

Neffa, Julio; Cordone, Héctor (compiladores). Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina. CEIL-PIETTE, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Programa de Tecnología, Investigaciones Económicas sobre Trabajo y Empleo, CONICET, Buenos Aires, Argentina. 2006.

Disponible en la web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/ceil/escen.pdf>

**Julio Neffa  
Héctor Cordone  
(compiladores)**

Fuente: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de CLACSO. <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

# Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina

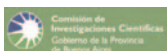
Materiales para la discusión resultantes del  
seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005

C E I L  
P I E T T E  
  
C O N I C E T

Julio César Neffa y Héctor Cordone (comp.)

## **Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina**

Materiales para la discusión resultantes del  
seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005



Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina : materiales para la discusión resultantes del seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005 / coordinado por Julio Neffa - 1a ed. - Buenos Aires : Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-PIETTE, 2006. 321 p. ; 29x21 cm.

ISBN 987-21579-1-X

1. Desarrollo Económico. I. Boyer, Robert, coord.  
CDD 338.982

© CEIL-PIETTE CONICET 2006

Supervisión técnica: Julio César Neffa

Edición: Héctor Cordone, Graciela Torrecillas, Irene Brousse

Esta publicación ha sido posible gracias a las siguientes instituciones:

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Comisión de Investigaciones Científicas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

IADE Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

Institut CDC pour la Recherche

CEPREMAP Centre pour la Recherche Economique et ses Applications

Servicio de Cooperación y de Acción Cultural de la Embajada de Francia en Argentina

## Tabla de contenidos

Prólogo - JULIO C. NEFFA. ....	5
Programa del seminario taller Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina .....	7
Presentación - ABRAHAM GAK .....	9
<b>Inserción y especialización del sistema productivo argentino en la economía internacional. Modelos productivos .....</b>	<b>13</b>
<i>Dilemas en mitad del río: qué hacer con el Mercosur</i> - JORGE CARRERA .....	15
<i>Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: Rupturas y continuidades después de la devaluación</i> - ANDRÉS MUSACCHIO Y VERÓNICA ROBERT .....	21
<i>Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social</i> - LEONARDO BLEGER .....	37
<i>La reforma tributaria necesaria en Argentina Problemas estructurales, desafíos y propuesta</i> - JORGE GAGGERO Y FEDERICO GRASSO, .....	49
<i>Moneda y aduana, su protagonismo en la salida de la crisis argentina</i> - JOSÉ SBATELLA	71
<b>Política y economía. El papel del Estado y del mercado. ¿Qué estrategia política? .....</b>	<b>85</b>
<i>América latina: capitalismo y democracia en la era global</i> - ARMANDO DI FILIPPO ....	87
<i>Condiciones políticas y estrategia de desarrollo</i> - LUIS BLAUM .....	119
<i>Tan solo confiar: el conocimiento económico entre economía y política</i> - ALEXANDRE ROIG .....	123
<b>Prospectiva de la relación salarial .....</b>	<b>135</b>
<i>El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición</i> - JULIO C. NEFFA	137
<i>Tensiones entre la política económica y la política de ingresos en la Argentina posconvertibilidad</i> - Pablo E. Pérez .....	155
<i>Del crecimiento al desarrollo. Reflexiones sobre una estrategia posible para Argentina</i> - LEONARDO PÉREZ CANDREVA .....	170
<b>Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo ...</b>	<b>191</b>
<i>Sobre los desafíos de la acumulación de capital y el crecimiento en la Argentina de hoy</i> - SAÚL KEIFMAN. ....	193
<i>Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo</i> - BERNARDO KOSACOFF .....	197
<i>La sustentabilidad del nuevo modelo productivo</i> - HÉCTOR VALLE .....	203

<b>Estructura económica sectorial (análisis prospectivo en términos de secciones productivas)</b> .....	207
<i>La industria después del colapso de la convertibilidad</i> - JORGE SCHVARZER .....	209
<i>Infraestructura y servicios públicos en Argentina: experiencias y propuestas</i> - ALBERTO MÜLLER .....	217
<b>Desarrollo socioeconómico regional.</b>	
<b>Economía social y desarrollo local</b> .....	231
<i>La situación de las economías regionales en el nuevo escenario nacional-</i> ALEJANDRO ROFMAN .....	233
<b>El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación.</b>	
<b>Sistema Nacional de Innovación</b> .....	237
<i>Tecnologías de la información y desarrollo en Argentina</i> - ANDRÉS LÓPEZ .....	239
<i>La explicación de la innovación y el esfuerzo de innovación en la industria: un trabajo estadístico a partir de la encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas argentinas en los noventa</i> - ALENADRO NACLERIO .....	247
<b>La transición. Del corto al mediano plazo ¿qué policy-mix?</b> .....	263
<i>La transición del corto al mediano plazo</i> - DANIEL HEYMAN .....	265
<b>Modos de desarrollo sustentables y alternativos viables.</b>	
<b>Estrategias y actores. La construcción de una burguesía industrial nacional y de una democracia económica</b> .....	283
<i>Sistemas de servicios de atención médica. Enfoque comparativo</i> - SUSANA BELMARTINO .....	285
<i>La construcción de la sociedad y el desarrollo económico en la Argentina, objetivos indivisibles</i> - RUBÉN BEREMBLUM .....	297
<i>Hacia un modelo sustentable e inclusivo</i> - DANIEL GARCÍA DELGADO .....	301
<b>Conclusiones preliminares: la crisis argentina y las estrategias de desarrollo</b> - ROBERT BOYER .....	313

## Prologo

Julio César Neffa

El objetivo de este documento es presentar las exposiciones de un grupo de especialistas heterodoxos, con orientaciones pluralistas aunque especialmente institucionalistas y regulacionistas- en un Seminario Internacional, que constituyó una instancia dentro de un programa de cooperación establecido entre economistas regulacionistas franceses (coordinados por Robert Boyer) y argentinos (nucleados en el CEIL PIETTE del CONICET).

El programa se inició hace más de una década con la visita del Prof. Robert Boyer, hecha posible gracias al apoyo del Servicio de Cooperación y Acción Cultural y Artística de la Embajada de Francia, la SECYT y el CONICET. El programa se concretó mediante publicaciones y eventos académicos en ambos países. El producto de dichas actividades fueron varios seminarios intensivos de investigación organizados en la UBA y UNLP, la traducción y edición de publicaciones sobre la Teoría de la Regulación, y la publicación de trabajos sobre Argentina, redactados desde esa perspectiva teórica, entre los que cabe mencionar: Robert Boyer, *La teoría de la regulación Un análisis crítico*; Benjamin Coriat, Dominique Taddéi, *Made in France: las nuevas dimensiones de la competitividad*; Robert Boyer e Yves Saillard (coord.) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, volúmenes . 1 ,II y III*; Julio C. Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996)*; Julio C. Neffa, *Los paradigmas taylorista y fordista y su crisis*; Robert Boyer, Michel Freyssenet, *Los modelos productivos*, Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE CONICET, IADE, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 2001

A comienzos de 2002, nuestros colegas regulacionistas franceses, coordinados por Pascal Petit y Robert Boyer, organizaron un “Atelier Argentine”, que reunió periódicamente a los investigadores y estudiantes de doctorado argentinos y franceses, que investigaban sobre nuestro país, para analizar y discutir las causas y consecuencias de la crisis argentina y hacer gestos de solidaridad en respuesta a nuestras demandas.

En septiembre de 2003, tuvo lugar un seminario internacional cuyas exposiciones e intercambios fueron publicados en Robert Boyer, Julio C. Neffa (coord.) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rapoport, *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, habiendo recibido comentarios elogiosos de la prensa, de colegas y de especialistas. Allí unos treinta investigadores argentinos y franceses, hacían un diagnóstico preciso y completo de los orígenes próximos y lejanos de la crisis detonada en diciembre de 2001, identificando los peligros que acechan a las políticas de salida de crisis y describieron una serie de escenarios contruidos con referencia a los diferentes modelos de desarrollo que parecían accesibles a la economía argentina.

Como continuidad de aquel evento, los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2005 se desarrolló un seminario taller en Buenos Aires, auspiciado por el Plan Fénix, donde participaron en su mayoría investigadores argentinos, dio lugar a valiosas presentaciones y se propuso una estructura para la organización de otro seminario internacional, previsto para los días 18-20 de abril de 2006; éste se propone prolongar dicha reflexión, analizar la evolución de la economía argentina desde la crisis de 2001 y extraer consecuencias de sus análisis con un enfoque prospectivo.

Este nuevo seminario queda justificado ampliamente por: las fortalezas de la economía argentina, su elevado ritmo de crecimiento y al mismo tiempo las restricciones que impone la gestión del corto plazo (renegociación de la deuda, capacidad de gestión del estado en materia fiscal y presupuestaria, persistencia del desempleo, la pobreza y la precariedad; tendencias al fortalecimiento de una especialización primaria exportadora; control del proceso inflacionario, etc.). Se tratará de identificar los escenarios alternativos de salida de crisis y a los agentes que los formularían, apoyarían u obstaculizarían.

El presente documento, de circulación restringida, contiene la versión corregida por los autores de algunas ponencias presentadas en el taller de 2005 y la desgrabación del resto, con las correcciones de estilo hechas por personal del CEIL PIETTE mencionado en cada caso.

Creemos que constituye una base muy útil para estimular un intercambio fructífero, donde los comentarios, críticas y complementos de análisis y de propuestas, permitirán acumular conocimientos, encontrar puntos de consenso y señalar problemas a estudiar desde diferentes perspectivas teóricas, para imaginar escenarios posibles.

La calidad de las presentaciones efectuadas y el aporte de los especialistas invitados en esta oportunidad nutre nuestra esperanza de que uno de los frutos del seminario sea la edición de una nueva publicación en el transcurso del año 2006 que dé conocer sus resultados al medio académico, a los actores sociales y a los responsables de la adopción de políticas.

El CEIL PIETTE del CONICET, por nuestro intermedio, agradece a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica argentina, la Comisión de Investigaciones Científicas del gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, el Institut CDC pour la Recherche, el Centre pour la Recherche Economique et ses Applications (CEPREMAP) y el Servicio de Cooperación y Acción Cultural y Artística de la Embajada de Francia por su eficaz apoyo para hacer posible esas actividades.

Buenos Aires, marzo de 2006

Julio César Neffa

# **Programa del seminario taller Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina**

26, 27 y 28 de septiembre de 2005

Salón de Usos Múltiples, Facultad de Ciencias Económicas UBA

## **26 de septiembre**

- 11:00 a 13:00 Inauguración: ABRAHAM GAK, Coordinador del Plan Fénix
- 14:30 a 15:30 Inserción y especialización del sistema productivo argentino en la economía internacional. Modelos productivos: JORGE CARRERA, ANDRÉS MUSSACHIO
- 15:45 a 18:00 Moneda, sistema monetario, deuda pública y sustentabilidad del sistema financiero. Sistema impositivo y distribución del ingreso: LEONARDO BLEGER, JORGE GAGGERO, JOSÉ SBATELLA

## **27 de septiembre**

- 9:30 a 11:20 Política y economía. El papel del Estado y del mercado. ¿Qué estrategia política?: ARMANDO DI FILIPPO, LUIS BLAUM, ALEJANDRO ROIG
- 11:30 a 13:00 Prospectiva de la relación salarial (empleo, ingresos, relaciones de trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, salario indirecto y sistema de seguridad social): JULIO CÉSAR NEFFA, PABLO PÉREZ, LEONARDO PÉREZ CANDREVA, MIGUEL ZANABRIA.
- 14:30 a 16:00 Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo (producción global, inversiones -interna e IED-, demanda -consumo interno y comercio exterior-): SAÚL KEIFMAN, BERNARDO KOSACOFF, HÉCTOR VALLE
- 16:30 a 18:30 Estructura económica sectorial. (Análisis prospectivo en términos de secciones productivas): Industria manufacturera: JORGE SCHVARZER. Infraestructura: ALBERTO MÜLLER





## 28 de septiembre

- 9:30 a 10:30 Desarrollo socioeconómico regional. Desarrollo sustentable. Economía social y desarrollo local: ALEJANDO ROFMAN, HÉCTOR SEJENOVICH
- 10:45 a 12:30 El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación. Sistema Nacional de Innovación: JORGE FONTANAS, ANDRÉS LÓPEZ, ALEJANDRO NACLERIO
- 14:00 a 15:30 La transición. Del corto al mediano plazo ¿qué policy-mix?: ROBERT BOYER, DANIEL HEYMANN
- 15:30 a 17:00 Modos de desarrollo sustentables y alternativos viables. Estrategias y actores. La construcción de una burguesía industrial nacional y de una democracia económica: SUSANA BELMARTINO, RUBÉN BERENBLUM, DANIEL GARCÍA DELGADO, JORGE SCHVARZER
- 17:00 Clausura
- 19:00 a 21:00 Conferencia (conclusiones preliminares). La crisis argentina y las estrategias de desarrollo: ROBERT BOYER (Organizada en conjunto con el IADE)

## Presentación

Abraham Gak\*

Tengo la sensación de que estamos librando una gran batalla por recuperar el pensamiento independiente, luego de un periodo muy largo en que el pensamiento único quedó instalado en la sociedad, no solamente en la Argentina, sino en todo el mundo. Lo que sucedió en la Argentina es un ejemplo claro del fracaso de un modelo instalado por largos años. Y ese fracaso no debe concebirse como un ejercicio intelectual; fracaso significa centenares de miles de millones de personas en la indigencia y la pobreza, en la incertidumbre del trabajo precario, de la falta de empleo, el retraso intelectual de las nuevas generaciones, etc. En una palabra, es un fracaso irreversible en muchos aspectos.

La Argentina puede ser un ejemplo del desarrollo y la instalación de un pensamiento diferente y, al mismo tiempo, de una acción diferente. Por eso me parece que todas estas actividades, como la audacia de pensar la continuación de un libro tan importante como el que publicaron con anterioridad sobre la crisis argentina, son esfuerzos muy destacables.

Desde el Plan Fénix, con el trabajo continuo desde 2001, planteamos la necesidad del consenso para generar una corriente de opinión suficientemente fuerte para contrarrestar la enorme influencia que ejercen los sectores de poder.

La presencia permanente que se nos posibilita, incluso esta convocatoria del CEIL-PIETTE, es parte de los avances que hemos ido logrando mediante una tarea constante. Tenemos la obligación de ampliar la mirada científica de los problemas y la oferta de soluciones, pero también de trabajar sobre la mente de la gente, mostrando que existe una alternativa, otras posibilidades, otros caminos para avanzar hacia la construcción de un país mejor.

En esto la universidad tiene una oportunidad, porque su voz es escuchada, pero también tiene una enorme responsabilidad. Recientemente estaba leyendo una investigación sobre los *think thanks* de la Argentina, y notablemente la única mención a la Universidad de Buenos Aires es sobre nuestro trabajo, y no se nos presenta como un *think thank* universitario sino como un grupo de docentes e investigadores que están opinando sobre la situación económica y social del país, sin siquiera darnos la categoría de un grupo que genera ideas. Pero el resto de la Universidad de Buenos Aires, que tiene 300 mil alumnos, 30 mil docentes, miles de investigadores, no es mencionado.

Es asombroso cómo se actúa sobre la opinión pública y se desmerece el trabajo de mucha gente muy valiosa. Nosotros hemos salido al escenario público en un momento oportuno, si no, tal vez estaríamos también sentados en los claustros de las universidades discutiendo estos temas sin ninguna repercusión. Fuimos una voz que la sociedad escuchó y tomó porque estaba esperando esto. Pero en todo lo demás, la Universidad de Buenos Aires, como otras universidades públicas, constantemente hace aportes relevantes en los distintos ámbitos de la ciencia. Sin embargo, eso es acallado o no logra generar la preocupación o el interés de los medios. Y esto es una lección que tenemos que aprender, sin pecar de ingenuidad respecto de las razones por las que ocurren estas cosas. Las limitaciones de recursos no son un detalle menor; es indudable que hay que triplicar el esfuerzo común porque no tenemos los suficientes para llegar a la opinión pública.

---

\* Coordinador del Plan Fénix.

Por eso, todas estas acciones me parecen absolutamente relevantes. Aunque hoy seamos pocos, no se sabe los efectos que puede causar cuando se difunda a través del papel, o de una página virtual.

Cada una de estas acciones requiere un esfuerzo adicional permanente y, sobre todo, independiente y desinteresado. Tal vez logremos también, a fuerza de persistencia, que los jóvenes empiecen a escuchar y a analizar críticamente estas ideas.

Hago esta mención especial a los jóvenes porque creo que no es desinterés, sino que están muy ocupados, tienen muchas dificultades y no disponen del tiempo suficiente para dedicarse a este tipo de participación. Esto pudimos descubrirlo a partir de una convocatoria que hicimos en la Facultad, a la que asistieron muchos jóvenes a pesar de que se llevó a cabo durante un receso estudiantil. Esta es una lección que hemos capitalizado, porque vamos a organizar actividades con esa mirada, teniendo en cuenta esta realidad.

Por otro lado, hemos pensado también en esas jornadas que se debía hablar no solamente de economía, ya que nuestro proyecto excedía lo económico y se introducía en temas sociales. Por eso se requería, al mismo tiempo, una mirada política. Hay problemas sectoriales de extrema importancia y que adquieren un relieve especial, como es el caso de la educación, la salud, las políticas alimentarias, las políticas culturales. Al encararlos sentimos que estábamos acompañados, descubrimos que había mucha gente que trabajaba en esas otras disciplinas, que nos estuvo siguiendo y que tenía interés porque sabían perfectamente que esta mirada alternativa era esencial para el desarrollo de su propia disciplina. Y esto no es un tema menor para mencionar en una facultad de ciencias económicas, porque pone una vez más en la palestra la discusión acerca de esta división en facultades que tenemos en las distintas universidades, sobre todo en las nacionales.

El economista debe salir de su campo disciplinar. ¿En qué medida estamos separados por muros ficticios, cuando tenemos pensamientos que son comunes en su mayor parte? Esta capacidad de generar un consenso se transforma en una herramienta esencial. Un consenso que se tiene que extender a los sectores sociales, porque tampoco podemos hacer de esto una cuestión de elite pensante que sabe lo que hay que hacer y se regodea con sus propios diálogos y comentarios.

Ahora, si miramos un poco más allá de nuestras fronteras, aparte de registrar nuestras dificultades de integración, nos damos cuenta de que América latina también tiene un problema similar. Cuando vemos algunos avances de países en los cuales recorreremos esperanzados caminos similares a los nuestros, descubrimos cuántas dificultades tienen para transitarlos y en qué medida sus gobiernos no se sienten suficientemente fuertes como para romper amarras con los poderes instituidos. Y esto hace a su vez que el problema de integración cultural, de integración real en América latina, se haga más difícil. Requerirá un esfuerzo mucho más intenso y continuado ir descubriendo esas voces que son comunes con las nuestras, con la suficiente inteligencia para no esperar unanimidades sino para convivir con disensos, privilegiando, obviamente, las afinidades que podamos tener.

América latina presenta un cuadro común, que es una pavorosa y regresiva distribución del ingreso, que no ha cambiado prácticamente nada en las últimas décadas. De modo que parecería que en aquellos lugares donde se ha avanzado un poco en el crecimiento, no obstante eso, esa situación de inequidad básica permanece. A veces uno se pregunta qué poderosas oficinas hay en algún lugar, que permiten, de alguna manera, ciertos desvíos de su pensamiento original mientras no se toque lo esencial. Y lo esencial sigue siendo esta inequidad que hace que, en definitiva, nos pongamos contentos si baja el desempleo a

un dígito, como si fuera un logro extraordinario. Esto hace que tengamos que pensar en transitar caminos en forma mucho más activa y mucho menos conformista. Porque ya no nos podemos conformar con hablar de empleo decente: lo que hay que buscar es el bienestar general. Y el bienestar general no es solamente tener un empleo que permita la subsistencia: es tener acceso al goce de la cultura, al goce de la salud, al goce de la educación, al goce de las artes. Esto tiene que ser una condición *sine qua non*, generar una sociedad más igualitaria. Y éste es nuestro trabajo.

Cuando se reciben figuras de la dimensión de Robert Boyer, se va elaborando un discurso generalizado para la humanidad. Y tal vez se adquiere mayor ímpetu, mayor entusiasmo en lo que estamos haciendo porque de alguna manera sentimos que estamos contribuyendo a ese avance, lento, pero que debe ir progresando hacia un mundo con mayor equidad, un mundo sin miserias. No solamente una Argentina sin pobreza: un mundo sin pobreza. Para ello, el camino es el camino de la paz; es imprescindible enfrentar los intereses que no tienen escrúpulos, que han hecho del final del siglo pasado y del comienzo de este siglo uno de los períodos más horrorosos de la humanidad, con guerras de todo tipo, muertes, pobreza, migraciones, injusticias. Si miramos en perspectiva, tenemos la sensación de que estamos viviendo uno de los períodos más violentos que ha tenido la humanidad, con serios riesgos de desintegración y de situaciones aún más complejas y peligrosas. De modo que nuestro trabajo, muy modesto, se tiene que inscribir en las variadas y numerosas actividades que muchos sectores realizan. Como esta tarea nos supera biológicamente en nuestra capacidad para realizarla, deberíamos dedicar un gran esfuerzo para dejar a las nuevas generaciones la consigna de seguir luchando.

Parece mentira que estemos hablando de esto en un rincón al sur del planeta, en una de las regiones más abandonadas por la humanidad, desde donde queremos, de alguna manera, incidir en este cambio planetario. Tal vez hoy estamos exagerando las posibilidades que tenemos, pero si no recuperamos la utopía para vivir día a día las realidades que nos tocan, se hace muy difícil justificar nuestra existencia. De modo que agradezco en particular a Julio Neffa su trabajo, constante y continuo, porque nos da la oportunidad de ir armando este núcleo de ideas, de pensamientos que son seguramente el eje no solamente para nuestra Argentina sino también para toda una región que ya ha sufrido bastante, y que es necesario y posible cambiar.

