de artículos y notas basadas en el rigor lógico de los argumentos y en su correspondiente fundamentación empírica.

2) La selección de los trabajos es responsabilidad del Comité Editorial, quien atiende a la pertinencia de los trabajos según los estándares académicos en materia editorial, designa luego dos árbitros externos, encargados de evaluar su relevancia, congruencia interna, originalidad, conocimiento específico del tema y, eventualmente, sugerir modificaciones. En función de las evaluaciones, el Comité decide la aprobación, el rechazo, o el pedido de modificaciones. La evaluación de los trabajos se basa en el sistema de doble ciego.

3) Solo serán considerados para su publicación trabajos inéditos en idioma español.

4) El manuscrito deberá presentarse tipeado en Times New Roman Nº 11, a doble espacio, en tamaño carta. Se agradece el envío por correo electrónico.

5) Extensión de los trabajos: En la sección Artículos se admiten hasta aproximadamente 84.000 caracteres con espacios. En Crítica de Libros, hasta 16.800 caracteres, respetando las características señaladas en el ítem 4).

6) Los trabajos deberán ser acompañados del resumen del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 1.400 caracteres, y sus palabras clave.

7) Los cuadros y gráficos se incluirán en archivos separados del texto (numerados y titulados correctamente, con indicación

de las unidades en que se expresan los valores y con las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración, tomando en cuenta que la impresión final es a un solo color (negro).

8) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, la pertenencia institucional se consignará en nota al pie mediante doble asterisco remitido desde el nombre del autor, incluyendo dirección, teléfono y dirección electrónica.

9) Las citas se incluirán a pie de página (numeradas correlativamente). La cita de bibliografía irá en su versión abreviada: Apellido (año, página).

10) La referencia completa de la bibliografía citada en el texto se incluirá al final del artículo, ordenándola alfabéticamente por autor, colocando primero el apellido y luego el nombre, seguidos del año de la publicación (entre paréntesis), siguiendo el modelo APA de citación.

11) No se admitirán agregados ni modificaciones una vez iniciado el proceso de edición.

12) Los manuscritos de autores argentinos y latinoamericanos deberán estar escritos en español. La traducción de trabajos en otros idiomas se hará con cargo al autor.

13) La Revista goza de la protección de los derechos de propiedad intelectual. El IDES se reserva el derecho de publicación impresa, electrónica y de cualquier otra clase, en todos los idiomas.



# Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

## SUSCRIPCIONES

### Pagos

- Efectivo
- Cheque o giro postal
- Depósito/transferencia
- Débito automático
- Mercado Pago / PayPal

Suscripción por el año ..... N° .....

Soporte papel y acceso digital

Acceso digital

Nombre .....

Domicilio .....

Código y Ciudad ..... País .....

Tel.: ..... E-mail: .....

Para el acceso a las revistas digitales del año en curso registrarse en: <<http://ides.org.ar/usuarios>>.

Para el acceso a los artículos de años anteriores: <<http://ides.org.ar/desarrollo-economico/busqueda-de-articulos>>.



## Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 · C1425DGT Buenos Aires · Argentina  
Tel.: (54 11) 4804-4949 · Fax: (54 11) 4804-5856  
Correo electrónico: <[admindesec@ides.org.ar](mailto:admindesec@ides.org.ar)>  
Internet: <[www.ides.org.ar](http://www.ides.org.ar)>

Para mayores informes,   
facturas y toda otra  
correspondencia,  
sírvase dirigirse a:

### PRECIOS DE LA SUSCRIPCIÓN ANUAL (3 números)

| Suscripción por un año | Soporte         | Argentina \$ | Países Limítrofes US\$ | Resto de América US\$ | Europa y resto del mundo US\$ |
|------------------------|-----------------|--------------|------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Instituciones          | Digital         | 915          | 100                    | 110                   | 120                           |
|                        | Digital + papel | 1.395        | 140                    | 160                   | 180                           |
| Individuos             | Digital         | 555          | 85                     | 90                    | 100                           |
|                        | Digital + papel | 1.010        | 100                    | 120                   | 130                           |
| Agencias               | Digital         | -            | 85                     | 90                    | 100                           |
|                        | Digital + papel | -            | 100                    | 120                   | 130                           |

### PRECIOS DE LA COLECCION (N° 1 a 220)

|                 | Digital      | Impresa      |
|-----------------|--------------|--------------|
| Argentina ..... | \$ 21.600.-  | \$ 15.600.-  |
| Exterior .....  | US\$ 3.200.- | US\$ 2.700.- |

### RECARGO AÉREO

(Por ejemplar impreso)

|                   | US\$ por N° |
|-------------------|-------------|
| Países limítrofes | 5,00        |
| Resto de América  | 7,00        |
| Resto del mundo   | 10,00       |

*IN MEMORIAM*

**Oscar Alberto Altimir**

1935-2018

Economista

Presidente del IDES (1969-1973),  
miembro del Consejo Honorario del IDES

*IN MEMORIAM*

**Ezequiel Gallo**

1934-2018

Historiador

Miembro fundador del IDES (1960),  
miembro del Comité Editorial de  
*Desarrollo Económico* (1960-1965)