**Inserción y especialización  
del sistema productivo argentino  
en la economía internacional.  
Modelos productivos**

## Dilemas en mitad del río: qué hacer con el Mercosur\*

Jorge Carrera

El Mercosur se desarrolló exitosamente en un contexto no del todo favorable para la integración, sobre todo en el campo de las ideas. Es posible que el Mercosur, en el marco neoliberal de los años noventa, haya sido pensado simplemente como un aditivo, o un elemento que servía para vender la apertura de la economía (comercial, financiera y a la inversión externa). La forma en la que se hizo la apertura comercial distó de ser tan extrema como la que encaró Chile, donde hubo una apertura unilateral, con aranceles únicos, no muy altos, decrecientes y muy homogéneos. Ese era el paradigma de apertura ortodoxa de libro de texto; no fue el que se siguió en Argentina y en Brasil, tal vez para compensar a algunos sectores, tal vez para poner un matiz regional que no dejaba de ser contradictorio con los objetivos de quienes fijaban la política en ese momento.

La idea integracionista viene desde lejos en Latinoamérica; pero, como muchas políticas, tuvo notables fracasos. Existió la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que tuvo objetivos extraordinariamente ambiciosos; es decir, tomando la experiencia europea se planteó en Latinoamérica un modelo de integración que en el papel parecía un proyecto extraordinario y que después, por no tener en cuenta el contexto en el que se lo estaba llevando a cabo (una fuerte inestabilidad institucional, gobiernos civiles débiles y dictaduras militares recurrentes), este regionalismo al estilo europeo (un regionalismo-fortaleza) no funcionó. Se lo quiso sustituir con la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), cuyos objetivos no eran una integración tan profunda sino algo más acotado en el tiempo y más gradual en la desgravación arancelaria.

En este contexto, sin embargo, a partir de la llegada de la democracia a la Argentina y a Brasil en los años ochenta, resurge otra vez la corriente integracionista. Se intenta un tipo de integración relativamente sofisticado, que trataba de potenciar aspectos como los bienes de capital, los protocolos del trigo, etc. El esquema era difícil de implementar pero tuvo algunos resultados importantes.

En los noventa, luego del Consenso de Washington, los aires que corrían eran otros. El Consenso tenía un capítulo dedicado a la apertura comercial donde la idea era que los países se abrieran indiscriminadamente, en la forma que lo estaba haciendo Chile, y sin embargo surge el proyecto del Mercosur, que toma en cuenta algunas de las cuestiones tradicionales de la integración regional pero bajo el paraguas del regionalismo abierto, que deja de lado la idea del regionalismo-fortaleza. Parecía que había un consenso entre la mayoría de los economistas sobre la importancia de la apertura. Obviamente, era distinto cómo lo podía ver la CEPAL, en cuanto a los tiempos de la apertura, o como lo planteaba el Consenso de Washington, para el que la apertura era inmediata y suponía muy flexibles las economías como para ajustarse inmediatamente a los costos que esto iba a tener. Entonces surge este Mercosur que, a diferencia del proto-Mercosur, que era el PICE en los años ochenta, es un Mercosur generalista: lo más horizontal posible, reducción muy rápida de los aranceles, una unión aduanera *sui generis* (hubo una gran polémica sobre si

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia pronunciada en el seminario, pero revisada por el autor.

tenía que ser una unión aduanera o zona de libre comercio). Todo se hizo de una manera muy rápida y muy ambiciosa. Se arma el esquema original con los cuatro países originales y Chile finalmente no se integra porque ya estaba en un proceso de apertura unilateral. En una unión aduanera como ésta, la teoría y la evidencia empírica nos muestran que termina predominando en lo que se va a negociar como arancel externo común, la posición del país más grande. Eso es lo que pasó en el Mercosur, algo que estaba muy lejos de lo que podía ser adecuado para Chile, dado el modelo que ellos habían elegido para integrarse al mundo.

El resultado fue un Mercosur generalista, sin ningún tipo de política industrial específica salvo la política automotriz que funcionaba en paralelo, sin ningún tipo de previsión para la cuestión de las asimetrías o las diferencias que subyacían en esta unión de países del Cono Sur. Lo ambicioso del proyecto se notó también en la desgravación; se llega a una desgravación interna total muy rápida (tomó sólo cuatro años), con el objetivo de aumentar el comercio. El Mercosur es aceptado en términos políticos por la mayoría de los partidos; aunque seguramente no todos lo ven en la misma dimensión y no todos están igualmente a favor, es un invento latinoamericano con muy buena repercusión política y social. Y ese es uno de los activos que ha tenido el Mercosur y que le ha permitido sobrevivir a las crisis. Un activo nada desdeñable porque señala que la sociedad civil está interesada en la integración, aun planteada esta integración desde lo económico.

Hay quienes piensan que la idea de integración tendría que ser superada, han vuelto a aparecer quienes dicen que nunca tendríamos que haberlo hecho, etc. El Mercosur actualmente no tiene tan buena prensa. Posiblemente sean los típicos ciclos de moda que suelen influir mucho en las decisiones políticas y económicas. Nosotros, como científicos, tenemos que tratar de irnos del ciclo coyuntural, tenemos que tratar de ver si hay un camino nuevo para que el Mercosur continúe o no. Entonces, lo primero que hay que hacer es ver si este instrumento que han elegido los países para afrontar la globalización, por lo menos en términos comerciales, funcionó bien o no. Del análisis se distinguen un par de etapas. Una en que funcionó bien que es la “etapa dorada” del Mercosur, entre 1991 y 1998, donde el crecimiento del comercio intra-Mercosur es muy superior al crecimiento del comercio con el resto del mundo (extra-Mercosur). La otra etapa la podemos caracterizar de “mercopesimismo o merco-escepticismo”, y va de 1999 a 2003. Sin duda, el Mercosur fue el elemento más dinámico en la convertibilidad y fue lo que explicó, en parte, que el sector externo de la convertibilidad no haya explotado muchísimo antes. Y sobre todo que la inserción externa del sector industrial haya sido mejor de lo que hubiera sido de no haber tenido la posibilidad de desarrollarse o de sobrevivir en el mercado regional.

Entonces, los resultados cuantitativos del Mercosur en la etapa dorada son aplastantes; en la otra etapa tienen una cierta caída pero siguen siendo muy importantes. Esto respecto de las cantidades de comercio, los resultados cualitativos del Mercosur son aún mejores, es decir, el Mercosur sigue siendo el lugar donde exportamos las mejores cosas (mejores cosas dentro de lo que es eficiente producir; no vale la pena hacer cualquier cosa porque sea un producto elaborado, vale la pena si tiene sentido económico o social, o es una decisión política que estamos dispuestos a financiar).

Pero en calidad de comercio, indudablemente el Mercosur es diferencial respecto del resto del mundo: es con quien tenemos mayor comercio intraindustrial, eso es una señal de fuerte calidad en el comercio, y es donde tenemos la mejor inserción de manufacturas de origen industrial y en manufacturas de origen agropecuario. Adicionalmente, el Mercosur sigue siendo el lugar de acceso al mundo, el lugar del debut exportador de una gran parte de las empresas argentinas, sobre todo de las PyMES que pueden intentar dar un paso más

allá de la frontera: siempre van a empezar por el Mercosur porque es el lugar más propicio para hacer ese debut. Del mismo modo, las escasísimas multinacionales de origen argentino se integran a la economía internacional a través del Mercosur. Es decir que la idea de Mercosur- como trampolín internacional también ha funcionado.

Por lo tanto, los problemas que se observan en el Mercosur y que están en la percepción de la gente, ¿son propios o son externos al proyecto? Dilucidar este punto es bastante complejo pero vale la pena intentarlo. Hubo una combinación de ciclos económicos y de tipos de cambio real desfasados, fruto de la secuencia de implementación de programas de estabilización (convertibilidad, real, tequila, etc.) que ayudó mucho a lograr el crecimiento del comercio bilateral. Pero, a partir de la crisis de Asia, de Rusia, de la devaluación brasileña y posteriormente de la terrible explosión argentina, el comercio en el Mercosur sufre una declinación muy fuerte. Las exportaciones cayeron de un nivel de casi 8 mil millones en 1998 a menos de 5 mil millones luego de la crisis argentina. También hay una caída de las importaciones. Se observa en este proceso que los dos principales determinantes del comercio regional, que son el tipo de cambio real y el producto, juegan en forma desincronizada. Como resultado vemos que el saldo comercial Argentina-Brasil funciona contracíclicamente: cuando teníamos déficit con todo el mundo, con Brasil teníamos superávit; y ahora, cuando tenemos superávit con casi todo el mundo, con Brasil tenemos déficit. La devaluación no sirve *per se* si no que requiere un contexto, cuando el tipo de cambio estuvo muy alto pero había incertidumbre, las exportaciones cayeron, y cuando el tipo de cambio empezó a bajar un poco pero la macroeconomía se estabilizó, las exportaciones crecieron. La devaluación se mostró plenamente exitosa pero requirió tiempo y un marco macroeconómico adecuado.

Otro elemento muy relevante es que hubo una sustitución en el origen de las importaciones: ese es el segundo efecto de tener, con respecto a Brasil, una devaluación que apenas sobrepasa el nivel promedio previo a la convertibilidad. Así, se produjo una sustitución de importaciones que venían del resto del mundo por importaciones desde Brasil. Por eso se puede explicar que, a pesar de la devaluación, Brasil es más competitivo, no respecto de los productores domésticos pero sí respecto de todos los productores del resto del mundo a los que ha sustituido. Ello explica el boom de importaciones, en especial de bienes de capital provenientes de Brasil.

Vale entonces remarcar que, sin duda, los *shocks* macroeconómicos en el tipo de cambio y en el producto son los más importantes para explicar todos estos desequilibrios comerciales y hacia dónde van a tender a converger en el largo plazo. Pero es posible que haya otras cuestiones microeconómicas importantes y a tener en cuenta aunque no tengamos demasiada evidencia en el momento de los desequilibrios, porque cuando tengamos muchos datos ya va a ser tarde: muchos de estos sectores pueden no estar vigentes, cerrados.

Brasil tiene programas de competitividad; como han evitado tener grandes crisis, se las han ingeniado para no tener estas explosiones que tenemos nosotros. La productividad ha tenido un comportamiento muy suave pero ha ido creciendo. Nosotros habíamos tenido un crecimiento de la productividad que después cayó y que creo que en el mediano plazo se va a recuperar. Además la inversión no ha tenido los altibajos que está teniendo o que tuvo la inversión en Argentina. Por eso creo que el Mercosur necesita algún sistema de salvaguarda, que fue una de las cosas no tenidas en cuenta cuando se firmó el Tratado de Asunción. Un sistema en el que, ya que somos economías volátiles, los países con crisis macroeconómicas muy grandes, o devaluaciones muy grandes, permitan al socio poner algún tipo de restricción generada en el problema macro pero que repercute en el nivel micro en sectores particulares. Tendría que ser lo menos intervencionista posible, para



no dañar la integración. Lo que ocurre es que Brasil no está de acuerdo. En este sentido es muy difícil llevar a cabo un proceso de integración con un país como Brasil, que, en algunos momentos, se piensa gigantesco y cree que los otros países deben aceptar ser un furgón de cola.

En resumen, en la relación Argentina-Brasil lo que más afecta el comercio bilateral es el bajo crecimiento de la economía brasileña y, en especial, del consumo. Por ejemplo, mucho del crecimiento reciente de Brasil, incluso ese 3 % que tuvieron hace dos años, era agricultura y sectores financieros, es decir, un crecimiento que no se derrama hacia los bienes de consumo, que son los que importan de Argentina.

Por tanto, incluso tomando exclusivamente su importancia comercial, creo que vale la pena insistir con el Mercosur y por eso hay que tratar de solucionar sus deficiencias. Entre ellas se destacan las institucionales. En su actual conformación el Mercosur es muy interpresidencialista, es decir, todo depende de la relación entre los presidentes: cuando andan bien, las decisiones son más veloces. Pero eso no quiere decir que las decisiones se procesen rápido, las burocracias estatales muchas veces las dilatan o las mandan a una especie de limbo del Mercosur. Entonces deberíamos tener instituciones más allá de la Comisión de Comercio, de la Secretaría y del Tribunal de Resolución de Controversias, que fueran capaces de relacionarse con mayor autoridad con las estructuras públicas y privadas de los miembros.

El otro tema importante por resolver es el de las asimetrías. En el Mercosur hay un país que es muy grande en la escala internacional (Brasil), hay un país que es simplemente grande, que es la Argentina, hay un país que es chico pero muy desarrollado como Uruguay y hay un país chico, con un desarrollo muy bajo que es Paraguay, cuya inclusión en el Mercosur respondió a una cuestión principalmente geopolítica. Estas son asimetrías estructurales, y son muy importantes cuando un país tiene ventajas o muchos sectores intensivos en economía de escala. Pero están también las asimetrías construidas, que son las cosas que los países tratan de hacer, mediante su política económica, para torcer esa realidad. En el Mercosur, la asimetría estructural del país más grande se combina con la asimetría de ser el país más activo haciendo políticas públicas para potenciar, por ejemplo, la política industrial. Siempre las imperfecciones y todas estas porosidades que tiene el Mercosur (que el arancel externo no sea homogéneo, que tengamos perforaciones, que el *lobby* del azúcar haya logrado estar afuera del Mercosur) benefician al más grande.

Hay algunas acciones urgentes que requiere este mercado común: internalizar la normativa Mercosur, eliminar el doble cobro e instituir un área aduanera única, regular mejor el tema de las reglas de origen y las excepciones al arancel externo común, hacer transparente las políticas de incentivos, regular el comportamiento de las multinacionales, liberalizar el tránsito de ciudadanos, el tema de los reconocimientos de títulos, y varias cosas que tienen que ver no tanto con lo económico sino con la sociedad civil. Pero en el largo plazo, además de estas cosas urgentes que habría que resolver en el mediano, hay algunas cuestiones importantes. El Mercosur es un buen instrumento de negociación internacional, porque los países pueden negociar desde una posición mucho más importante que si lo hiciéramos individualmente. El Mercosur es el primer o segundo productor de muchos bienes y podría ser un gran procesador de esos bienes y tener capacidad de coordinar precios en forma preponderante. Entonces la negociación con el ALCA y con Europa es muy importante y siempre va a ir en paralelo, porque Europa no está interesada en darnos más de lo que dé Estados Unidos, y lo mismo pasa con Estados Unidos.

También hay un espacio muy grande para la macroeconomía en el Mercosur. Está claramente justificado por qué coordinar en el bloque: los países son muy interdependientes y por lo tanto ganan más teniendo en cuenta lo que hace el otro y no actuando independientemente. Y por esa interdependencia entre los países es importante que se tomen decisiones conjuntas para la regulación del flujo de capitales de corto plazo, que ha sido la parte más débil en la inserción externa de estos países, porque es la que le genera mayor volatilidad extra-Mercosur. También hay espacio para regular la volatilidad intra-Mercosur, y eso está en la idea de tratar de ir construyendo políticas que generen volatilidades mucho menores en inflación, en superávit fiscal y sobre todo que regulen la propensión que tienen nuestras elites al sobreendeudamiento.

Quedará para más adelante la idea de si conviene o no tener una moneda común. Yo creo que sí, porque estamos lo suficientemente alejados y diversificados en términos de comercio con otras áreas monetarias como el dólar o el euro. Además, y esto es una muestra de madurez institucional que hemos tenido los argentinos en 2002, no hemos caído en la tentación de dolarizar. En el mediano plazo, pensar en la individualidad monetaria de cada uno de los países puede ser muy restrictivo pero, a la vez, tomar monedas globales para la región, puede ser demasiado fuerte por las discrepancias que tienen los ciclos económicos de nuestra región con los del resto del mundo. Entonces, se abre allí un espacio para las monedas medianas, que no sean ni el euro, ni el yuan ni el dólar y que puedan flotar respecto de esas monedas.

La pregunta final es si está agotado el Mercosur. Yo creo que no, aunque debe ser perfeccionado. Tenemos que tratar de evitar estas olas, antes el Mercosur era una maravilla y ahora está pasado de moda. Hay que tratar de aprender de Europa la persistencia. En Europa siempre ha habido ciclos, pero siempre ha habido un común denominador y un capital mínimo, común a una parte mayoritaria de la sociedad civil, que ha sido decidir una política de largo plazo para evitar escenarios impensables como lo serían conflictos bélicos dentro de Europa. Por lo tanto, creo que el Mercosur puede ser una de las fuentes del crecimiento sostenible de Argentina.

Si bien esto es lo que podemos decir desde la economía, iniciamos estas páginas remarcando la prioridad de la política y las ideas como motor del Mercosur. Las lecciones de Europa son útiles si sabemos colocarlas en nuestro contexto histórico. Ellas nos muestran que fueron decisiones políticas muchas veces severamente criticadas (y luego aceptadas lentamente) por el saber económico convencional, las que impulsaron la integración, las que le dieron sustento en los reiterados momentos de crisis y las que lograron atravesar cuarenta años de dudas sobre cuán europeo se siente cada uno de los países y sus ciudadanos.

La integración de Latinoamérica es una utopía por demás atractiva, tal vez una de las pocas que ha resistido el paso del tiempo. Las condiciones objetivas para unirnos son mucho más fáciles que en cualquier otro lugar del mundo pero los limitantes, sobre todo los referidos a los condicionantes externos y a nuestra propia incapacidad para organizarnos, son los mayores desafíos a vencer.

# Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: rupturas y continuidades después de la devaluación\*

Andrés Musacchio y Verónica Robert

## Introducción

Un programa de inserción internacional que intente ser sustentable en el tiempo y que permita la gestación de un proceso de desarrollo económico y social duradero tiene que basarse en una transformación inicial del perfil productivo. Por eso, uno de los ejes de una nueva estrategia externa debe ser la inversión de la lógica que predominó en los años noventa, cuyas raíces fueron asentadas desde mediados de los setenta. Se afirmaba entonces la necesidad de modelar el perfil productivo interno a partir de la inserción internacional, buscando revelar las ventajas comparativas para insertarse de la manera más eficiente en el proceso de globalización<sup>1</sup>. La pobre performance de aquel modelo en materia de crecimiento (del producto y de las exportaciones), de empleo, de distribución del ingreso y de vulnerabilidad frente a los shocks externos nos lleva a creer que el camino más adecuado es modelar la inserción internacional en función del perfil productivo que necesitamos para un proceso de desarrollo.

Una de las preocupaciones centrales de la literatura que analiza las relaciones económicas internacionales ha sido el efecto que la especialización productiva y comercial puede causar sobre el desarrollo económico de un país. Desde enfoques distintos, varios autores de cuño heterodoxo (Dosi, Pavitt y Soete 1990; Reinert, 1995; Thirwall, 2003) han señalado que la visión convencional de la especialización basada en las ventajas comparativas estáticas padece de serias limitaciones para interpretar tal efecto. Una de ellas se debe a los supuestos fundamentales del modelo de equilibrio general en el que se basan, referidos a aspectos tales como la información, la tecnología, el comportamiento de los agentes y la dinámica en el camino hacia el equilibrio de los mercados. Pero además, una interpretación histórica demuestra que los países centrales no basaron su proceso de desarrollo y su especialización comercial “dejando actuar a los mercados”, sino que, muy por el contrario, aplicaron políticas industriales y comerciales activas que incluyeron frecuentemente la protección frente a la competencia internacional.

Las dos interpretaciones dan lugar a recomendaciones de política exterior sumamente divergentes. De manera esquemática, puede advertirse que mientras la corriente ortodoxa convencional insiste en la idea de que sólo aquella especialización que surja de las ventajas naturales será la coherente con el desarrollo económico de la región, las corrientes heterodoxas, coinciden en cuestionar tal interpretación, especialmente para economías como la argentina. Es que una especialización basada en sectores que vienen revelando mercados que crecen de manera poco dinámica, que muestran una baja elasticidad-ingreso de la demanda, con débil o nula posibilidad de diferenciación de productos y, por lo

---

\* Este trabajo fue realizado en el marco de los proyectos UBACYT E-030 y PICT 14216

<sup>1</sup> Esa interpretación y su crítica fueron uno de los aspectos centrales de nuestro trabajo en el primer seminario sobre La economía argentina y sus crisis. Cf Musacchio, 2004.

tanto, con formas de competencias predominantemente del tipo precio, impide que los países obtengan ventajas apreciables en el intercambio. Esto deriva, casi invariablemente, en un bloqueo al proceso de desarrollo, tal como surge de un análisis del caso argentino.

En los últimos años, nuestro país viene insinuando una fuerte recuperación de su dinámica en el comercio internacional que, a esta altura, permite plantearse una serie de interrogantes. Uno de ellos se refiere a los cambios ocurridos, que sirvieron como disparador del crecimiento exportador. ¿Se trata de un resultado directo de la devaluación? Una de las críticas principales a lo ocurrido en los noventa, apuntaba efectivamente a que el tipo de cambio tornaba muy poco competitiva a la economía argentina. Desde esa perspectiva, entonces, con la devaluación de 2002 se resolvía el problema principal de la falta de competitividad, lo cual permitía fundar un nuevo proceso de expansión, fortaleciendo la inserción externa y la competitividad internacional del país.

Desde el punto de vista de la política económica, el cambio principal sobre la matriz de la inserción comercial de la Argentina asociado a esta devaluación, es indudablemente la mejora sustancial de la competitividad precio de las exportaciones. Sin embargo, tal efecto no actúa sobre los componentes estructurales que señalábamos recién. Por lo tanto, surge una segunda incógnita, que apunta a la sustentabilidad de la actual expansión. ¿Es el fuerte crecimiento de las exportaciones registrado entre 2003 y 2005 un proceso que podrá mantenerse en el tiempo y que podrá tener la magnitud suficiente como para impedir la formación de cuellos de botella en el sector externo?

Nuestra respuesta es algo escéptica en este terreno. Si bien es posible pensar que el crecimiento de las exportaciones se mantenga en los años venideros, creemos que la base de sustentación de la actual especialización es muy débil como para impulsar un proceso de desarrollo económico y social. Es que ese crecimiento será, por fuerza, de una intensidad baja. Además, nuestro país necesita lograr un saldo comercial positivo para servir su deuda externa y las transferencias de las utilidades de inversiones extranjeras. En ese contexto, tarde o temprano será necesario frenar el incremento de las importaciones, con políticas que tradicionalmente son recesivas. Por eso, a largo plazo, el mejor camino que se perfila es aprovechar la buena coyuntura para aplicar políticas aceleradas de cambios en la estructura productiva.

Cambiar el perfil de especialización comercial del país no solo requiere reducir los costos de los productos actualmente exportados, sino desarrollar otras fuentes de competitividad distintas del precio, que logren una diversificación sectorial efectiva. Para alcanzar ese objetivo, es necesaria, por una parte, una política de diversificación de mercados, esto es, entrar en un esquema de negociaciones internacionales que nos permitan eliminar las trabas de otros países u otras regiones para el ingreso de nuestros productos. Pero también se requiere de una política industrial activa que apunte a torcer el perfil de especialización del país, con un esquema actual basado en ventajas comparadas estáticas, generando ventajas competitivas dinámicas en mercados con demandas internacionales de elasticidad ingreso elevada, de mayor dinamismo en el nivel internacional.

### **Evolución reciente del los principales indicadores del comercio internacional**

En los últimos dos años y medio las exportaciones han venido creciendo de manera sostenida, a una tasa que promedia el 15%. Mientras tanto las importaciones, que prácticamente se habían derrumbado por completo en el año 2002, se incrementaron de una manera mucho más acelerada, a una tasa de entre el 55% y el 60%.

En el campo de las exportaciones, se combinaron varios factores que influyeron positivamente su desempeño. Por una parte, las nuevas condiciones cambiarias permitieron un fuerte salto en la competitividad.

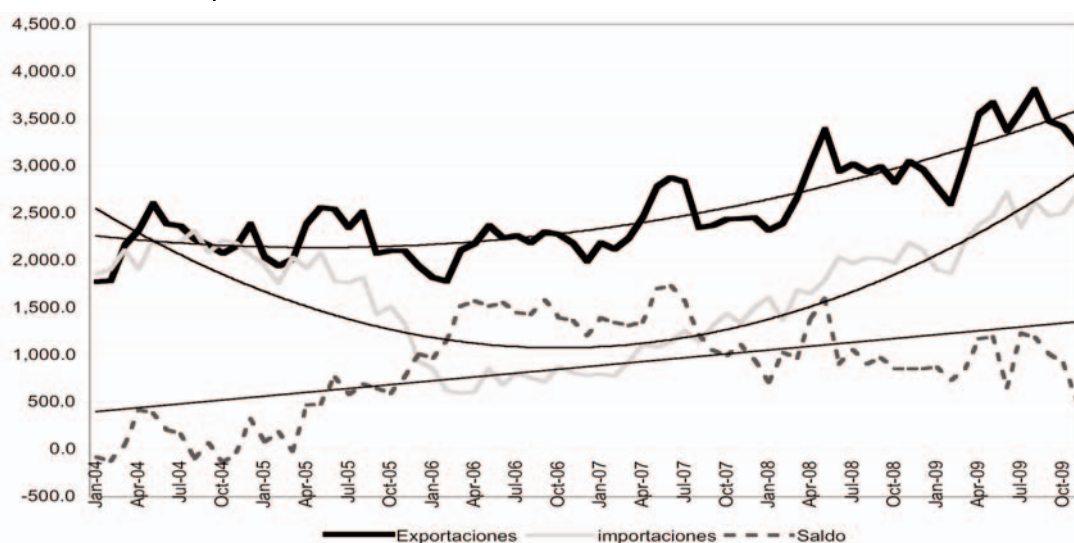
Sin embargo, este aspecto no fue más decisivo que una coyuntura internacional especialmente buena para la colocación de productos del país. En tal coyuntura, se destacaron precios excepcionalmente altos en varios de los bienes exportados, salida parcial del mercado de algunos competidores (como las sequías que afectaron algunos cultivos como la soja en los EEUU o el más reciente brote de fiebre aftosa en el ganado vacuno brasileño) y un crecimiento sostenido de la demanda de algunos países de oriente, especialmente China, que experimentó un notable *boom* en los últimos años.

Un tercer factor de gran influencia fue la política comercial desplegada por el gobierno argentino, basada en la estrategia de diversificación de mercados. En base a ese criterio, se firmaron numerosos acuerdos comerciales con países como China, Corea, la India, Sudáfrica o México, que consiguieron apartar las trabas que impedían el ingreso de varios productos locales, aunque a cambio de controvertidas aperturas recíprocas<sup>2</sup>.

La favorable evolución de las exportaciones permitió obtener divisas suficientes como para financiar las crecientes importaciones disparadas por la reactivación, atender el servicio de la deuda externa, recomponer el *stock* de divisas y estabilizar el tipo de cambio. Incluso, desde 2003 comenzó a percibirse una tensión en el mercado cambiario a partir de la tendencia cada vez más fuerte hacia la revaluación del peso, evitada por el gobierno con una decidida intervención compradora.

De la conjunción de todos los factores mencionados, se produjo un fuerte incremento del superávit comercial, como se ve en el gráfico 1, que ya se había insinuado con los albores de la crisis y se consolidó luego de la devaluación de 2002. No obstante, el superávit comenzó a reducirse paulatinamente, incluso cuando las buenas condiciones coyunturales –como la verificada en el segundo semestre de 2005– permitieron saltos temporales significativos.

Gráfico 1. Evolución y tendencia del comercio exterior



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

<sup>2</sup> Sobre el convenio con China, por ejemplo, ver Musacchio, Fiszbein y Braude (2004)

La expansión del comercio exterior se produjo sin una transformación simultánea de la estructura de las exportaciones. Desde el punto de vista de grandes agregados, como se observa en el cuadro 1, puede incluso inferirse una tendencia hacia la consolidación de un perfil agroexportador, pues aunque los productos agropecuarios mantuvieron su alta participación, las manufacturas de origen agropecuario incrementaron su presencia en cuatro puntos porcentuales, a expensas de la participación de los combustibles, pero especialmente de las manufacturas de origen industrial.

**Cuadro 1 .** Variación en el perfil sectorial de las exportaciones argentinas

	Productos Primarios	Manufacturas origen agrop. (MOA)	Manufacturas origen industrial (MOI)	Combustible y energía	Total
2000	20	30	31	19	100
2004	20	34	28	18	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Un análisis más minucioso revela que luego de cinco años, más allá de algunos cambios en el ranking, no pueden encontrarse *new-comers*, es decir, nuevos sectores que, a partir de las novedosas condiciones cambiarias y de política económica, hayan podido insertarse en los mercados externos. Tal como se observa en el cuadro 2, los doce primeros grupos de productos, que en 2000 concentraban el 71,5% de las exportaciones, hoy abarcan el 73,7%. Es decir que la nueva estrategia sólo ha permitido una mejor inserción de los productos que ya lideraban las exportaciones de la Argentina y que han venido concentrando su participación a lo largo de las últimas tres décadas.

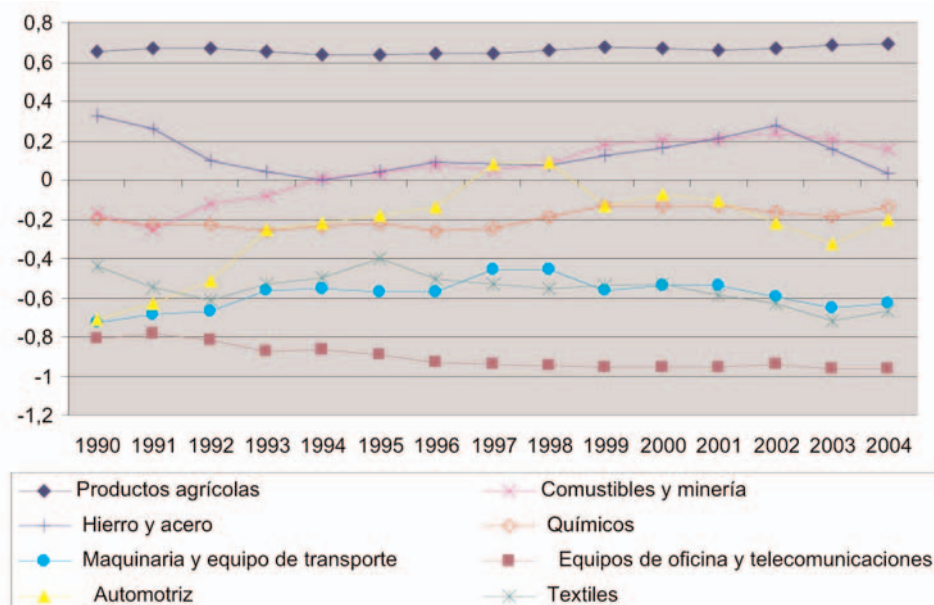
**Cuadro 2.** Desagregación de las exportaciones por producto

	Mill. Usd	2000		Mill. Usd	2004	
		%	% acumul.		%	% acumul.
1 Residuos y desp. De la Ind.Alim.	2.431,10	9,23		3.843,30	11,12	
2 Grasas y aceites	1.678,10	6,37	15,60	3.155,60	9,13	20,26
3 Cereales	2.419,10	9,18	24,78	2.690,80	7,79	28,05
4 Carburantes	1.368,30	5,19	29,98	2.422,90	7,01	35,06
5 Petróleo crudo	2.808,80	10,66	40,64	2.302,30	6,66	41,72
6 Material de Transporte	1.957,00	7,43	48,07	2.055,70	5,95	47,67
7 Prod. Químicos	1.386,60	5,26	53,34	2.015,90	5,83	53,51
8 Semillas y Frutos Oleag.	1.016,80	3,86	57,20	1.830,10	5,30	58,80
9 Metales com. y sus manufact.	1.412,1	5,36	62,56	1.706,7	4,94	63,74
10 Carnes	791,2	3,00	65,56	1.230,50	3,56	67,30
11 Gas y otros hidrocarburos	451,8	1,72	67,27	1.159,00	3,35	70,66
12 Máq.y Aparatos, Mat. Eléctrico	1.102,40	4,19	71,46	1.057,80	3,06	73,72

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Desde una perspectiva de mediano plazo puede apreciarse que en los últimos años se profundizó la especialización comercial<sup>3</sup> que se venía perfilando desde los noventa.

<sup>3</sup> El análisis de especialización comercial puede ser abordado mediante el uso de diversos indicadores, En este caso proponemos al indicador de ventajas comparadas reveladas desarrollado por Balasa (1965) que indica la participación relativa del país en el mercado mundial de cada sector en relación con su participación en el comercio mundial total

Gráfico 2. Evolución de las ventajas comparadas reveladas en algunos sectores<sup>4</sup>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial del Comercio.

La estructura sectorial de las exportaciones locales en relación con la vigente a nivel mundial delata que la Argentina se encuentra fuertemente especializada en productos agrícolas y que incluso dicha especialización se ha intensificado en los últimos tres años. Los sectores en los que se ha logrado incrementar la especialización durante los últimos 14 años son la siderurgia y la minería (afectada fundamentalmente por los combustibles). La característica central de estos sectores es la competencia vía precios sin posibilidad de diferenciación del producto.

El sector automotriz muestra una dinámica particular por su estrecha relación con la evolución del MERCOSUR. Tal como puede apreciarse la fuerte especialización que la Argentina había ganado en el sector entre 1990 y 1998 se pierde paulatinamente desde la crisis brasileña. El sector químico ha mostrado un dinamismo interesante impulsado por la petroquímica y la química básica, a pesar que el indicador mantuvo valores negativos para todo el período.

La desespecialización que se dio durante los 90 en los sectores textiles y en maquinaria y equipo es muestra la última etapa del fuerte cambio de la especialización productiva del país de los últimos 25 años, y tal como puede observarse para el período postconvertibilidad, los datos no muestran una señal clara de reversión de esa tendencia.

Frente a la concentración sectorial de las exportaciones, su apertura geográfica exhibe una tendencia inversa. Como se observa en el cuadro 3, efectivamente puede constatar una mayor diversificación de las exportaciones argentinas.

<sup>4</sup> Las ventajas comparadas de la Argentina en el sector *i* son:

$VCR_{i,arg} = (X_{i,arg} / X_{arg}) / (X_{i,m} / X_m)$ . Este indicador puede ser transformado en un indicador simétrico, (Laursen, 1998), aplicando una transformación aritmética este indicador varía entre menos uno y uno, indicando en los valores negativos una desespecialización y viceversa.

**Cuadro 3.** Variación en la composición por destinos de las exportaciones argentinas

	Mercosur	Chile	Resto de ALADI	NAFTA	UE	Asia (1)	Medio Oriente	Resto	Total
2002	22,1	11,6	4,8	14,7	20,1	12,9	4,0	9,8	100
2005	19,1	11,2	5,4	14,9	16,9	15,8	2,8	13,8	100

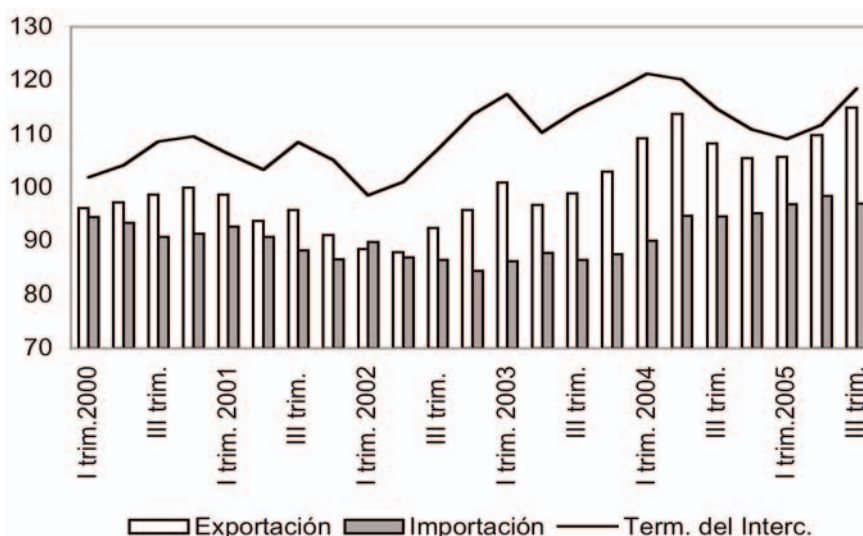
(1) Asean, Corea Rep., China, Japón e India

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En lo referido a los compradores tradicionales de Argentina, el comportamiento ha sido dispar. Mientras en lo últimos dos años y medio se fue plasmando una paulatina pérdida de participación del Mercosur y un marcado descenso en el comercio con la Unión Europea, las exportaciones al NAFTA mostraron un crecimiento moderado pero positivo. Pero en este caso, puede verse un resultado de la política de diversificación de mercados: el incremento de las exportaciones al área del NAFTA no tiene mucho que ver con las ventas al principal cliente de la región –los Estados Unidos– sino al resto del bloque, especialmente a México, país con el que se han firmado acuerdos comerciales recientemente.

La mayor participación de México forma parte de un crecimiento de las exportaciones a otros países latinoamericanos, lo que se explica en parte por la recuperación económica de la región en su conjunto de los últimos tres años, en parte por los esfuerzos de la política comercial y también por acuerdos especiales de intercambio como los celebrados con Venezuela. Es así como, mientras Brasil pierde peso en el destino de las exportaciones argentinas, se fortalece el comercio con otros países del subcontinente.

No obstante, la verdadera “vedette” de los últimos años ha sido Asia, que se ha transformado en el cliente más dinámico de la Argentina. Esta expansión de las exportaciones se produjo en el marco de un fuerte aumento de los precios de los productos que exportamos, lo que implicó un fortalecimiento en los términos del intercambio, cuya tendencia creciente se sostuvo hasta finales de 2004, tal como se muestra en el gráfico 2.

**Gráfico 3.** Evolución de los precios y los términos del intercambio (2000-2005)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC



A partir de ese momento, la relación de precios entre las exportaciones y las importaciones se deterioró paulatinamente, lo que dio pie al interrogante sobre un posible cambio en la tendencia de precios. Los últimos dos trimestres reflejan, no obstante, una nueva recuperación de algunos precios, como los de los productos agropecuarios, que se incrementaron en un 15% debido, entre otros factores, a la contracción en la oferta mundial de carne vacuna; y los de las MOA, que crecieron algo más de un 6%.

De los principales datos sobre comercio exterior se desprende pues, que la estrategia oficial de diversificación de mercados efectivamente es eficaz en los objetivos trazados, pero no rompe radicalmente con la idea de insertarse en función de las ventajas comparativas estáticas, concepto con el cual los sectores que hoy lideran las exportaciones empezaron a avanzar a mediados de los setenta. De este modo, lo que se diversificó fueron las áreas geográficas de colocación de los productos argentinos, pero no el perfil sectorial de estas exportaciones.

### **Algunos dilemas del sector externo en el largo plazo**

Una evaluación de la sustentabilidad del esquema de inserción internacional requiere considerar un conjunto de elementos adicionales a los ya planteados, y que se vinculan a los desequilibrios que pueden producirse en diferentes terrenos y que, por lo tanto, actúan como condicionantes de fuste sobre el comercio exterior.

El primero de ellos es, indudablemente, el condicionante de la deuda externa. Siendo Argentina un país sin rentas importantes de inversiones en el extranjero, la fuente principal de generación de divisas para el pago de los pasivos en moneda extranjera es el superávit comercial. Por lo tanto, el fuerte endeudamiento obliga, incluso luego de la renegociación de buena parte de la deuda privada y de la cancelación de los pasivos con el FMI, a sostener un saldo positivo que debería ascender a un promedio de 10.000 millones de dólares anuales en la próxima década.

Es cierto que tal exigencia puede disminuir con el ingreso transitorio de inversiones desde el extranjero o por la toma de nuevos préstamos que cubran una porción parcial de los vencimientos que caen. De esta forma, los requerimientos de superávit disminuirían un tanto. Pero aún así, la sana política de desendeudamiento que propone el actual gobierno impactó sobre la necesidad de mantener un saldo favorable importante.

El segundo condicionante tiene que ver con las características de los mercados en los que Argentina coloca sus exportaciones actuales. Como señalamos, dichos mercados tienen una dinámica relativa baja y son propensos a *shocks* de precios y a cambios en la demanda bruscos y repentinos. Por otra parte, sufren importantes restricciones y barreras a la entrada en algunos de los principales mercados, como la Unión Europea y los Estados Unidos, así como una fuerte competencia estimulada por generosos subsidios e incentivos. Tal estado de situación genera, sobre todo en varios productos de origen agropecuario, un estado de sobreoferta casi permanente.

Aunque la producción de Argentina tiene en varios bienes una importancia grande en la formación de los precios, el país es tomador de precios. Por otra parte, el sector exportable se compone en gran medida de bienes sensibles al consumo interno, como los alimentos o los combustibles.

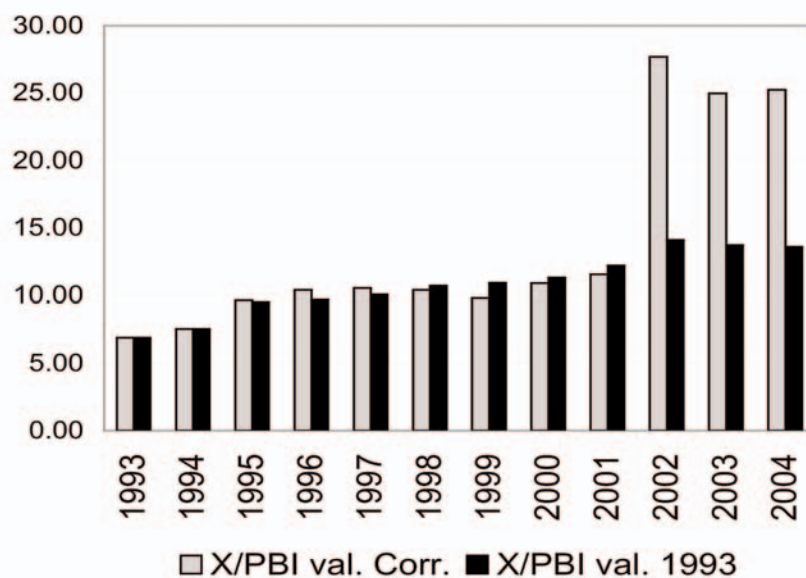
Varios de estos elementos, como la fuerte incidencia de lo que ocurre fuera de las fronteras en la determinación de las exportaciones, su vulnerabilidad a los cambios coyunturales y la baja dinámica de los mercados en los que están insertas, traen como consecuen-

cia la posibilidad real de que las ventas externas no evolucionen de la misma manera que las importaciones. Por el contrario, la elasticidad-ingreso de las importaciones es más alta que la elasticidad -ingreso de nuestros productos en los mercados de nuestros principales socios comerciales. De esta manera, se genera permanentemente una posibilidad latente de incurrir en déficits comerciales, que, de prolongarse en el tiempo, colisionan contra la restricción de la deuda y obligan a políticas recesivas. El viejo modelo de “*stop & go*”, que había comenzado a ser superado en la última etapa del modelo sustitutivo de importaciones, reapareció con el deterioro de la estructura productiva acaecida en los últimos treinta años<sup>5</sup>.

El tercer problema es la capacidad inductora del crecimiento global del producto que tienen las exportaciones. En este aspecto, es preciso separar el problema de la dinámica del crecimiento del problema de la medición. Este último no es despreciable, pues las fuertes variaciones del tipo de cambio, los drásticos cambios en la estructura de precios relativos entre transables y no-transables y la importante elevación de los precios internacionales de algunos de los productos que exporta Argentina, introducen una importante diferencia cuando se analiza la relación exportaciones-PBI a precios corrientes y se la compara con los resultados a precios constantes. Esta “sutil” diferencia, apreciable en el gráfico 3, pinta un cuadro muy diferente que trae también importantes consecuencias a la hora de diseñar políticas económicas.

Las estadísticas oficiales que miden la evolución de la oferta y la demanda globales a precios de 1993 indican que, aún luego de la devaluación y del boom exportador, las exportaciones siguen siendo inferiores al 15% del PBI. Medido a precios corrientes, en cambio, se observa un fuerte salto, que colocó la relación por encima del 25% en 2002, para convergir a ese valor en los años siguientes.

Gráfico 4. Relación exportaciones-producto bruto interno



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

<sup>5</sup> Cf. Rapoport y colaboradores, 2000.

¿Cuál magnitud es la correcta? Indudablemente, la relación a precios de 1993 se encuentra sesgada por una estructura de precios relativos en la que el peso se encontraba sobrevaluado, al igual que los bienes no-transables. Visto desde la otra cara de la moneda, el bajo precio del dólar achataba la medición de los bienes transables exportados y minimizaba su incidencia en el PBI. Tomando la serie a precios corrientes, ocurre lo mismo hasta 2001 y el salto posterior da cuenta de la devaluación y el cambio en los precios relativos. Es probable que en los próximos años, los precios de los servicios repunten un poco y que la inflación con un tipo de cambio anclado en 3 pesos por dólar revalúe ligeramente la moneda. En ese marco, *caeteris paribus*, la relación exportaciones-PBI debería caer un tanto, aunque seguramente no hasta los niveles de los noventa.

La cuestión de la medición tiene importancia para evaluar la pertinencia de un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, como se plantea en muchos ámbitos, incluso en las esferas oficiales. Si suponemos una relación exportaciones-PBI del 20%, la tasa de crecimiento de las ventas externas necesaria para lograr un aumento del PBI del 1% debería ser del orden del 5%. Por lo tanto, que realmente las exportaciones dinamicen el producto e impulsen un crecimiento razonable por encima del 5 %, tendrían que crecer por lo menos al 25 % anual.

Esta cifra puede ser razonable en el corto plazo, pero dado el bajo dinamismo tendencial de los mercados para nuestros productos, la alta volatilidad de precios y cantidades y la proclividad a los *shocks* “exógenos” que tienen, parece difícil considerarlo como una estrategia sustentable de largo plazo. A esto se le suma que, si no hay cambios en la distribución del ingreso, la estrategia de fortalecer esas ventajas comparativas por medio de reducciones de costos (al estilo de la reducción de costos laborales), estaría prácticamente destinada al fracaso.

## **Algunas consideraciones sobre la estrategia de inserción internacional**

### ***Los puntos de partida: una política de desarrollo y de diversificación de exportaciones***

En este contexto, ¿qué estrategia de inserción internacional es la más adecuada? Por lo planteado hasta aquí, resulta evidente que una nueva estrategia tiene que basarse en la transformación integral de la estructura productiva interna. Una inserción internacional más activa no puede desvincularse de las características generales del modelo productivo del cual debe depender. En lugar de modelar la estructura productiva en función de las ventajas comparativas estáticas, el nuevo perfil de inserción externa debería consistir en moldear el perfil de las exportaciones en función de las ventajas que vayan desarrollándose a partir de un proceso de diversificación productiva y reindustrialización. El punto de partida es, pues, la programación de una verdadera política de desarrollo.

El camino del desarrollo, sin embargo, no puede plantearse hoy el dilema de ser *mercadointernista* o exportador. Es indudable que el mercado interno tiene que jugar un rol principal y, por lo tanto, debe contemplar una redistribución mucho más progresiva del ingreso. Pero es cierto, también, que las escalas de producción más adecuadas en la actualidad superan la capacidad de absorción interna para un país de población relativamente reducida y grandes asimetrías en la distribución. De ese modo, el segundo punto de la estrategia externa es la urgente necesidad de un proceso de diversificación de exportaciones, y no sólo de mercados.

En última instancia, una diversificación de mercados genuina debe ser el colofón de una diversificación sectorial, que apunte a incorporar mucho más valor agregado a nuestra producción, lo que en este contexto no puede escindirse de la aplicación de políticas activas en materia comercial. Pero la prioridad debe situarse en utilizar las herramientas de política económica para lograr la expansión productiva y, sólo como consecuencia de ello, la expansión de las exportaciones.

### **Algunos elementos de política económica**

El sector externo ofrece varias herramientas importantes para el proceso de desarrollo. La diversificación de la producción, por ejemplo, implica cierto grado de protección para las actividades que deben consolidarse. Por lo tanto, es conveniente un incremento de los aranceles hasta el máximo permitido por la OMC, lo que daría un margen de protección razonable a las actividades internas y generaría, además, una fuente adicional de recaudación, fortaleciendo el equilibrio fiscal. La participación de Argentina en el Mercosur obliga a adoptar un arancel externo común con los socios, de manera que esta medida debería consensuarse en el bloque regional.

Otro aspecto relevante para la política exterior es la fijación del tipo de cambio. La evolución macroeconómica de Argentina revela una inconsistencia en el tipo de cambio de corto plazo, fuertemente influenciada por los ingresos de capitales que tienden a reevaluar artificialmente la moneda local, y el tipo de cambio de largo plazo, que recibe la influencia de los desequilibrios estructurales del balance de pagos y generan espasmódicamente presiones devaluatorias de gran magnitud. Una política exterior consistente debe procurar cierta estabilidad del tipo de cambio real.

Bajo las condiciones descriptas, hay dos caminos no excluyentes entre sí. Por un lado, una política de tipo de cambio fijo con una regla de sostenimiento de la paridad real, como un régimen de *crawling peg*, en la que por medio del control de cambios el estado procure un ajuste paulatino en torno a los parámetros deseados. La segunda alternativa es un régimen estricto de control de capitales, que evite bruscos ingresos o salidas de fondos especulativos y reduzca sustancialmente la tendencia a la fuga de capitales. El control de éstos tiene, además, otros roles, como la posibilidad de gravar algunas transacciones de tipo especulativo y aportar recursos al fisco, o coadyuvar al establecimiento y control de algunos requisitos y metas para la inversión extranjera en materia de producción, de incorporación de tecnología, de creación de puestos de trabajo o de generación de empleo.

En ese marco, la política comercial debería ser todo lo agresiva que las normas de la OMC permiten, tanto en materia de promoción de exportaciones como de apoyo interno a las actividades productivas para ganar competitividad en base a mejores condiciones de productividad (y no a partir de salarios miserables), fortaleciendo la capacidad exportadora y la sustitución de importaciones.

### **Nuevas pautas para el Mercosur**

En este contexto la cuestión regional adquiere especial relevancia. En el marco de políticas de desarrollo, con diversificación de la producción, con políticas activas, ¿cuál debe ser la política exterior de la Argentina en materia de vinculación regional? Una pieza clave de cualquier cambio en la inserción internacional de la Argentina pasa indudablemente por el fortalecimiento de las relaciones con el Mercosur.

Para ello, sin embargo, debe cambiarse el eje del proceso de integración regional que prevaleció en los noventa. En aquella década, se impuso el criterio del “regionalismo abierto”, que propulsaba la integración comercial como mera plataforma para ganar competitividad en los mercados globales<sup>6</sup>. Esa estrategia produjo resultados paradójicos, pues permitió un despliegue importante del comercio regional que, sin embargo, no impulsó las exportaciones hacia el resto del mundo como se pretendía. De manera paradójica, el fracaso del regionalismo abierto permitió comprobar la factibilidad de relaciones regionales mucho más densas y sólidas que las logradas hasta ese momento. Simultáneamente, generó una interdependencia que, aun tras largas crisis nacionales que afectaron sobremanera el proceso de integración, continúa plasmada en volúmenes de intercambio intrarregionales significativos como puede verse en el cuadro 4.

**Cuadro 4.** Participación del Mercosur ampliado en el comercio de cada participante en 2004

	Exportaciones	Importaciones
Argentina	21,26	37,43
Brasil	11,31	11,84
Uruguay	27,4	44,49
Paraguay	55,19	51,77
Venezuela	1,13	12,53
Bolivia	49,2	43,23

Elaboración propia en base a datos de CEPAL

La devaluación brasileña y la consiguiente salida del modelo neoliberal en los países del cono sur implicó el fin del Mercosur en los términos concebidos por Menem y Collor de Melo. Pero eso no significa que esté agotado el potencial de las relaciones dentro de la región. En todo caso, una lectura menos lineal indicaría más bien la necesidad de cambiar inmediatamente el eje sobre el cual se estructuran las relaciones en la región.

El Mercosur de los noventa no era mucho más que un tratado de libre comercio, al que se le había añadido un arancel externo común para una parte del universo arancelario, vulnerado y perforado reiteradamente, sobre todo luego del estallido de las crisis en la región. El proyecto debía completarse con la firma de otros varios tratados de libre comercio, de menor vuelo en cuanto a lo comercial, pero con mayores exigencias en otros terrenos, como garantías de inversiones, patentes, compras gubernamentales, etcétera. En ese esquema se negoció largamente con los Estados Unidos, tratando de conformar un Área de Librecomercio de las Américas (ALCA) y con la Unión Europea. Esas negociaciones no fueron abandonadas por completo, pero ingresaron en un callejón aparentemente sin salida al modificarse los parámetros de política económica en el Cono sur<sup>7</sup>.

Los cambios en la región permiten comenzar a pensar en nuevas pautas para el proceso de integración, que debe basarse en los déficits y las dificultades compartidas para encarar procesos de desarrollo económico y social autosostenidos. Nos encontramos frente a problemas considerables.

Luego de varios lustros de políticas neoliberales que desarticulaban el aparato productivo y, especialmente, el aparato industrial y en un mundo donde los cambios tecnológicos

<sup>6</sup> Sobre el regionalismo abierto y su crítica existe una abundante literatura. A modo de referencia, Cf. Rapoport y Musacchio (2004) y Saludjian (2004).

<sup>7</sup> No obstante, para el caso de Brasil, esta interpretación del modelo de integración era más matizada e incluía varios aspectos estratégicos que Argentina no contemplaba. Cf. por ejemplo, Moniz Bandeira (2004).

se aceleran y potencian la transformación productiva, la necesidad de dar un salto cualitativo en la investigación y el desarrollo se presenta como un eje prioritario. El retraso tecnológico se conjuga en Sudamérica con tasas de desempleo exorbitantes. También son manifiestos los problemas severos en la distribución del ingreso, manifiesta en grandes bolsones de pobreza y miseria absolutas.

Las profundas asimetrías en la creación y distribución de la riqueza no son sólo funcionales, sino también espaciales. A los desequilibrios entre los socios del Mercosur, se le añaden las profundas diferencias entre las regiones internas de cada país.

El déficit de infraestructura no sólo afecta a los países de manera individual, sino que se erige como una barrera física importante al proceso de integración. La disfuncionalidad de buena parte de las inversiones externas, concentradas en las finanzas o en la explotación de recursos naturales también se han convertido en un problema serio en la escala regional. El drenaje de recursos por medio del servicio de una cuantiosa deuda externa y por la fuga de capitales debilita de manera grave los procesos internos de acumulación.

Como puede verse, existen serios problemas compartidos, cuya solución debería ser el eje de un renovado proceso de integración. Es evidente que esos problemas no son de tipo comercial o vinculados directamente a cuestiones de mercado, sino mucho más profundos. Por eso, la integración tiene que romper con el eje mercantilista y avanzar en los aspectos determinantes de la conformación de las estructuras productivas.

Aunque el terreno para la cooperación es muy vasto, podemos mencionar algunas posibilidades<sup>8</sup>. En primer lugar, es preciso avanzar en la coordinación de políticas industriales, sociales y de ingresos, estimulando las actividades internas y regionales. En esa línea, algunos terrenos específicos especialmente fértiles para un avance conjunto son las políticas energéticas y de ciencia y tecnología, que permitirían, además, cerrar profundos baches estructurales.

Un proceso de integración regional debe tener, de alguna manera, una división del trabajo. Para evitar la ampliación de la brecha en los niveles de desarrollo relativo de cada miembro, esa división debe ser coordinada. Un buen camino para ello es la promoción de la conformación de encadenamientos productivos regionales, que, además, daría masa crítica de apoyo social y moderaría los recelos de los grupos internos, priorizando objetivos sectoriales, de empleo y de distribución por sobre posibles salvaguardias.

La integración física demanda el mejoramiento de las comunicaciones y los transportes. Un plan de infraestructura facilitaría los flujos de mercancías, personas e información. Un complemento adicional sería una política de “compre regional”, respetando contenidos nacionales mínimos. En este sentido, los recientes acuerdos de Argentina y Brasil con Venezuela parecerían dar impulso a algunas iniciativas importantes, sobre todo en materia de infraestructura energética. La crisis energética de Argentina y Brasil aparece de manera recurrente; ese es un campo importante para el desarrollo conjunto que permitiría una participación más activa de Venezuela, Bolivia, Perú, convirtiéndose en una llave maestra de un proceso de desarrollo.

La coordinación de políticas macroeconómicas es otro aspecto crucial, donde debe combinarse cierta previsibilidad y pautas de comportamiento con un margen discrecional de flexibilidad para adaptarse a los cambios estructurales que supone un proceso de desa-

---

<sup>8</sup> Expondremos aquí algunos lineamientos básicos, cuyo análisis más detallado puede verse en CEILA (2005)

rollo, sobre todo cuando las economías de la región son propensas a recibir fuertes impactos por *shocks* externos.

En materia social, sigue pendiente una mayor coordinación de los programas de lucha contra la pobreza, el desempleo y la desnutrición, así como una potenciación de los mercados laborales. Una integración económica duradera requiere de integración social, compatibilizando programas de seguridad social, ampliando derechos laborales y elaborando planes de fomento a zonas marginadas.

Las posibilidades y los caminos factibles en materia regional contrastan con la dirección que se pretende imprimir mediante la firma de acuerdos de librecomercio con potencias o bloques externos a la región.

### ***Inconveniencia de los tratados de librecomercio***

El Mercosur ha venido participando de negociaciones con el continente americano en el marco del ALCA, propuesto por los EEUU, y con la Unión Europea, que apuntan a la firma de acuerdos de librecomercio. A ese juego se han sumado recientemente las regiones con las que el Mercosur intensificó en los últimos tiempos sus vínculos económicos, la región asiática y China en especial.

Como señalamos, esos tratados de libre comercio contienen cláusulas que los aleja de la cuestión comercial. En general, intentan avanzar sobre la liberalización de los servicios, las licitaciones para el abastecimiento de los estados nacionales, una mayor rigidez en materia de patentes y un esquema de protección de inversiones. En tales condiciones, los países que firmen los acuerdos resignan una gran cantidad de herramientas cruciales para una política de desarrollo. Puede cuestionarse la efectividad de algunos de esos instrumentos de política económica en determinados contextos y, por lo tanto, no utilizarlos de manera voluntaria. Pero resignarlos en un tratado internacional crea irreversibilidades demasiado rígidas, que también impedirían usarlos cuando se estimare que podrían ser útiles. Por eso, en este terreno, la mejor política sería continuar con las negociaciones, tratando de contrapesar las presiones de las diferentes regiones, manteniendo varios frentes abiertos de manera simultánea, pero sin firmar acuerdos que luego condicionarán las políticas internas de una manera decisiva.

Por otra parte, para acceder a algunos mercados no parece ser tan necesaria la firma de un tratado de libre comercio. Una de las regiones con las que el intercambio argentino se ha intensificado más en los últimos dos años y medio ha sido precisamente la del NAFTA. Especialmente visible es el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial a ese destino. El incremento del volumen de comercio se ha logrado sin la firma de un tratado de libre comercio al estilo del propuesto por los EEUU. Por el contrario, el acuerdo con México, llave de las nuevas condiciones, es mucho menos ambicioso en los terrenos no comerciales. También el crecimiento del comercio con China se desplegó sin un convenio específico, y éste sólo fue firmado cuando la corriente de intercambio tenía ya un volumen apreciable.

De manera que los TLC no aparecen como una herramienta imprescindible, y tienen, por el contrario, notorias desventajas. Es que, por un lado, es muy difícil que los potenciales socios (sobre todo Estados Unidos y Europa continental) resignen de manera absoluta las políticas agrícolas. Y, por otra parte, las posibles ventajas en materia de mayores exportaciones y mejoras en los términos del intercambio, serían compensadas por mayores transferencias por regalías, patentes, remisiones de utilidades de las inversiones, etcétera. Si

a eso se le agrega el impacto en la autonomía de la política económica, el resultado no parece demasiado atractivo.

## Conclusiones

Luego de la devaluación, las condiciones de competitividad de las exportaciones argentinas se vieron fortalecidas notoriamente. En una buena coyuntura de precios internacionales, una activa política estatal que procura abrir nuevos mercados permitió un incremento significativo de las exportaciones. Las importaciones, afectadas inicialmente por la recesión interna, se habían contraído al mínimo. De esta forma, en los últimos años se han gestado altísimos superávits comerciales, que permitieron superar los desequilibrios externos producidos por el endeudamiento, el balance negativo de los servicios no financieros de la cuenta corriente y la salida de capitales.

Sin embargo, no se observa un cambio igualmente profundo en el perfil sectorial de las exportaciones. Dado que estas se concentran en un conjunto de sectores poco dinámicos y con fuertes fluctuaciones de precios, no son adecuados para sostener por sí solos un proceso de crecimiento ni el equilibrio del sector externo.

A eso se le suman las condiciones particulares que introduce el fenómeno del endeudamiento externo, que obliga a mantener un saldo comercial positivo para obtener las divisas que se necesitan en el servicio de dichos pasivos.

En ese marco, la evolución del sector externo no pueden desligarse de las políticas de desarrollo económico y social internas. No puede avanzarse en un proceso de integración y de inserción internacional si no está claro de antemano qué tipo de país se quiere. Un relanzamiento de la integración, por ejemplo, debe tener como eje principal la reorganización productiva y espacial. Esto implica la necesidad de coordinar políticas industriales, tratando de estimular cadenas productivas que se estructuren a partir de la propia acción de los estados nacionales, pero con una participación fundamental de los propios actores sociales de la región, en este caso especialmente los sectores empresariales. Estos tienen que discutir y programar, dentro de cada rama de la producción, cómo articular las cadenas de valor y cómo lograr una distribución del trabajo para aprovechar las potencialidades y las capacidades de producción existentes.

A partir de allí, el proceso debe fortalecerse con políticas tecnológicas y científicas compartidas, con políticas que apunten a la participación de las pequeñas y medianas empresas en el proceso de integración y a la generación de polos de desarrollo en sectores fronterizos.

Tendrían que planificarse, además, políticas sociales y una estrategia externa conjunta que permita, por ejemplo, fortalecer el juego de negociaciones en varios frentes, como el NAFTA y la Unión Europea en los últimos tiempos: negociar con los dos, presionar a uno mediante negociaciones con el otro, pero sin avanzar en un acuerdo de librecomercio que limite la capacidad de fortalecer el proceso interno de desarrollo.

## Bibliografía citada

- Aludjian, Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*, Buenos Aires
- Balassa, Bela (1965). "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", Manchester School.



- CEILA (2005), “Un nuevo Mercosur: para una política de desarrollo común con equidad”, Documento para reunión de agosto de 2005 del Plan Fénix, Buenos Aires.
- Dosi G, Pavitt K, Soete L (1990), *The economics of technical change and international trade*. Harvester Wheatsheaf. London
- Laursen, Keld (1998). “Revealed Comparative Advantage and the Alternatives as Measures of International Specialization” DRUID Working Paper No. 98-30 December.
- Moniz Bandeira, Luiz A. (2004), *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires.
- Musacchio, Andrés (2004), “Debilidades de la inserción comercial de la Argentina, 1976-2003”, en Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (comp.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires.
- Musacchio, Andrés, Martín Fiszbein y Hernán Braude (2004), “La expansión comercial con Asia. ¿Una estrategia novedosa o parche para el viejo modelo?”, *Informe Económico IMA* N° XXVI, Buenos Aires, noviembre/diciembre.
- Rapoport, Mario y Andrés Musacchio (2004), “Relanzar el Mercosur” (en colaboración con Mario Rapoport), en Mario Rapoport (editor), *Crónicas de la Argentina sobreviviente. El presente en el espejo de la historia*, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires.
- Reinert (1995), “Competitiveness and its predecessors—a 500-year cross-national perspective”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 6, N° 1. pp. 23-42(20) Elsevier Science.
- Thirlwall, Tony (2003), *La naturaleza del crecimiento económico*, México.



# Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social

Leonardo Bleger\*

## 1. El proceso de normalización financiera poscrisis

En la actualidad el sistema financiero está avanzando firmemente en un proceso de normalización<sup>1</sup>. Los indicadores más claros de este proceso son: el aumento en los volúmenes de intermediación financiera (depósitos y préstamos), el marcado descenso de las tasas de interés pasivas y activas (las tasas activas se encuentran en niveles inferiores a las vigentes durante la convertibilidad), la elevada liquidez bancaria, el marcado descenso de la proporción de créditos en situación irregular y el equilibrio en los cuadros de resultado de los balances de las entidades.

El volumen de depósitos privados alcanza en la actualidad al 17,6% del PBI<sup>2</sup>. El máximo alcanzado durante el período de la convertibilidad fue del 25,9% en el año 2000.

A diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, más del 90% de la intermediación bancaria se realiza hoy en moneda local, lo cual revela un claro avance en el proceso de consolidación de las funciones de medio de pago y de reserva de valor de la moneda nacional.

La lección de los noventa resulta muy clara en cuanto a los elevados costos que finalmente acarrea alentar crecientes niveles de intermediación sobre la base de admitir la generalización de instrumentos financieros dolarizados en el sistema bancario doméstico. La financiación en moneda extranjera debe quedar limitada a aquellos deudores cuyos ingresos estén denominados en la misma moneda, es decir los exportadores y ciertos proveedores incluidos en las cadenas exportadoras<sup>3</sup>. Esta restricción limita sensiblemente el desarrollo de la captación de depósitos en moneda extranjera en los bancos locales, ya que disminuye las oportunidades de colocación rentable de esos recursos.

En consecuencia, el financiamiento de la mayoría de los deudores dependerá de la oferta de fondos prestables en pesos y de las condiciones de plazo y tasa predominantes en este segmento. El aumento del volumen de financiamiento en moneda local y la extensión de los plazos de captación<sup>4</sup> será un proceso gradual, cuya velocidad dependerá de la estabilidad macroeconómica, de la calidad de la red de seguridad para la protección de los deposti-

\* Lic. en Economía (Universidad de Buenos Aires), asesor económico de Banco Credicoop Coop. L. Miembro del Consejo Académico del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina -CEFIDAR-.

<sup>1</sup> Un análisis detallado de la evolución del sistema financiero en los noventa puede verse en Bleger, 2004.

<sup>2</sup> La relación depósitos/PBI alcanza en la actualidad al 40% en Chile, 39% en México y 22% en Brasil.

<sup>3</sup> Luego de la crisis, el Banco Central ha establecido una regulación por la que se limitan la concesión de créditos en moneda extranjera a la financiación de exportaciones y a las empresas proveedoras, garantizadas por los exportadores finales. La captación de depósitos en dólares puede hacerse en la forma de cajas de ahorro o de depósitos a plazo fijo y su capacidad prestable puede volcarse al destino mencionado o a la adquisición de Letras del Banco Central ajustables por tipo de cambio.

<sup>4</sup> El 75% de los depósitos a plazo fijo se constituye por plazos inferiores a los 60 días.

tantes y del esquema regulatorio dirigido a impedir la fuga de capitales.

Realizaremos una reseña de lo acontecido en el mercado de crédito bancario luego de la crisis, de modo de analizar la relación entre crédito bancario y nivel de actividad económica durante ese período.

La crisis financiera del año 2001 provocó un verdadero colapso en el mercado de crédito.

A poco tiempo de abandonado el régimen de convertibilidad las autoridades económicas dispusieron la “pesificación” de la totalidad de las deudas bancarias a una paridad de un peso un dólar y su posterior ajuste por el índice de costo de vida (Cer). Esta medida significó un enorme subsidio (dado por la diferencia entre la evolución de los precios de los productos transables y el costo de vida) en favor de los grandes grupos económicos extranjeros y locales productores de bienes transables endeudados con el sistema financiero local. Para afrontar este subsidio el estado nacional aumentó su endeudamiento comprometiendo recursos fiscales futuros<sup>5</sup>.

La recuperación económica iniciada en el segundo semestre del año 2002 se produjo prescindiendo de la utilización de financiación bancaria.

La virtual desaparición del crédito bancario en la fase inicial de la recuperación se explica tanto por el comportamiento de las empresas como por la actitud de los bancos. Por el lado de la demanda de crédito, las empresas mejoraron significativamente su capacidad de autofinanciamiento, ya que aumentaron sus ingresos por ventas mientras caían sus costos (financieros, laborales y energéticos). Por otro lado, una gran cantidad de empresas dejó de calificar como sujetos de crédito, ya que estaban en *default* o en convocatoria de acreedores.

Observando los datos de la encuesta industrial que elabora el Indec se podía advertir que la fuente principal de financiación de las empresas, a fines del 2003, estaba constituida por sus recursos propios. Los créditos de instituciones financieras locales eran la fuente principal de obtención de recursos sólo para el 23% de las firmas.

La mejora de la situación empresaria se hizo extensiva a muchas pequeñas y medianas empresas de la industria, el comercio y los servicios. En cuanto a los aspectos financieros, muchas PyMEs vieron caer los servicios de su deuda bancaria como proporción de sus ventas, mientras que la deuda total se redujo en relación con sus patrimonios. Esto se debió al alargamiento de los plazos de los préstamos estipulado por las normas del Banco Central y a que el ajuste de las deudas evolucionó por debajo del incremento nominal de sus ingresos por ventas. Estos fenómenos impactaron positivamente sobre la liquidez, solvencia y rentabilidad de este segmento de firmas. En esas condiciones una buena cantidad de PyMEs decidió cancelar su endeudamiento bancario.

Por el lado de la oferta, los bancos inicialmente cortaron de manera drástica la concesión de nuevos créditos y privilegiaron la mejora de su liquidez en condiciones de alta incertidumbre.

Pasados los momentos más agudos de la crisis, la liquidez de las entidades bancarias se recuperó significativamente y los bancos públicos y cooperativos lideraron la oferta de créditos hacia las empresas, con una tendencia claramente descendente en las tasas de interés activas.

A partir del año 2004 se inició una marcada tendencia a la recuperación del crédito, tanto para las personas como para las empresas. Inicialmente el crecimiento de los préstamos

---

<sup>5</sup> La “pesificación asimétrica” tuvo un costo aproximado de 10.000 millones de dólares.

se concentró en las líneas de muy corto plazo (adelantos en cuenta y descuentos de valores). Con el restablecimiento de la cadena de pagos aumentó en forma significativa el volumen de cheques en circulación ampliando las posibilidades de descontar las cuentas a cobrar de las PyMEs para ampliar su capital de trabajo.

Los plazos de financiación se han ido extendiendo gradualmente y la oferta actual incluye préstamos de hasta cinco años de plazo con destino a la compra de maquinaria y equipos. También han cobrado significación las operaciones de *leasing* de maquinarias y equipos, alentadas por los beneficios fiscales que ofrecen.

Los niveles de liquidez bancaria excedentes (colocados en pasivos pasivos y Lebac del Banco Central) son suficientes para abastecer la demanda de crédito proyectada para este año y el próximo, a lo que hay que sumarle los aumentos de depósitos esperados y otras fuentes de fondos, tales como la emisión de obligaciones negociables y fideicomisos. Según el REM (relevamiento de expectativas de mercado) que elabora el BCRA, los incrementos de depósitos esperados para los años 2005 y 2006 son 17,6% y 11,7%. Para los préstamos de proyecciones alcanzan a 26,6% y 18,5% respectivamente.

## **2. Los desafíos del sistema financiero**

Pese a que el proceso de normalización bancaria se está desarrollando a un ritmo superior a las previsiones más optimistas, el sistema financiero debe afrontar grandes desafíos para contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país.

Considero que los desafíos más importantes a encarar son los siguientes:

### **a) Aumentar la cobertura social de los servicios bancarios**

El sistema financiero debe ser entendido como un servicio público, lo cual supone una cobertura universal para toda la población argentina. Los niveles de “bancarización” son bajos en la Argentina, si se los compara con algunos países de desarrollo similar y más aún si la comparación se efectúa con los países industrializados. Si bien la cantidad de usuarios de servicios bancarios ha crecido significativamente en los últimos 15 años, sólo un tercio de los hogares está hoy “bancarizado”.

Las deficiencias de la estructura económica y social argentina generan enormes obstáculos para avanzar en el proceso de “bancarización”. De los 16,5 millones de personas que integran la PEA, 10 millones tienen severas dificultades para acceder a los servicios bancarios. Son los desempleados y subempleados, los que viven de la percepción de planes sociales y la enorme cantidad de empleados y cuentapropistas que trabajan en la informalidad.

La existencia del impuesto a los débitos, con una alícuota relativamente elevada, conspira contra el proceso de “bancarización”.

### **b) Ampliar la cobertura geográfica de los servicios financieros**

En un número importante de pequeñas localidades del país existe una oferta insuficiente o nula de servicios bancarios. Los niveles de “bancarización” y de intermediación financiera de las grandes ciudades y en particular de la Ciudad de Buenos Aires son claramente superiores al resto del país.

En el país existen 3.248 localidades. En 1049 localidades existen casas bancarias. Hay

79 aglomerados urbanos de más de 2.000 personas que no tienen sucursales bancarias y en los que, por lo tanto, sus habitantes se ven obligados a recorrer grandes distancias para realizar pagos o gestionar créditos.

La reciente medida de unificar el plazo para la compensación electrónica de cheques (clearing) en 48 horas en todo el territorio nacional para los valores inferiores a 5.000 pesos (el 90% de los 7 millones de documentos que se compensan mensualmente), constituye una medida muy favorable para mejorar la calidad del servicio transaccional en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos<sup>6</sup>.

### **c) Profundizar los niveles de intermediación financiera**

El nivel de depósitos bancarios originados en el sector privado de Argentina, medido como proporción del PBI, es muy bajo comparado con países de desarrollo similar y más aún con países desarrollados.

La desproporción es mayor en el nivel de crédito al sector privado como proporción del PBI. Tal como fue mencionado, la crisis del 2001 llevó prácticamente a la desaparición de las financiaciones bancarias y pese al proceso sostenido de recuperación en curso sus volúmenes son todavía muy bajos. La relación préstamos al sector privado/PBI en la Argentina alcanza en la actualidad al 9%. Esa relación es del 25% en América Latina y del 84% en los países desarrollados.

La realidad es que en las últimas décadas el sistema financiero no ha logrado desarrollar un mercado de crédito extendido y que la mayoría de las financiaciones son de corto plazo.

El crecimiento del crédito durante los '90 (alcanzó un máximo del 23% del PBI) se hizo sobre bases muy frágiles dado que: las financiaciones se hicieron en dólares, las tasas eran incompatibles con la rentabilidad de las empresas, el crédito dominante fue de corto plazo y los créditos de más largo plazo se fondearon con crédito externo, líneas que se recortaron con las crisis internacionales y desaparecieron en el año 2000.

La construcción de un amplio mercado de crédito bancario constituye entonces una tarea con escasos antecedentes en la historia moderna de nuestro país. Las lecciones de las crisis bancarias dejan claro que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica (que permitan el repago de las deudas de las firmas y personas) y tasas de interés activas compatibles con la capacidad de pago de los agentes económicos constituyen requisitos imprescindibles para profundizar las fuentes de recursos y el financiamiento bancario. El control de la inflación constituye un requerimiento para poder avanzar en los niveles de intermediación sin tener que recurrir a la indexación de una alta proporción de los pasivos y activos bancarios. La indexación de las operaciones financieras puede ser una herramienta útil para desarrollar el crédito de largo plazo (como lo prueban las experiencia de Chile y Brasil) pero estos instrumentos deben ser utilizados en forma acotada y en un contexto de inflación controlada.

La gradual reducción de la participación del sector público en la cartera de los bancos, como consecuencia de la amortización de la deuda actual y las restricciones existentes para el nuevo financiamiento del sector público, contribuirán también a ampliar la oferta de fondos para el sector privado.

---

<sup>6</sup> Esta mejora incluida en el programa de Compensación Federal Uniforme fue posible debido a la aplicación del denominado "truncamiento". Los valores inferiores a 5.000 pesos serán canjeados sin su traslado físico a las plazas de origen.

#### **d) Democratizar el crédito**

Las carteras de préstamos bancarios reflejan (con la excepción de muy pocos bancos) una alta concentración por deudor.

Hay 88.403 empresas de todo tipo que reciben financiaciones bancarias (diciembre 2004). De ese total, sólo 100 empresas -con préstamos superiores a los 50 millones de pesos- concentran el 36% de las financiaciones, mientras que otras 3.244 empresas -con deudas entre 1 y 50 millones de pesos- perciben el 48%<sup>7</sup>. Es decir, las empresas con deudas superiores a un millón de pesos -empresas que pueden ser consideradas medianas grandes o grandes- son titulares del 84% de los créditos y garantías del sistema. Las restantes, firmas de pequeña y mediana dimensión, reciben sólo el 16% de los préstamos bancarios, una proporción muy inferior a la contribución de las PyMEs a la generación del PBI y del empleo. Además, el grueso de las micro, pequeñas y medianas empresas directamente no tiene acceso al crédito bancario.

La concentración de los préstamos refleja la concentración de la economía argentina. Las 500 empresas más grandes del país concentran el 42% de la industria manufacturera, el 67,5% de la producción de “electricidad, gas y agua” y el 90% de la actividad minera (Indec, 2001).

El problema radica en que la dinámica crediticia consolida y profundiza la concentración, cuando debería contribuir a revertirla.

La caída registrada luego de la crisis en la participación de las PyMEs en las financiaciones bancarias se explica también porque las pequeñas y medianas empresas han pagado en una mayor proporción sus deudas, mientras que muchas grandes empresas entraron en *default* y reestructuraron sus deudas con plazos extendidos. Estas evidencias favorables sobre las características del riesgo de crédito en pequeñas y grandes empresas y las ventajas de una adecuada atomización de las carteras de los préstamos deberían traducirse adecuadamente en las normas de regulación bancarias, particularmente en las exigencias de capital.

En relación con el crédito a las PyMEs, cabe señalar que en el último período se han realizado una serie de modificaciones a las normas crediticias del Banco Central, orientadas correctamente a facilitar su acceso al crédito. Asimismo, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa ha puesto en marcha una serie de medidas para ampliar la oferta de préstamos al sector, entre las que se destaca el Régimen de Bonificación de Tasas, una herramienta de probada eficacia.

Sin embargo, tanto el cambio en las regulaciones como las medidas promocionales en vigencia, han resultado insuficientes para modificar el perfil de concentración de las carteras bancarias.

#### **e) Consolidar la solvencia de las entidades y la estabilidad sistémica**

El sistema bancario, luego de la crisis ha mejorado en forma gradual pero significativa la solvencia de las entidades.

Las enormes pérdidas de los años 2002 y 2003 cedieron, dando lugar a partir del año 2004 a una situación de equilibrio en los cuadros de resultados, al tiempo que bancos privados y públicos están llevando adelante planes de capitalización para adecuarse a las exigencias normativas.

<sup>7</sup> Todos estos datos han sido elaborados a partir de la “Información de Entidades Financieras” del B.C.R.A.

Acertadamente, el Banco Central durante la crisis estableció normas de capitalización que van incrementando gradualmente las exigencias mediante un cronograma, de tal manera de dar tiempo a las entidades para que vayan encuadrándose. En su momento el FMI reclamaba una drástica reestructuración bancaria, incluyendo la liquidación de las entidades con deficiencias de capital, esquema que hubiera conducido a niveles superiores de concentración y extranjerización. La flexibilidad normativa que concedió el BCRA en materia de capitales mínimos está asociada principalmente con la valuación de la deuda pública en la cartera de los bancos. El cierre exitoso del canje de la deuda pública contribuye decididamente a mejorar la solvencia de los bancos, dado que mejora la capacidad de repago del principal deudor del sistema financiero, el estado nacional. Los préstamos al sector público (préstamos garantizados) y otros títulos públicos, excluyendo las letras del Banco Central (Lebac) alcanzan en la actualidad, al 40% del activo total del sistema bancario.

Las mejoras registradas en los resultados de los bancos y su capitalización constituye un ingrediente fundamental para contribuir a la mejora en la solvencia bancaria.

En materia de estabilidad sistémica la salida de la convertibilidad y la pesificación de las operaciones han permitido recuperar la función de prestamista del Banco Central, piedra angular de una red de seguridad del sistema financiero.

### **3. La banca pública en los noventa y en la poscrisis**

La privatización de la banca pública constituía un punto relevante de la agenda para los defensores -locales e internacionales- del modelo neoliberal. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron permanentemente la privatización de la banca pública, incluyéndola como una de las exigencias de reformas estructurales.

La participación de la banca pública en el sistema financiero se redujo significativamente durante el período, del 45,0% de los depósitos en 1991 al 32,4% de los depósitos al finalizar el año 2001.

La presión privatizadora tuvo un éxito parcial al lograr el traspaso a manos privadas de la mayoría de los bancos públicos provinciales y uno de los bancos públicos nacionales, el Banco Hipotecario Nacional. Sin embargo, se mantuvo la propiedad pública de la principal entidad bancaria estatal nacional, el Banco de la Nación Argentina y de los dos principales bancos de nivel subnacional: el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Ciudad de Buenos Aires.

La resistencia a la privatización de estas entidades tenía su base de apoyo en los sectores de la producción beneficiados con su asistencia crediticia, en ciertas autoridades provinciales que no querían perder esa importante fuente de financiamiento y herramienta de política, y en el Congreso Nacional.

Las entidades nacionales y provinciales que lograron preservar la propiedad estatal, mantuvieron una actividad crediticia orientada -dentro del segmento privado- al sector agropecuario y las economías regionales. Sin embargo, los logros vinculados con sus objetivos fundacionales se vieron severamente limitados por prácticas clientelísticas y corruptas. Estas prácticas originaron considerables pérdidas en sus carteras de préstamos, elevados niveles de concentración en la estructura de deudores y escasa atención a las PyMEs. En los últimos años se han adoptado medidas tendientes a garantizar el cumpli-



miento de los objetivos establecidos en las respectivas cartas orgánicas así como a incrementar su eficiencia operativa<sup>8</sup>.

Luego de la crisis de 2001 los bancos públicos aumentaron significativamente su participación en la captación de depósitos gracias a un notable cambio de actitud de los depositantes. Los ahorristas comenzaron a percibir a los bancos públicos como más solventes y, paralelamente, debilitaron su predisposición a depositar en bancos extranjeros, desilusionados por la falta de cumplimiento del prometido respaldo de los bancos internacionales a sus filiales locales.

La revalorización de lo “nacional” y lo “público”, se tradujo en un amplio consenso en defensa de la banca pública y en contra de su eventual privatización. Esta mejora en la imagen también alcanzó a la banca cooperativa, dada su postura crítica al modelo de la convertibilidad y su buena respuesta operativa e institucional ante la crisis.

Las entidades públicas también se beneficiaron con el gran crecimiento de las colocaciones públicas provenientes del abultado superávit fiscal.

En función de estos hechos, la participación de la “banca nacional de servicios” (pública y cooperativa) en los depósitos totales aumentó –entre el año 2001 y 2005- del 39,4% al 50,8% y en los depósitos privados del 32.1% al 38.7%.

Tanto la banca pública como la banca cooperativa mantuvieron una actitud realista ante los deudores, a partir de su favorable predisposición a aplicar las medidas oficiales y los cambios regulatorios del Banco Central que facilitaron la recuperación de muchos deudores. Asimismo, estas entidades jugaron un rol fundamental en el renacimiento del crédito privado y tuvieron una participación protagónica en las medidas oficiales dirigidas a promover el crédito hacia sectores racionados. Los nuevos préstamos se adecuaron al cambio de precios relativos, otorgando un mayor apoyo crediticio hacia el agro, las economías regionales y la industria.

Durante este período la “banca de servicios” ejerció un rol como referente o testigo de precios, función reflejada tanto en los menores costos de mantenimiento de cuentas de depósitos, como en las menores tasas activas<sup>9</sup>.

Los bancos públicos fueron mejorando gradualmente su rentabilidad. A partir del segundo trimestre de 2004 los resultados fueron positivos. Si bien la irregularidad de la cartera de los bancos públicos sigue siendo superior a la de los privados, los créditos en dificultades están totalmente cubiertos con provisiones. Finalmente, algunas entidades públicas están llevando adelante planes de capitalización para fortalecer su situación patrimonial.

#### **4. Un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social**

A partir de los avances logrados en el proceso de normalización bancaria, resulta necesario ampliar el debate –actualmente insuficiente- sobre el diseño de un sistema financiero capaz de afrontar exitosamente los desafíos que hemos descrito. Esta reflexión

<sup>8</sup> Los más importantes bancos públicos pusieron límites cuantitativos y normas más severas para la evaluación y otorgamiento de sus créditos, con el propósito de evitar una exagerada concentración de la cartera y excluir del proceso de selección motivos extra-económicos.

<sup>9</sup> La comparación entre las tasas activas y las comisiones por servicios puede realizarse en el “Régimen de transparencia”, Banco Central de la República Argentina, accesible en [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar).

no puede, obviamente, prescindir de las lecciones que dejó la evolución del sistema financiero en los noventa y durante el período de crisis.

La revisión de la experiencia internacional contribuirá a enriquecer esta reflexión.

En los países industrializados la presencia de una banca nacional sólida y eficiente es uno de los factores que contribuye a explicar su favorable desempeño económico. Allí se aplican regulaciones que protegen la actividad de los bancos locales y normas muy severas para el ingreso de bancos extranjeros. Como resultado de estas medidas, los bancos de capital nacional concentran el grueso de la actividad de depósitos y préstamos, mientras que las entidades del exterior sólo alcanzan participaciones modestas.

Las entidades nacionales tienen claras ventajas de información, ya que su conducción está radicada en el país. Estas ventajas se acrecientan en el caso de bancos con fuerte presencia regional o local, posibilitando un mejor financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.

El principal argumento utilizado durante los años noventa para favorecer la extranjerización de la banca, el eventual apoyo de las casas centrales a sus filiales locales en caso de crisis, fue refutado por la realidad.

La existencia de una vigorosa “banca de servicios” resulta también un elemento decisivo para mejorar la oferta crediticia a las pequeñas y medianas empresas. Denominamos “banca de servicios” a aquellas entidades cuyos objetivos fundacionales consisten en la prestación de servicios financieros a todos los sectores económicos y sociales, superando un criterio estrecho de rentabilidad privada. Las cajas de ahorro españolas, pertenecientes a las comunidades, que concentran la mitad de la actividad financiera del país. La presencia destacada de la banca cooperativa en Alemania, Francia, Holanda y Austria; la vitalidad de las cajas de crédito cooperativas (“credit unions”) en Estados Unidos y Canadá; los poderosos bancos públicos de desarrollo en Japón, otros países asiáticos, Alemania y Brasil; los sistemas de garantía en España y Francia; son todos ejemplos de la alta participación de la “banca de servicios” en los sistemas financieros.

Estas entidades públicas y cooperativas posibilitan financiar proyectos y actividades en los cuales el retorno social difiere de la rentabilidad privada. Así por ejemplo proveen crédito a las PyMEs ubicadas en pequeñas localidades o regiones que no resultan rentables para la actividad privada y apoyan financieramente a pequeñas empresas que contribuyen a la generación de empleos y a la innovación tecnológica.

En nuestro país, la elevada participación de los bancos públicos en el sistema financiero, su amplia red de sucursales y la localización geográfica de sus casas, convierte a las entidades públicas en una herramienta insustituible para construir un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social.

La “banca de servicios” (pública y cooperativa) destina una mayor proporción de sus colocaciones a las PyMEs. En los bancos públicos y cooperativos los préstamos de entre 25.000 pesos y 1.000.000 –que hemos tomado como un indicador de los préstamos a PyMEs– representan el 23% de sus financiaciones, en los bancos privados SA de capital nacional el 15% y en los extranjeros el 13%.

La actual localización de los bancos adheridos a Abappra (asociación que nuclea a los bancos públicos, cooperativos y regionales) es una prueba de la orientación regional de la “banca de servicios”. En 688 localidades (el 66% del total de localidades en las que existen casas bancarias) hay exclusivamente bancos adheridos a esta asociación. Se trata de

las localidades menos densamente pobladas, estructuralmente menos rentables y que por lo tanto no son atendidas por la banca lucrativa.

De acuerdo con lo establecido en sus cartas orgánicas los bancos públicos tienen entre sus objetivos prioritarios atender a la pequeñas y medianas empresas. En los últimos años se han adoptado algunas medidas que autolimitan el monto de los préstamos y la arbitrariedad en la concesión de los créditos. Actualmente las direcciones de los bancos públicos están dando mayor prioridad a la asistencia hacia el sector de las PyMEs.

Al mismo tiempo, como lo está demostrando en la actualidad, la “banca de servicios” puede actuar como referente o “empresa testigo”, contribuyendo así a reducir el costo del crédito para estos sectores en comparación con los que ofrece la banca lucrativa local y extranjera.

Es mucho, sin embargo, lo que queda por hacer para que los bancos públicos cumplan un rol más activo en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, el sector agropecuario, las economías regionales, los proyectos de infraestructura y las exportaciones. También en materia de mejoramiento de su eficiencia operativa.

Entre las medidas que deben adoptarse cabe señalar: una mejora continua en los procesos de selección, evaluación y monitoreo de los préstamos, aplicando efectivamente los límites a la concentración de las carteras; implementar un proceso eficiente de recuperación del stock de deudas en situación irregular (los ratios de cartera irregular son todavía elevados); poner en marcha mecanismos de coordinación de los bancos públicos existentes que permita: eliminar superposiciones en la localización y segmentos atendidos, cubrir sectores insuficientemente asistidos, aprovechar economías de escala y reducir costos operativos.

El movimiento cooperativo de crédito constituye una herramienta creada por los propios pequeños y medianos empresarios para obtener el financiamiento en forma solidaria y autogestionaria y resolver así la falta de atención que sufría por parte de la banca tradicional.

En la Argentina, las primeras cajas de crédito cooperativas datan de principios del siglo XX. Hoy, la vigencia del cooperativismo de crédito se expresa fundamentalmente en nuestro país en la presencia del Banco Credicoop Coop., el banco cooperativo de mayor dimensión de América Latina.

La recientemente sancionada ley 25.782, puede contribuir al renacimiento de las cajas de crédito cooperativas. Para ello, se requiere una reglamentación del Banco Central que les permita asegurar su viabilidad económica actuando en las pequeñas localidades y con sectores de menor potencial económico.

## **5. El debate sobre la banca pública de desarrollo**

En los últimos meses ha tomado fuerza el debate sobre la conveniencia de crear un Banco de Desarrollo, de carácter público, en nuestro país.

Ya hemos señalado que la inexistencia de una adecuada oferta de líneas de crédito de mediano y largo plazo ha sido una seria insuficiencia crónica en el sistema financiero argentino. Existe un claro consenso sobre la necesidad de cubrir estas deficiencias. Muchos sectores reconocen un rol insustituible para el Estado en esta tarea. El debate está centrado en si resulta conveniente crear una nueva institución de carácter público que cumpla con esta función.

La experiencia internacional revela que en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo existen entidades públicas que han contribuido exitosamente al financiamiento del proceso de inversión. En Europa, Asia y América Latina existen instituciones de este tipo, que se suman a los bancos multilaterales formados por los gobiernos. Los ejemplos del Banco de Fomento KfW en Alemania y el Banco de Desarrollo (BNDES) en Brasil resultan por su importancia referencias insoslayables (Cefidar, 2004).

En la Argentina la función esencial de un banco de desarrollo debería ser la de apoyar la inversión –en maquinaria y equipo, innovación y desarrollo tecnológico– y las exportaciones, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, con ofertas de crédito de largo plazo y a tasas de interés inferiores a las que hoy ofrece la banca privada.

Este banco debería actuar conforme a las líneas de acción y los sectores prioritarios que se establezcan en un programa de mediano y largo plazo que defina la estrategia de crecimiento y de inserción de nuestro país en los mercados internacionales.

Existen algunas opiniones (Lousteau, 2005) que rechazan la conveniencia de crear un banco de desarrollo público. Reconociendo la función indelegable del Estado en el financiamiento del proceso de inversión se argumenta que esas funciones pueden ser cumplidas adecuadamente por la banca pública hoy existente. Estos bancos contarían con la estructura, la liquidez y la experiencia necesaria en la financiación de las PyMEs, la infraestructura y las exportaciones. Este argumento se acompaña de una profunda crítica a la segmentación existente en el mercado financiero brasileño, donde las tasas promocionales para las empresas que acceden al BNDES conviven con tasas activas exorbitantes de la banca comercial.

Los argumentos son atendibles. De todos modos, lo que debe dilucidarse es si un nuevo banco estatal especializado podría cumplir más amplia y eficazmente que la actual banca pública el rol de financiamiento de la inversión. En cualquier caso, la coordinación y complementación con la importante labor que cumple y debe cumplir la banca pública hoy existente aparece como imprescindible.

Los aspectos principales que deberían evaluarse para determinar la conveniencia de crear una institución de este tipo son las siguientes:

Definir precisamente su objeto y el alcance de sus actividades. El énfasis debe ponerse, como hemos dicho, en el crédito a mediano y largo plazo para las PyMEs. En materia de exportaciones existe cierta superposición con la banca pública y privada, pero podría canalizar los créditos de exportación de más largo plazo de carácter promocional. En cuanto a las obras de infraestructura debería analizarse el tipo de proyectos a financiar (públicos y cofinanciados con el sector privado).

Estructura. Si actúa como banca de segundo piso o desarrolla una estructura propia. Las formas de complementación con el resto de la banca pública y privada. El BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) puede –eventualmente– constituir una base para la nueva institución.

El capital, que requerirá de un importante esfuerzo presupuestario.

Las fuentes de fondeo. La colocación de títulos de largo plazo entre inversores institucionales podría constituirse en una fuente significativa de recursos.

## **Bibliografía**

Bleger, Leonardo (2004): “Argentina, laboratorio de la “financiarización” de las economías en desarrollo”, en Robert Boyer, Julio Neffa (coordinadores) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rappoport, *La economía argentina y su crisis (1976-2001) – Visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CDC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001): *Grandes empresas en la Argentina 1993-2001*.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –Dirección Nacional de Cuentas Internacionales - (2005): *La posición de inversión internacional de Argentina a fines de 2004*.

Kampel, Daniel y Rojze, Adrián (2004): “Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública”, CEFID-AR Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina -Documento de trabajo n° 2.

Lousteau, Martín (2005): “¿Hace falta un BNDES argentino?”, *Clarín* 17 de Julio de 2005 – Suplemento Económico.



# La reforma tributaria necesaria en Argentina

## Problemas estructurales, desafíos y propuesta

Jorge Gaggero\* y Federico Grasso\*\*

### 1. La reciente historia fiscal (1975-2002)

La historia fiscal argentina del último cuarto de siglo no ha sido escrita aún. Cuando esto ocurra, al leerla se escuchará –con seguridad– el “trueno de la historia” del que hablaba Joseph Schumpeter<sup>1</sup>: podrá entonces develarse un derrotero signado por la *inequidad social*, la *impotencia estatal* y el notable proceso de *disolución nacional* que ha sufrido la Argentina durante ese período. Resulta casi obvio recordar, a esta altura de los acontecimientos, que los costos más altos del reciente extravío nacional se deben a las rupturas político-institucionales y a los experimentos macroeconómicos *contra natura* a ellas asociados. Debe señalarse, sin embargo, que el aporte de la política fiscal a esta historia de fracasos no ha sido menor (Gaggero, 2004c y 2004d).

La *inequidad social* ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías. En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos y vinculados entre sí:

- i ) las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado, a su vez, el nivel del gasto público;
- ii ) los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” han restado cada vez más recursos al cumplimiento de las obligaciones internas del Estado; y
- iii ) la propia (y creciente) ineficacia de la gestión estatal y la cada vez más injusta distribución del gasto “primario” (el destinado a las obligaciones internas) debidas tanto a lo antes señalado cuanto a la creciente influencia del poder económico concentrado, al deterioro de la representación política y al debilitamiento del control ciudadano.

En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas promovidas por los “grandes intereses” así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositivas. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.

La *impotencia estatal* se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.

---

\* Economista, miembro del “Plan Fénix” e investigador del CEFID-AR.

\*\* Economista, investigador del CEFID-AR.

<sup>1</sup> Joseph A. Schumpeter (1954) escribió : “ El espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal [...]. Aquél que sepa escuchar este mensaje podrá entender el trueno de la historia mundial más claramente que ninguno”.

El proceso de *disolución nacional* ha sido estimulado - por último - por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena *evasión y elusión impositiva/ corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda* y a una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitamiento adicional de la economía - que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas *contra natura* - hasta extremos impensados y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido - y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política - la casi total ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).

La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo -de modo especialmente acentuado durante las últimas tres décadas- no parece tener paralelo entre los países de Occidente, los cuales han sostenido en líneas generales un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas de la “coyuntura”; ver Weber y Widlavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver sección III).

## 2. Los problemas tributarios estructurales

**Como consecuencia de los desarrollos que se han esbozado, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos clave** (Gaggero y Grasso, 2005):

La *insuficiente capacidad recaudadora del sistema tributario*, agravada durante la década del noventa como consecuencia de la reforma previsional y los cambios tributarios logrados, a su favor, por los “grandes intereses” (Gaggero, 2004c).

El *desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario*, que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre los consumos - en especial, un IVA de muy alta alícuota general - y de la notoria debilidad de la imposición a las ganancias y a los patrimonios de las personas. Este desequilibrio explica la extrema injusticia (regresividad) del sistema tributario argentino (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, y Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002).

El *problema fiscal federal* que también viene de lejos, se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático (Gaggero, 2004a y 2004b).

Y por último -quizás lo más grave- la *debilidad de la administración tributaria*, que no ha conseguido reducir de modo relevante la evasión impositiva (Gaggero, 2000 y 2002a). Esta circunstancia ha limitado severamente el financiamiento fiscal, altera la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores de mayores rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo). En las condiciones de Argentina resulta imposible, sin embargo, alcanzar mejoras relevantes (y sostenibles) en la recaudación con el solo progreso de la administración tributaria. Este último no podría sustituir a las importantes reformas normativas que resulta indispensable encarar.

El nivel de la evasión tributaria, del orden del 40 %, es enorme en la Argentina. En los países desarrollados promedia el 10 % y en los de desarrollo intermedio oscila entre el



20 y el 30 % (en Chile es del orden del 20 %, la mitad que en nuestro país). Las prácticas de evasión tributaria han alentado además el aumento del empleo “no registrado”. Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente la posibilidad de éxito de las iniciativas que buscan una mayor formalización del empleo.

La cuestión de la injusticia (*regresividad*) del sistema tributario debe ser encarada no sólo por razones de equidad sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

### 3. Los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales

La negra profecía formulada por un agudo observador francés -en el peor momento de la reciente crisis- no se ha cumplido aún, afortunadamente. Aunque en una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aún la de la catastrófica entrevista del año 2002 a Alain Touraine<sup>2</sup> (ver Gaggero, 2002b y Gaggero y Grasso, 2005).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido -más allá de los errores cometidos- notablemente eficaces para estimular la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo tres años, se ha alcanzado el nivel de actividad económica previo a la debacle y de continuar este rumbo -que las autoridades económicas confían en que podrá ser sostenido hasta el final de la presente década- en un año más podrían alcanzarse niveles de desempleo inferiores al 13 % (no considerando como empleados a los beneficiarios de los planes sociales *ad hoc*) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas atrás que a la heredada del derrumbe del año 2001. Sin embargo, completado el período de recuperación, el nivel de crecimiento y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo/producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de estos desarrollos macroeconómicos han sido: i ) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y - lo que resulta especialmente importante- la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo; ii ) la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria; iii ) una negociación inédita con los tenedores de bonos en default y el FMI que ha permitido arribar a una reestructuración adecuada de la deuda privada externa, aspira a renegociar en términos convenientes para el país a la mantenida con los organismos multilaterales de crédito, y se niega a aceptar recetas de política que puedan comprometer la recuperación económica, los objetivos de recomposición social y la sustentabilidad de la deuda en un horizonte de

<sup>2</sup> Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo...El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición...Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] a nivel mundial”.

mediano y largo plazo; iv ) un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB; y, en general, v ) la adopción de enfoques de política heterodoxos, bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los noventa, que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida mucho más limitada, hacia una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” –junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis– aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario (para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e –incluso– constituir reservas para el momento en que comience el servicio de la que acaba de ser reestructurada). El “ajuste fiscal consolidado”, logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a un punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04. El nivel alcanzado en este bienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados –del orden anual promedio de 4,0 puntos del PIB, integrado por 2,4 puntos de PIB correspondientes a las retenciones y 1,6 al impuesto a los débitos y créditos (ver cuadro; las primeras forman parte de los “derechos de exportación”)– ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2004 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB, ver cuadro 1) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

Cuadro 1. Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(*)</sup>
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>	1,26	1,61	2,03	2,44	2,51	2,57	2,90	3,21	3,56	3,98	3,99	3,04	4,30	5,32
Personas físicas	0,02	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,39
Compañías, sociedades de capital o empresas	0,59	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,68
A las Ganancias	S/d	0,84	1,16	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	2,10	2,11	1,39	2,28	3,40
Activos	0,59	0,37	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(:)	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20	0,17	0,36	0,28
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(: ) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

**Cuadro 1 (cont.).** Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(*)
<b>Aportes y contribuciones a la seguridad social</b>	<b>4,67</b>	<b>5,39</b>	5,58	<b>5,40</b>	<b>4,75</b>	3,95	3,79	<b>3,69</b>	3,55	<b>3,40</b>	<b>3,23</b>	2,83	<b>2,83</b>	<b>3,07</b>
Empleados	S/d	s/d	s/d	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,81	0,61	0,63	0,62
Empleadores	S/d	s/d	s/d	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,14	2,05	1,98	2,01	2,20
Autónomos	0,23	0,30	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,38	0,24	0,19	0,24
Empleados y empleadores no identificados	4,43	5,10	5,28	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>1,28</b>	<b>0,60</b>	0,16	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>	0,28	0,21	<b>0,31</b>	0,37	<b>0,44</b>	<b>1,43</b>	1,77	<b>2,03</b>	<b>2,15</b>
Bienes personales	0,01	0,05	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	0,17	0,43	0,37
Créditos y débitos bancarios	0,99	0,32	(:)	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09	1,55	1,57	1,73
Otros	0,28	0,23	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,05	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>6,69</b>	<b>8,93</b>	<b>8,90</b>	<b>8,67</b>	<b>8,54</b>	<b>8,73</b>	<b>9,22</b>	<b>9,10</b>	<b>9,02</b>	<b>9,18</b>	<b>8,09</b>	<b>7,13</b>	<b>7,71</b>	<b>9,13</b>
Iva bruto	3,75	6,41	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,62	6,69	5,71	4,88	5,57	6,99
Internos Unificados														
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	2,78	2,39	1,90	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,02	2,06	2,09	2,17	2,08	2,09
Impuestos sobre serv. específicos	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28	0,09	0,06	0,05
<b>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>	<b>1,07</b>	<b>1,12</b>	<b>0,81</b>	<b>0,86</b>	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>	<b>0,83</b>	<b>0,73</b>	<b>0,64</b>	<b>2,05</b>	<b>3,03</b>	<b>3,08</b>
Derechos de importación	0,36	0,69	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57	0,40	0,59	0,71
Estadística de importación	0,14	0,26	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Derechos de exportación	0,31	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	(:)	0,01	0,01	0,01	0,02	1,61	2,45	2,32
Otros	0,21	0,07	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	(0,03)	0,03
<b>Otros</b>	<b>0,72</b>	<b>0,47</b>	<b>0,52</b>	<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,04</b>	<b>0,14</b>	<b>0,14</b>	<b>0,13</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,16</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,36	0,42	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	(:)	0,01	0,01	0,02	(:)	0,04
Régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo)	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,14	0,12	0,11	0,07	0,08	0,11
Recursos cuasitributarios	0,36	0,05	0,00	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros	-	-	-	-	(:)	(:)	0,01	0,01	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1) : Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2) : En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(: ) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

**Cuadro 1 (cont.).** Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>
<b>RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,64</b>	<b>18,06</b>	<b>18,26</b>	<b>18,14</b>	<b>17,15</b>	<b>16,41</b>	<b>17,13</b>	<b>17,31</b>	<b>17,47</b>	<b>17,87</b>	<b>17,50</b>	<b>16,91</b>	<b>19,98</b>	<b>22,90</b>
Deducciones	0,05	0,13	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,21	0,20	0,39	0,36	0,35
Reintegros a la exportación	0,05	0,13	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,39	0,36	0,35
Otros reintegros	(:)	0,00	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,58</b>	<b>17,93</b>	<b>17,91</b>	<b>17,70</b>	<b>16,71</b>	<b>16,14</b>	<b>16,90</b>	<b>17,14</b>	<b>17,27</b>	<b>17,67</b>	<b>17,30</b>	<b>16,51</b>	<b>19,62</b>	<b>22,55</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(: ) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados –vale decir, los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales- eran de algo más de 21 puntos de PIB en 2001 y ascendieron a 26 puntos del PIB en 2004<sup>3</sup>. Por último, los recursos totales consolidados –que comprenden además el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales- crecieron de 23,7 a 28,9 puntos de PIB en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno- siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo plazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional- que estén afectando a los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Sin entrar en mayor detalle resulta claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado- al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al cálculo “convencional”.

<sup>3</sup> Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50%. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17%. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado, de un modo parcial y en el largo plazo difícil de sostener, la regresividad del sistema tributario argentino.

Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política del último trienio podemos imaginar un escenario macroeconómico para los próximos años (Gaggero y Grasso, 2005), marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que tuviese las siguientes notas:

- continuidad de la **política de tipo de cambio alto y sostenido**, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);
- una **política monetaria que atienda a una razonable estabilidad** del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004);
- alcanzada la recuperación adicional posible del nivel de actividad –en el presente nivel de inversión, ello ocurriría según ha estimado el Banco Central hacia fines de 2006– debería apuntarse a un **proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones** (del orden del 25 % del PIB), con una mayor participación de las exportaciones en el producto;
- **significativo alivio adicional, vía las negociaciones pendientes con el FMI, en el nivel y el perfil de los pagos de la deuda pública externa**, que haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal (el requisito más difícil, quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales) y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003).

Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de largo plazo de sustentabilidad fiscal. Estas simulaciones suponen la definición de: i ) una tasa de crecimiento de largo plazo de la economía que pueda asumirse como sustentable; ii ) una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; iii ) una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; iv ) una definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y v ) la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PIB, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.

Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó – cuando comenzaban las negociaciones que llevaron a la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PIB en el nivel nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PIB en el nivel provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5 / 3 puntos de PIB (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3 % del PIB el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).

Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario en el nivel nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PIB a medi-

ano plazo y un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo– resultan consistentes con las premisas y los resultados preliminares de la mencionada simulación. Por otra parte, recientes declaraciones de fuente oficial en relación con el inicio de una nueva fase de negociaciones con el FMI, hablan de un máximo del 3 % del PIB para el superávit fiscal que admitiría el gobierno argentino, en contraposición al 4,5 % demandado para el futuro inmediato (en un “sendero creciente” de mediano plazo) por el organismo multilateral que audita la economía argentina.

Se supone que hacia fines del corriente año (2005) se dispondría, una vez despejadas las incógnitas que plantea la pendiente negociación con el FMI, de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información actualizada, más precisa que la disponible a la fecha.

#### 4. Lineamientos para una reforma

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (sección II) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (sección III), **los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender** –a juicio de los autores– **los siguientes objetivos** (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

**Solvencia fiscal.** Para alcanzar un equilibrio fiscal consolidado razonable –calculado, en principio, sin computar las inversiones en obras públicas, tal como han propuesto al FMI los gobiernos de Brasil y la Argentina– y afrontar el peso de los servicios de un nivel de deuda pública sostenible. Los objetivos macrofiscales de mediano y largo plazo, que deberán ser definidos por las autoridades nacionales en un marco de limitados grados de libertad, sólo podrán ser alcanzados en el campo de los ingresos mediante una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y rediseño normativo. Con el fin de elevar, en el menor tiempo posible, la presión efectiva con una menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.

La sustentabilidad de la recaudación debería buscarse por dos caminos paralelos: el propio diseño de la nueva estructura tributaria, para mejorar la elasticidad-producto de la recaudación (vale decir, su grado de respuesta al ritmo de crecimiento de la actividad económica). Por otra parte, mediante la independencia, profesionalización, jerarquización y progreso de la administración tributaria (indispensables para legitimar el sistema, asegurar mayor equidad y atenuar las oscilaciones de la recaudación).

**Más equidad.** Sólo podrá lograrse rebalanceando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos *generales* al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas” (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a las ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro.

Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o ilegítimos, para tornar al sistema más justo. La mejora de la administración proveería *per se*, como ya se señaló, mayor equidad.

**Competitividad, simplicidad y transparencia.** Estas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal reformado.

En primer lugar la solvencia fiscal mejoraría, por sí misma, la situación del conjunto de las actividades económicas locales en el entorno global. Si el sendero tributario combinara, además, el aumento de la presión efectiva con una reducción de la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas) mejoraría su competitividad y tenderían a eliminarse las actuales asimetrías tributarias, que han favorecido en el pasado –y favorecen todavía– de un modo inadecuado a las actividades financieras y especulativas (y desalientan, a la vez, a la inversión productiva). La reducción del incumplimiento tributario tendrá la virtud de limitar, como se acaba de señalar, los efectos negativos de la deslealtad comercial que sufren los buenos contribuyentes. Por último, una reforma de estas características reforzaría el efecto de las políticas “pro-productivas” y “pro-empleo” que deben sostenerse tanto en el campo macroeconómico como en el nivel de las políticas sectoriales.

En el caso de la ampliación de la base del impuesto a las ganancias, deberían ser alcanzadas las ganancias de capital y extenderse el impacto del tributo –significativamente– hacia arriba y –de modo leve– hacia abajo de la escala de ingresos. La limitación de los llamados “gastos tributarios” (en especial los de la “promoción”, que beneficia a unas pocas provincias a costas de las restantes jurisdicciones) permitiría recuperar una significativa masa de recursos (un monto que, hasta hace poco, resultaba similar al impacto estimado para las exenciones de las ganancias por inversión en títulos públicos y por colocaciones en el sistema financiero).

La simplicidad puede lograrse a través de cuatro caminos principales: i) la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; ii) la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios adoptados durante la crisis, una tarea de gran complejidad que no debería prestarse a improvisaciones (sino encararse sólo cuando fuese indispensable; en el caso de las “retenciones”, en la medida que desapareciesen los beneficios extraordinarios derivados del nivel del tipo de cambio real y los precios internacionales y se estableciesen modos alternativos de tributación sobre las rentas derivadas de los recursos naturales; ver Plan Fénix, 2005); iii) la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria, limitando la heterogeneidad de las bases impositivas; iv) regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las PyMEs; y v) una coordinación más efectiva entre las administraciones que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

Los lineamientos expuestos permitirían mejorar la transparencia tributaria y el mejor control ciudadano. De modo complementario, debería incluirse el detalle de los “gastos tributarios” de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales y en sus informes de ejecución (con indicación de los montos que corresponden a cada beneficiario, el grado de cumplimiento de las obligaciones pautadas de cada uno de ellos, los controles aplicados y los ajustes y sanciones eventualmente decididos).

**Mayor correspondencia fiscal.** Debe alcanzarse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. Procesos de reforma de esta envergadura sólo puede alcanzarse por etapas, de modo gradual. El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de las reformas.

Por otra parte, la descentralización tributaria implica aumentar, necesariamente, la tributación a los ingresos de las personas físicas y, en menor medida, a los patrimonios, habida cuenta de la necesidad de corregir la actual “sobreexplotación” de los impuestos sobre los consumos. La propia eliminación (o disminución del impacto) del impuesto provincial sobre los ingresos brutos tendría un específico efecto “procompetitivo” (y constituiría también un estímulo adicional a favor de la formalización del empleo “no registrado”; aunque, en ambos casos, de menor magnitud en comparación con lo que suele sostenerse ante los medios masivos de comunicación).

Los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización parecen ser entonces sustancialmente convergentes en Argentina.

**Cambios en la gestión tributaria.** Este es un objetivo de primer nivel. Resulta indispensable alcanzar, en el menor tiempo posible, una “masa crítica” de cambios concurrentes (el *Programa Antievasión* del gobierno nacional constituye sólo un importante primer paso). Debe asegurarse un salto de calidad sustancial en la gestión tributaria, de modo tal que pueda dar sustento a la ambiciosa reforma normativa que el país necesita en el campo impositivo.

Estos cambios cruciales en la gestión tributaria demandan además, para ser eficaces, reformas en la administración estatal de muchas áreas ajenas a la AFIP y a las direcciones de rentas provinciales – tales como las de administración de justicia y las implicadas en los procesos que deben regular la elaboración y el control de los balances empresarios y de la constitución de sociedades, por ejemplo – y también de cambios culturales en la propia sociedad civil – por ejemplo, en las prácticas profesionales de los contadores y otros profesionales que trabajan en asesoría impositiva, auditoría y certificación de balances (ver Gaggero, 2002a).

Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización son los siguientes (Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

- Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”: en particular, pro-PyME; de capacitación y reconversión laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.
- La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”– y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).
- Ya se han señalado más arriba los efectos benéficos esperados del logro de mayor competitividad, simplicidad y transparencia y también los asociados a una mayor correspondencia fiscal. En este último caso debe destacarse que una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales (con los benéficos efectos señalados en el primer párrafo de esta sección).
- También se han destacado anteriormente los efectos positivos que pueden esperarse de una mejor administración tributaria y, consiguientemente, de una menor evasión. El efecto combinado de esta mejora y de una simultánea caída de la imposición al consumo



(y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresaria que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas PyME más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las PyME generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas, esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).

La reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente, sin embargo. Es paradójico que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –inclusive– los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico” resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las “personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto– que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse con una reforma bien estructurada. En cambio sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas hoy sustancialmente desgravadas, deberían pasar a ser grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. La eliminación del sesgo “antiproduktivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”.

## 5. Propuestas específicas de reforma

Las recomendaciones específicas que pueden sugerirse para satisfacer los objetivos explicitados en la sección precedente (IV) son las siguientes (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

**Impuesto a las Ganancias.** El peso de la recaudación debería tender a descansar en porcentajes crecientes, como objetivo a mediano y largo plazo, en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones subjetivas (las que benefician a determinadas personas, físicas o jurídicas) y objetivas (las que alcanzan, de modo general, a operaciones o actos). Una vez que la base del impuesto logre ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo– las alícuotas nominales del tributo, especialmente las tasas marginales que son las que inciden sobre las decisiones económicas.

Principales propuestas:

i ) integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de “integración parcial con acrecentamiento”<sup>4</sup>);

<sup>4</sup> Permite considerar al impuesto pagado por las empresas como un crédito o “anticipo” del tributo que, en definitiva, corresponda al accionista (mecánica hoy innecesaria debido a que la alícuota que

ii) eliminar las exenciones de las que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos y de manera gradual y progresiva, aplicando las nuevas normas respecto de los actos futuros;

iii) eliminar las exenciones a las rentas derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto de las emisiones futuras;

iv) revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20 de la ley del Impuesto, a fin de derogar buena parte de las exenciones subjetivas y objetivas<sup>5</sup>;

v) respecto de la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias, se requiere: a) establecer una escala con mayor progresividad que la actual, con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del orden del 10% como tasa mínima y una marginal máxima del orden del 42%, b) en la medida que los recursos totales así lo permitan, reducir la tasa societaria hasta colocarla en un horizonte cercano al 30% como máximo, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos de extranjeros (por medio de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades) ni tampoco la disminución de la presión sobre los inversores del exterior, y c) reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal (de modo tal de intentar asegurar un mismo nivel de tributación sobre el accionista residente y el no residente y, además, evitar ceder recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros);

vi) aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 25 % para un primer nivel de utilidad neta y del 35% para los montos de utilidad que excedan los valores del tramo anterior en una primera fase (y del 20% y 30%, respectivamente, en una segunda etapa), a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas e introducir un estímulo específico a favor del empleo (y su adecuado registro);

vii) establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con alícuota proporcional (en torno al 15% o al 20%), para aquellas tenencias de bienes que superen el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el período fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias;

viii) dada la acentuación de la concentración de la renta producida como consecuencia de la crisis, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos implicada, debería restablecerse durante la transición el impuesto personal a las altas rentas, vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000, o un tributo de similar impacto;

ix) aplicar una sobretasa cuyos fondos deberían destinarse a las provincias sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional (en coordinación con la reforma necesaria al régimen de coparticipación). En una segunda fase, esta sobretasa sería directamente gestionada por las provincias.

Debería estudiarse, además, la posibilidad de tratar de modo diferencial las utilidades gravadas de las sociedades de capital según sean distribuidas o reinvertidas, de modo de premiar a la acumulación de capital productivo.

---

pagan las empresas, 35%, es idéntica a la alícuota marginal máxima que deben tributar las personas físicas).

<sup>5</sup> Debe destacarse, sin embargo, que algunas exenciones deberían mantenerse, varias de ellas por razones obvias; son los casos de las actividades estatales y de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza, por ejemplo.

**Retenciones sobre las exportaciones.** Los actuales derechos a la exportación constituyen un tributo “extraordinario” que permite manejar –en el actual escenario macroeconómico– un espectro diferencial en materia de tipos efectivos, favoreciendo la diversificación de las ventas externas. Las “retenciones” operan además en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del estado y de circunstancias del contexto externo). Este tributo parece llamado a subsistir por un largo período, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su eventual disminución o eliminación deberán estar estrechamente vinculadas, entonces, a la evolución de la ecuación (costos de producción)/ (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a la futura reforma tributaria (que deberá balancear las cargas en la eventualidad de ser reducidas o eliminadas). Los reclamos que las descalifican como “distorsivas” sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de la de los propios sectores involucrados y del severo aumento de la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría.

Debería finalmente estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para el inicio de una sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” respecto de algún producto o sector de actividad, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo (y también la subsistencia de una tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos).

**Impuesto a los bienes personales y a las herencias.** En el caso de **Bienes Personales** se requiere que el tributo cumpla –en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma– un papel complementario de la imposición a la renta personal. Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad mejorar la administración de sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación mediante una serie de medidas, tales como: i) modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto; ii) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos; iii) crear mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores y explotar al máximo la información de fuentes externas (registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros); iv) continuar, en forma complementaria y hasta tanto se fortalezca la administración tributaria, con la aplicación del impuesto a la renta mínima presunta (o impuesto a los activos empresariales) aplicando una alícuota tal que evite la usual maniobra de trasladar los bienes de las personas a las sociedades (o viceversa) según su nivel relativo; v) destinar a las provincias la recaudación adicional pero acordar, como contrapartida, que sus administraciones tributarias colaboren en la fiscalización del impuesto. Sólo cuando se haya implementado la reforma del impuesto a las ganancias y haya sido reforzada la gestión tributaria provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir un correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

Deberían ser ajustadas de inmediato las valuaciones de los bienes inmuebles, que han quedado totalmente desactualizadas como consecuencia de la crisis y su impacto inflacionario.

Un último tema de gran relevancia es el de los activos de residentes en el exterior que

tributan hoy de modo marginal en el país. Es este un complejo pero ineludible problema, que debe integrar la agenda relevante para una reforma tributaria, por una doble razón: el estado argentino no resultará totalmente creíble, por un lado, si no logra una gestión económica y un control fiscal tales que eviten a futuro la fuga de capitales ligada a la evasión interna; y, por otra parte, no habrá posibilidad de establecer cargas equitativas en el esfuerzo necesario para asegurar el pago de los servicios de la deuda pública reestructurada, si no se logra que los activos de argentinos radicados en el exterior terminen tributando al fisco.

En cuanto a las **Sucesiones y donaciones**, se recomienda el restablecimiento de la imposición a las herencias y donaciones entre vivos. Este tributo fue derogado invocando absurdas consideraciones de baja recaudación en 1976. Su restablecimiento encuentra amplia justificación por razones de justicia distributiva y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen el sistema tributario. Asimismo, este tributo facilitaría los mecanismos de control de la imposición sobre las rentas y la patrimonial (al aportar información de suma utilidad). Por otra parte, la aplicación del mismo por parte de los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de su imposición patrimonial.

**Impuesto al Valor Agregado.** Dos aspectos principales requieren una consideración particular: i) la eliminación de los mecanismos de pago a cuenta que recaen sobre su recaudación, y ii) el nivel y la estructura de tasas. La recaudación del tributo se encuentra todavía disminuida –aunque en mucho menor medida que en el pasado– por los pagos realizados respecto de otros tributos, efectuados a cuenta del IVA. Este sistema no resulta transparente. Si se considerase necesario mantener un subsidio en beneficio de un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.

Resulta conveniente focalizar las exenciones sólo en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de las familias de ingresos menores<sup>6</sup>, aunque ello signifique que puedan verse beneficiados –marginamente– sectores de mayores niveles de ingreso. Se propone gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa y teniendo en cuenta las alteraciones de créditos y débitos a lo largo de toda la cadena de producción de cada producto, a fin de evitar acumulaciones en el impuesto. Medidas de este tipo han sido estudiadas durante los últimos años –al menos a fines de 1999, durante el gobierno de transición 2002-2003 y en 2004– y reiteradamente descartadas por su costo fiscal (que no resulta tan significativo, sobre todo si se los compara con otras sí efectivamente adoptadas y que han beneficiado a sectores empresarios) y, últimamente, porque se considera que los sectores empresarios involucrados en la rebaja no la trasladarían a los consumidores (un argumento difícil de sustentar seriamente desde el sector público, en una perspectiva de mediano plazo, debido a la necesidad ineludible –si fuera el caso– de actuar en los mercados no competitivos por razones distintas de la política tributaria).

Esta medida se justifica por la necesidad de desgravar aquellos bienes consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan la casi totalidad de sus ingresos. Al gravarlos con una tasa reducida se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por parte de los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo (no se afectaría entonces la neutralidad

<sup>6</sup> El impuesto no debería alcanzar, además, a las actividades de educación y salud, como sucede en la mayor parte de los países más avanzados. En Argentina, la educación no está alcanzada, en tanto que la salud sí lo está, de modo parcial.

económica). Esta iniciativa es específicamente pro mercado interno y proempleo, debido a la verificada mayor capacidad relativa para crear empleo que tienen las actividades económicas orientadas al consumo interno masivo.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberán evaluar, además, los modos alternativos posibles de reducir la tasa general actual, del 21%, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Una tasa general máxima razonable de mediano plazo sería una del orden del 18 %, nivel similar al medio vigente en los países desarrollados (los que menos presión ejercen por medio del IVA, muestran tasas generales del orden del 15/16%). Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional constituye un factor fundamental para dar lugar a la necesaria sustitución del impuesto a los ingresos brutos –ya sea por un IVA provincial o por un tributo alternativo sobre los consumos– de modo tal que su nivel conjunto de recaudación esté, en la primera etapa de reformas al menos, por debajo del actualmente resultante de la sumatoria del IVA y el IIB .

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida en que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros) y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA como instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento mediante una mayor eficiencia administrativa.

A fin de mejorar el cumplimiento del tributo se ha adoptado la adecuada decisión de eliminar totalmente del ámbito del impuesto la categoría de “responsables no inscriptos”. Restaría reducir –aún más que lo recientemente hecho– los topes máximos que limitan la categoría de “monotributista”.

En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, esto es totalmente desaconsejable y atenta contra la neutralidad del impuesto. La Argentina es uno de los pocos países del mundo que utiliza el IVA con este propósito. Se aconseja entonces estudiar la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando los montos otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos, o por el otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera fuese el mecanismo elegido, sólo debería concretarse luego de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y vigentes.

**Imposición selectiva al consumo.** Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas, a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejoraría el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, sin producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Los impuestos internos deberían ser asignados a las provincias, parcial o totalmente, para reforzar sus potestades tributarias.

La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad y debe constituir un instrumento complementario del IVA, como es común en los países desarrollados

El bajo nivel de los aranceles a la importación cede espacio a este aumento de la imposición selectiva, que officaría además de barrera arancelaria cuando no existe producción en el país o ésta se realiza en condiciones promocionales.

Debe destacarse finalmente, que las autoridades nacionales han comenzado a actuar correctamente en el caso de estos impuestos, al no renovar a su vencimiento las sucesivas normas que limitaron su alcance durante los años de la convertibilidad. De este modo ha comenzado aumentar “silenciosamente” su peso relativo en la imposición (aunque de un modo todavía muy limitado).

**Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios.** Resulta el tributo “extraordinario” más cuestionado en el presente. Bajo ciertas condiciones resulta aconsejable, sin embargo, la continuidad de su aplicación ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos y provee al fisco, con relativa facilidad, una importante masa de recursos. Las alícuotas aplicadas en Argentina son, sin embargo, muy altas y desestiman de modo evidente el necesario avance de la bancarización en Argentina. Se sugiere, por lo tanto, que la tasa a aplicar en el futuro inmediato no supere el 0,4 %, un nivel similar al vigente en Brasil.

**Imposición sobre los combustibles e hidrocarburos.** En la imposición sobre los combustibles, resulta conveniente balancear –en la mayor medida posible– los regímenes tributarios de la nafta y el gas-oil, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que subsiste, a pesar de las correcciones ya practicadas a favor de este último. Debe procurarse entonces una nivelación de la imposición relativa.

El problema que se presenta en el mercado de combustibles es que sus productos son sustitutos cercanos y al mismo tiempo se encuentran gravados con tasas distintas. A esto se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (se usan como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos). Si bien en los últimos años se ha adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión inducida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.

Por otra parte, el muy limitado alcance federal de **la imposición sobre los hidrocarburos** constituye una cuestión central y compleja. La misma merece un estudio específico que desborda el alcance de este trabajo y no puede además desvincularse de las soluciones definitivas que se adopten para una adecuada regulación del sector energético. Resulta muy bajo el nivel de imposición que se aplica en Argentina a la renta del sector de los hidrocarburos. Una más eficaz aplicación del sistema de retenciones móviles aplicado recientemente a los hidrocarburos y también de ajustes en el actual nivel de regalías –muy bajo en una comparación internacional– tenderían a mejorar la competitividad de las actividades productivas internas (y de distribución y comercio) y a proteger los presupuestos de las familias de menores ingresos, sobre todo en un contexto como el presente (mediados de 2005), caracterizado por precios internacionales crecientes y volátiles del crudo y el gas. En tercer lugar, estas medidas sugeridas permitirían gravar una porción más significativa de la renta del sector de los hidrocarburos. Constituirían, entonces, iniciativas pro-equidad, pro-mercado interno y pro-exportadoras (de actividades con valor agregado local de alguna relevancia) y, en definitiva, pro-empleo.

**Reemplazo del impuesto sobre los ingresos brutos.** El instrumento que reúne, en principio, las mejores condiciones para sustituir al impuesto sobre los ingresos brutos (IIB) es el impuesto al valor agregado, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial –lo que preservaría mejor las potestades tributarias provinciales– o como alícuota suplementaria del tributo nacional. La aplicación de este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, con los recursos provenientes del tributo sobre el patrimonio neto y con la imposición selectiva al consumo descentralizable, así como con otros posibles tributos. El

tema que requiere mayor análisis en la adopción del “IVA provincial” es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El mismo presenta un aspecto complejo si el objetivo fuese adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa fuese distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la base de “coeficientes de distribución ad hoc”, las posibilidades de coordinación entre el IVA nacional y el provincial tienen más sencilla solución.

Resulta necesario, además, dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB que refuerce su actual menú tributario, en línea con lo señalado más arriba. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y a la renta. En la Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder la decena, los cuales no incluyen en ningún caso las rentas personales de sus residentes.

En síntesis, a pesar de que los argumentos a favor de su sustitución se han convertido en un tema recurrente en el país, el problema es difícil de resolver porque se encuentran soluciones a largo plazo pero resulta muy difícil alcanzar en esta cuestión soluciones de corto plazo (del tipo de las intentadas durante la última década y a principios de los ochenta, bajo una dictadura militar).

En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución de IIB, resulta conveniente poner énfasis en los siguientes aspectos: en primer lugar, si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB es –en principio– la del IVA en algunas de sus formas, se juzga que debería hacerse con la restricción de que la presión consolidada de los impuestos generales al consumo al menos no se eleve (en rigor, debería reducirse, si se trabaja bien sobre la “brecha de evasión”), en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas acerca de la tasa de sustitución han variado entre 5 y 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aún si se considerase la tasa de sustitución más optimista y los beneficios adicionales que brinda la eliminación del IIB, la sumatoria de ambas tasas (nacional y provincial) resultaría demasiado elevada y seguiría brindando un alto “premio” a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados en un proceso de sustitución neutral en términos de recaudación.

En segundo lugar, hasta tanto se lograra reducir la tasa del IVA nacional a un nivel de largo plazo más razonable (por ejemplo, del 15%), se considera que pueden ponerse en marcha un conjunto de acciones “de transición” necesarias para lograr el resultado final propuesto. Las innovaciones que se proponen resultan convenientes en cualquier circunstancia, incluso si no se pudiese sustituir o eliminar el IIB (al menos, mejorarían los efectos económicos del mismo). Estas medidas abarcan desde nuevos mecanismos institucionales necesarios y esfuerzos de armonización tributaria, hasta estudios muy detallados que permitan determinar –con precisión– la forma de superar el impacto recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

Una vez superadas las instancias antes citadas, sería posible intentar establecer un tributo que actúe sobre el criterio de valor agregado, pero que parta de bases impositivas y exenciones prácticamente sustentadas sobre el principio de la uniformidad y que permitan la divergencia de las alícuotas entre provincias, a fin de preservar uno de los principios básicos del federalismo.

**Impuestos sobre la nómina salarial.** La propuesta de eliminar estas cargas ha tenido, en la agenda oficial de la década pasada, un espacio y una urgencia que no se jus-

tificaba desde una perspectiva social, económica ni fiscal (especialmente, en una visión de corto plazo, dada la necesidad de mejorar la solvencia fiscal). Es conocida ya la enorme pérdida de recursos que resultó de esta política y sus impactos sobre la sustentabilidad fiscal. Se suman ahora presiones adicionales a favor de una reconsideración de esta cuestión, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y a la necesaria sustentabilidad en el mediano y largo plazos. Deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema, tanto en lo que se refiere al gasto como a los recursos específicos que deban sostenerlo (de modo necesariamente parcial, pero es de esperar que más significativo que en el presente). Este diseño resulta indispensable también para poder precisar los niveles de las cargas previsionales (tanto personales como patronales) de un modo compatible con el diseño de la imposición sobre la renta. No se dispone, por el momento, de propuestas de reforma previsional que provean los “insumos” indispensables arriba señalados para la tarea del diseño tributario. Sólo cabe destacar la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.

El enorme sacrificio fiscal realizado en el pasado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios durante un largo período –tanto en los sectores de transables como de no transables– sin que se hayan registrado efectos significativos en la ocupación, la competitividad ni, mucho menos, en el ingreso de los trabajadores. Por el contrario, a mediano plazo –y una vez que el nivel de desocupación haya descendido lo suficiente como para asegurar que las cargas sobre los salarios no sea trasladadas a los trabajadores– las contribuciones patronales deberían quizás ser aumentadas. Su actual nivel (del orden del 11 %, en promedio) resulta apenas el 43 % del costo medio razonable para un sistema previsional eficiente en el mundo (aproximadamente, un 25 % de la masa salarial).

**Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros.** Tal como lo expresa la OECD con claridad, uno de los aspectos clave en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, tarea que resulta difícil llevar a cabo por causa de las presiones ejercidas por los particulares y los grupos económicos beneficiados con estos privilegios que, obviamente, se resisten a perderlos (OECD, 1986). A pesar de estas resistencias, resulta indispensable limitar todo lo posible el uso de estas franquicias (en especial por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” desde el lejano pasado) a fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades definidas en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados. Algunos trabajos han demostrado, además, que estos regímenes desplazan de modo arbitrario actividades productivas preexistentes, sin que se verifique una creación neta de empleos competitiva ni sostenible.

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional, trasladan la carga tributaria en forma arbitraria de un grupo de agentes económicos a otros (que no necesariamente están en una mejor situación), afectan las posibilidades de financiamiento de las provincias no promovidas al reducir la masa de recursos coparticipables y, también, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.

De lo señalado resulta que, en definitiva, el costo fiscal de la promoción (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que genera y no necesariamente el más importante de todos. Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores



(abaratando en los hechos el costo relativo del capital por medio del propio beneficio fiscal), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados pero resultan, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.

Se considera entonces necesario actuar, de manera especialmente vigorosa, en el campo de la administración tributaria, sancionando todos los incumplimientos que se detecten y al mismo tiempo evitando la puesta en marcha de nuevas inversiones por medio de las “carpetas” correspondientes a viejos proyectos, cuyos beneficios supuestamente han decaído. Para ello es conveniente efectuar algunos cambios sustanciales como, por ejemplo, establecer que el ministerio de Economía de la Nación se constituya en la autoridad de aplicación de todo sistema de promoción, en lo que concierne a los aspectos tributarios. Por medio de la AFIP debería tener la facultad primaria de establecer criterios de información, efectuar fiscalizaciones y controles acordes con las necesidades previstas, abrir sumarios y sancionar los incumplimientos.

Más allá de estas consideraciones generales, debe efectuarse un análisis muy profundo y detenido de la situación existente, ya que el tema resulta administrativamente complejo y, además, se han producido y se siguen produciendo en este campo una serie de situaciones anómalas, tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la “sustitución” de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la “renegociación” de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoria en profundidad.

## 6. Reflexiones finales

Las condiciones político-institucionales, las sociales, las macroeconómicas y las específicamente fiscales predominantes en Argentina durante la década del noventa conformaron un marco excepcionalmente favorable para la proliferación de las actividades especulativas, muchas de ellas hasta de carácter ilegal (tales como las asociadas a actos de corrupción en la toma de relevantes decisiones de política).

La ausencia de eficaces controles físicos “de frontera” (en aduanas), de registros y controles en las transacciones financieras internacionales y de un combate adecuado a la evasión fiscal definieron - en ausencia de gravámenes sobre las ganancias de capital de las personas físicas - un terreno ideal para las operaciones financieras y, en general, para las inversiones no productivas de todo tipo y, de modo consecuente, desestimularon a las actividades productivas (en particular, a las creadoras de empleo). Argentina ha sido, desde este punto de vista, un verdadero “paraíso fiscal” (y lo es todavía), un lugar del mundo preferido por mucha gente rica e inescrupulosa (“ciudadana” y no ciudadana). Un país ideal para muchos de ellos, elegible como “país dormitorio”; de donde pueden extraerse rentas que no tributan, donde se vive y consume, y desde donde fluye con libertad hacia el exterior una parte sustancial de tales rentas personales (con el objetivo de ser puesta “a buen recaudo”).

Una concepción económica miope, pretendidamente “ortodoxa” e incuestionable, ha sostenido que sólo desgravando y liberando de modo extremo al capital se generarían el ahorro local y las inversiones que el país requería. El resultado fue en definitiva el inverso al objetivo declarado: el capital local fugó sistemáticamente y fue reemplazado, en buena medida, por flujos desde el exterior que nos legaron una inmensa deuda externa y una extrema desnacionalización de la economía.

Estas circunstancias, consolidadas durante un largo período, acarrearán -por ello mismo- dificultades extraordinarias a sortear para concretar las reformas necesarias. El desafío

parece requerir la acumulación de un gran poder político-social (y también una eficaz inserción internacional del país en un escenario externo favorable, ver *Gaggero y Grasso*, 2005).

Hace un siglo la Argentina, al borde de los festejos de su primer centenario, estaba también saliendo de un *default* “histórico” -el que resultó de la crisis de 1890-, mayor incluso (en proporción) al que estamos comenzando a superar en el presente. Entonces la realidad reclamaba también profundas reformas fiscales, algunas de ellas demoradas desde la organización constitucional del país. Los cambios de fondo se concretaron, sin embargo, tres décadas más tarde y modelaron -bajo gobiernos no surgidos del sufragio universal y sin ánimo redistributivo- un nuevo sistema tributario, exigido por las urgencias de otra gran crisis (la de 1930; cuando Argentina no dejó de pagar los servicios de la deuda externa, única excepción en la América Latina de entonces). Esta inveterada mora argentina en materia de reformas -y el acentuado sesgo regresivo del último medio siglo- nos plantean serios interrogantes hoy, cuando nuestro país no dispone de los tiempos ni de las holguras que supo derrochar en el pasado.

De todos modos parece hora, iniciada ya la rectificación del rumbo macroeconómico, de comenzar a impulsar el cambio de una realidad tributaria totalmente incompatible con un proyecto de desarrollo económico con equidad social.

Esta tarea resulta impostergable y debería ser encarada con vigor y tenacidad aún cuando las chances de éxito, en caso de que se verificasen las condiciones locales necesarias, no estarán en definitiva desvinculadas del rumbo que tomen los acontecimientos globales<sup>7</sup>.

### Referencias bibliográficas:

- Abeles, M. y Borzel, M. (2004), “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*, Buenos Aires, FLACSO UNQ, IDEP.
- Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Mimeo, Buenos Aires, CEDES.
- Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en la Argentina post-convertibilidad”, presentado en el “Policy paper series workshop” Argentina Observatory - Economics Working Group (EWG).
- Frenkel, R., Damill, M. y Maurizio, R. (2002), *Argentina: una década de Convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Buenos Aires, OIT.

<sup>7</sup> “Si el principio de soberanía de los estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del ‘mundo de naciones’ por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades -y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura-. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la ‘política de la precarización’ tiene iguales posibilidades de imponerse.” (Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, 2005).

- Frenkel, R. con la colaboración de Rapetti, M. (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, trabajo preparado para la OIT, Conferencia de Empleo Mercosur, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (2005), “Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico”, ponencia de las “Jornadas Monetarias y Bancarias” del Banco Central de la República Argentina.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (1999), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Mimeo, Fundación Gobierno y Sociedad, 2 Tomos.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (2000), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año VIII, N° 16.
- Gaggero, J., (2000), “La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno, diagnóstico y propuestas”, trabajo realizado para INDRA S.A. marzo 2000.
- Gaggero, J. (2001), “La cuestión fiscal: restricciones y posibilidades”, Ponencia presentada en el seminario “Vulnerabilidad socioeconómica”, organizado por CIEPP y otros centros de investigación, junio de 2001 (versión en CD).
- Gaggero, J. (2002a), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, Seminario “Hacia el Plan Fénix” 2, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Gaggero, J. (2002b), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, *Desarrollo y Cooperación*, Berlín, DSE, N° 5, mayo.
- Gaggero, J. (2003), “Deuda, ajuste fiscal, crecimiento y empleo: un enfoque de largo plazo”, *Coyuntura y Desarrollo*, FIFE, N° 289, octubre.
- Gaggero, J. (2004a), “Reforma tributaria y empleo - Agenda preliminar y lineamientos generales”, versión preliminar Serie “Documentos de Trabajo” N° 15, Oficina de la OIT en la Argentina.
- Gaggero, J. (2004b), “Coparticipación y atribuciones tributarias (un nudo gordiano que resiste filosas espadas)”, *Página 12*, Buenos Aires.
- Gaggero, J. (2004c), “La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (Argentina 1991-2001)”, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).
- Gaggero, J. (2004d), “La cuestión fiscal, huella de la historia y política económica”, en Boyer R., Neffa J. (coord.), *La economía Argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Ceil - Piette/Miño y Dávila/CDC.
- Gaggero, J. (2005), “La reforma tributaria: ¿llegará otra vez tarde en Argentina?”, *Jornadas del Plan Fénix*, agosto de 2005.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002), *Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*, CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005), “La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N°5, CEFID-AR.
- Gómez Sabaini J.C. y Gaggero J.(1997), “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, Documento de Trabajo 37, Proyecto PNUD Arg 93/009 y CITAF-OEA.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D.C. (2003), “Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”, mimeo, Buenos Aires.
- Lindenboim J., Graña J. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, abril.
- Mussa, M. (2002), “Argentina and the Found: from triumph to tragedy”, Institute for International Economics.

- Plan Fénix (2001), “Hacia el plan Fénix. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad”, *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año IX, N° 19.
- Plan Fénix (2005), “Retenciones a las exportaciones primarias: reflexión y debate indispensables”, junio.
- Reig, E. J. (1996), *Impuesto a las Ganancias* (9ª edición), Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reig, E. J. (1996), “Reforma necesaria en la estructura del Impuesto a las Ganancias de Argentina”, Documento de Trabajo, Proyecto PNUD Arg. 93/009, Apoyo a la Reforma Tributaria en la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Tanzi, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookins Institution.
- Treber, S. (2002), “Gasto público consolidado”, Seminario “Hacia el Plan Fénix”, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Treber, S. (2004), “Naturaleza y efectos de los impuestos ‘distorsivos’”, ponencia presentada ante las 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (FCE, Universidad Nacional de Córdoba), mimeo, Córdoba.
- Weber, C. y Wildavsky, A. (1983) *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon and Schuster, New York
- World Bank (1991), *Lessons of Tax Reform*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean; Breaking with History?*, Washington, The World Bank.

## Moneda y aduana, su protagonismo en la salida de la crisis argentina

José Sbattella

El sector financiero y el sector fiscal pueden ser abordados de manera conjunta en tanto ambos constituyen instrumentos de interpretación de la escuela regulacionista.

Siguiendo el esquema teórico desarrollado por Bruno Theret, el orden social puede ser explicado en función de tres órdenes: el **orden político**, que es el del Estado, y cuya lógica es la acumulación de poder y la reproducción del mismo; el **orden económico**, cuya lógica es la reproducción de capital; y el **orden doméstico**, que es la reproducción de la población y sus leyes. Los tres órdenes se relacionan, a su vez, principalmente por medio de tres mediaciones: la **moneda**, el **derecho** y los **valores ideológicos** que identifican una sociedad.



En contraposición con la interpretación de la escuela neoclásica, que considera la moneda sólo en su dimensión “instrumental” (un instrumento de intercambio), la teoría regulacionista considera la moneda como parte de un sistema de relaciones sociales, de modo tal que el sistema monetario no puede entenderse sin ser puesto en relación con el sistema político y económico. El orden político tiene un *régimen económico fiscal-financiero* que lo vincula al funcionamiento de la moneda. El régimen del Estado y la política fiscal tienen mucho que ver con el esquema que sostiene la credibilidad de la moneda y del Estado.

### Las cuasimonedas

En Argentina se produjeron fenómenos vinculados a la moneda que mostraron las limitaciones de la interpretación financiera tradicional sobre lo que se puede hacer y lo que no en política económica del Estado. Nos referimos al fenómeno de las cuasimonedas o monedas provinciales.

Las monedas provinciales no nacieron precisamente con un espíritu de “experimentación” teórica. Sin embargo los imprevisibles resultados de esta implementación práctica tuvieron repercusiones que alcanzaron el ámbito teórico, al evidenciar algunas de las limitaciones de las interpretaciones tradicionales.

En realidad, las monedas provinciales surgen en respuesta a la necesidad de las provincias ante la quiebra del Estado provincial y la supresión del endeudamiento. El estado

provincial emite los bonos para pagar sueldos, jubilaciones y proveedores. Los receptores, a su vez, los utilizan para pagar impuestos provinciales, nacionales, servicios públicos, y en la provincia de Buenos Aires también para consumo final.

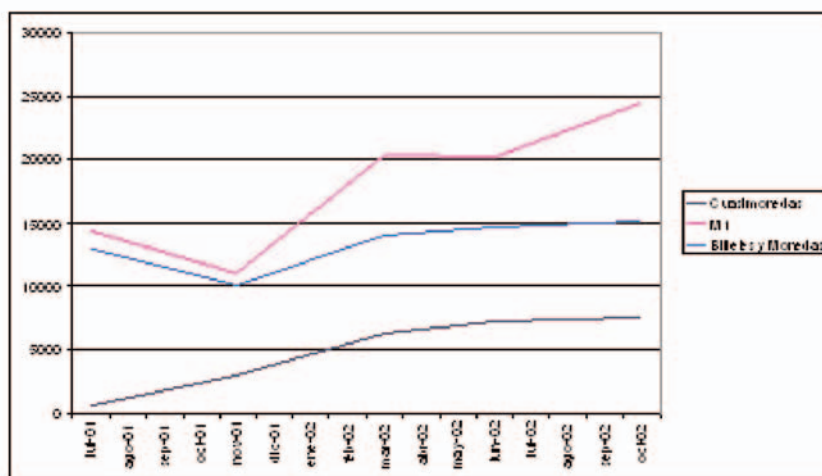
Llegamos a tener dieciséis tipos distintos de cambio multilateral en la crisis de 2001, y los depósitos de los bancos quedaban neutralizados.

La proporción en que aparecieron mostraba la importancia que cada jurisdicción fue asumiendo. *Las cuasimonedas llegaron a representar casi la mitad de la masa circulante desde el momento en que se emitieron, en julio de 2001, hasta octubre de 2002.*

El Estado nacional llegó a emitir, debido a su crisis propia, los Lecop en un 42 %, y el patacón de Buenos Aires fue el 36 %. El resto de los bonos, con mayor o menor suerte, no llegó a tener la paridad que alcanzó el patacón.

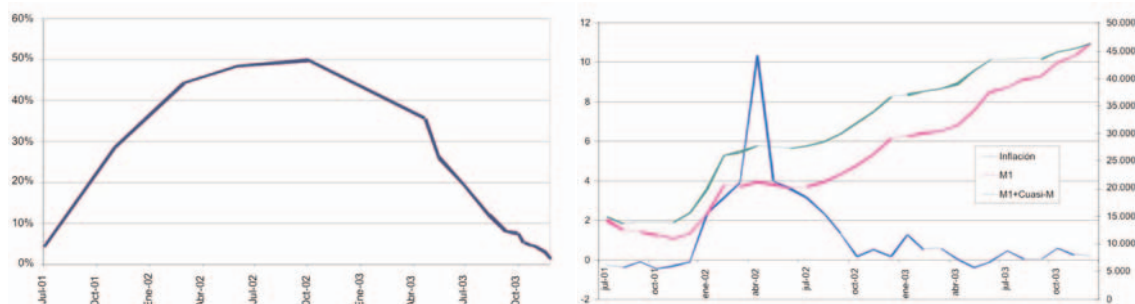
### Expansión de cuasimonedas provinciales y nacionales.

En millones de \$ de Valor Nominal  
(Fuente: BCRA)



Participación de las cuasimonedas de cada provincia y nación según \$VN al 31 de enero de 2003

Cuasimonedas	Porcentaje de participación sobre \$VN
Lecop (Nación)	42,8%
Patacón (Buenos Aires)	35,4%
Lecor (Córdoba)	8,5%
Federales (Entre Ríos)	3,3%
Bocanfor (Formosa)	1,1%
Bocade (Tucumán)	2,2%
Bonocat (Catamarca)	0,7%
Quebrachos (Chaco)	1,3%
Cacacor (Corrientes)	3,2%
Petrom (Mendoza)	0,9%
Bocade A (La Rioja)	0,6%
Total	100,0%



La recuperación de la soberanía monetaria se produce sobre fines de 2002 y termina en octubre de 2003.

Hay un programa que se llama Programa de Unificación Monetaria (PUM: el nombre quedó justo, porque no se sabía si Argentina volaba o no), por el que las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas y el estado rescata, por letras de cancelación de obligaciones provinciales, estas monedas y la propia, el Lecop. Se emite deuda por 7.595 millones el 31 de enero de 2003, y en agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50 %, y el 100 % en diciembre de 2003. Es decir, el fenómeno duró dos años. Para la estadística financiera, para el Fondo Monetario, eran letras de tesorería, no era masa monetaria. Pero en la práctica, casi el 50 % de la masa monetaria que circuló en Argentina en ese momento eran bonos provinciales.

#### Recuperación de la soberanía monetaria del Estado nacional

- Por medio del decreto 743/03 fechado el 28 de marzo de 2003, el gobierno crea el Programa de Unificación Monetaria (PUM) al cual adhieren por ley provincial las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Tucumán, Catamarca, Chaco, Corrientes y Mendoza, rechazando la invitación La Rioja
- Las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas en el futuro, según resolución 266/03 del 9 de abril de 2003, aunque las jurisdicciones y Nación cortaron las emisiones en octubre de 2002
- Se incluyen en el rescate las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) mediante decreto 957/03 del 23 de abril de 2003
- A partir de mayo de 2003 comienzan a efectivizarse los rescates de cuasimonedas provinciales y nacionales por billetes
- Se emiten los BODEN 2011 y 2013 en pesos por \$6.800 millones y 1.000 millones de valor nominal respectivamente. Se canjea deuda en letras por deuda de largo plazo
- El total de cuasimonedas provinciales y nacional a rescatar al 31 de enero de 2003 (fecha de corte elegida) llegaba a \$ 7.595 millones de valor nominal, no entraban /48 millones en Bodega (A) de La Rioja
- En agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50% de las cuasimonedas, en noviembre el 75% y para finales de diciembre el 100%

Aunque una de las teorías tradicionales sostenía que esto podía generar una expansión inflacionaria, no fue lo que ocurrió en la práctica. Por el contrario, los mayores montos se emitieron cuando ya la tasa de inflación era pequeña.

Este esquema de financiamiento de letras de tesorería por cuasimonedas tuvo algunos **efectos positivos**. Entre ellos, la *reactivación de las economías provinciales en el período de aguda crisis y retracción*. Por otro lado, *no generó inflación, evitó la fuga de capitales de los circuitos de acumulación provinciales, frenó la corrida del dólar* (las cuasimonedas no eran canjeables directamente por dólar, o sea que redujeron las importaciones, porque había que comprar en el mercado interno).

La confianza, que es lo que explica de alguna manera los tipos de cambio diferenciales, tenía que ver con la credibilidad de los gobernantes. No estaba muy claro quiénes firmaban estos billetes: en algunos firmaba el gobernador, en otros el tesorero, en otros el contador, y los más raros de todos eran los del trueque, que no tenían nadie que garantizara. Pero a pesar de los avales imprecisos, estos billetes circularon. Este hecho puso en crisis la interpretación tradicional de que esto era pecado y no serviría para nada.

El sistema de cuasimonedas también tuvo **efectos negativos**: *el Estado ya había perdido la política monetaria, y con los cuasibonos la perdió del todo*. Hubo una restricción con estas transacciones para vender entre provincias. Hubo, salvo en la provincia de Buenos Aires, la imposibilidad de pagar impuestos nacionales, cosa que habría dado más liquidez y habría mejorado la paridad de muchas monedas. En efecto, se llegó a correr el riesgo de la disolución del Estado nacional y la discusión eventual de un nuevo pacto fiscal.

El resultado final del PUM fue que las provincias involucradas cubrieron esto con deuda con el Estado Nacional, o sea, perdieron nuevamente la soberanía monetaria y quedaron endeudadas por los bonos de coparticipación (los BODEN) garantizados por el fondo de coparticipación federal. Así, el Estado nacional recuperó su soberanía monetaria. Estos fueron los resultados de dos años de crisis.

#### Resultados finales del Programa de Unificación Monetaria

- Al producirse en una etapa de recuperación, la inyección de pesos no genera inflación y le aporta un impulso más.
- Las provincias involucradas ven recortados los ingresos de la Coparticipación Federal para pagar los BODEN emitidos por la nación para recuperar las monedas provinciales.
- Aumenta la deuda del Estado nacional en pesos por el monto de la emisión de BODEN 2011 y 2013
- Los BODEN son aceptados por el Banco Central a valor nominal, abriendo la posibilidad del banco de hacer política monetaria canjeando los bonos en stock por pesos
- Se recupera la soberanía monetaria del Estado nacional

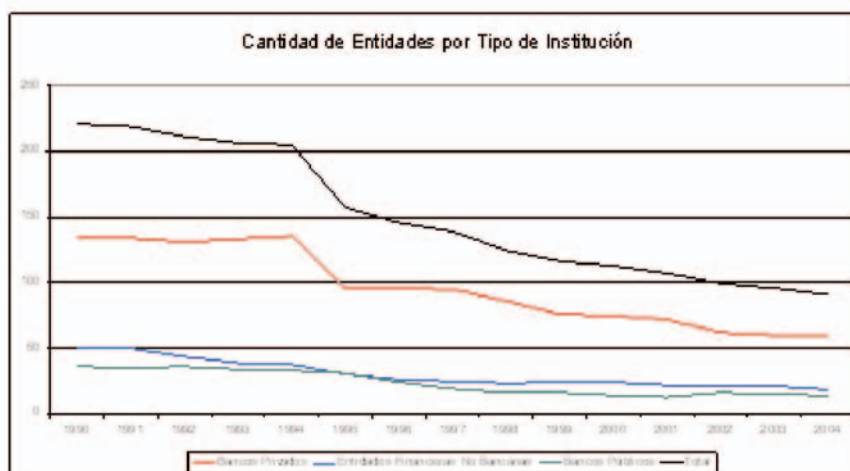
#### El sector financiero luego de la convertibilidad

Un tema íntimamente relacionado con el sistema monetario en la crisis y su salida es lo que pasó con el sector financiero. El sector financiero comienza a ordenarse con la superación de las crisis fiscales provinciales, recomponiéndose con lo que quedó de los bancos en Argentina. Asimismo, se recomponen las reservas del Banco Central y el Estado en su conjunto tiene superávit fiscal.

En 1990, los operadores son alrededor de doscientos y bajan a menos de cien en 2005. Es decir, hubo un achicamiento de los operadores. La banca extranjera se retira, y lo que quedó del estado se achica.

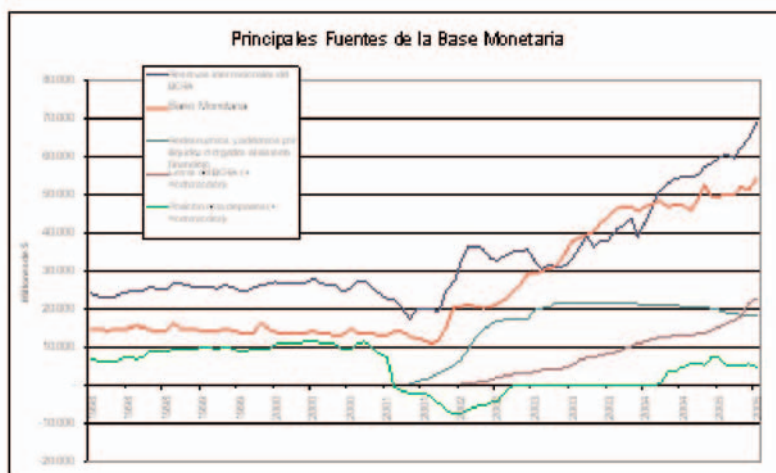


## Disminución operadores.



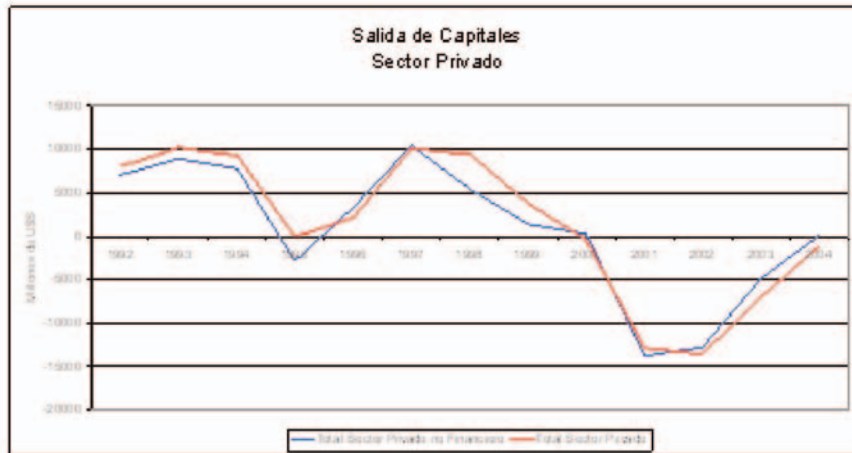
Lo que interesa recalcar aquí es que la reserva en pesos del Banco Central está por encima de la base monetaria, y a partir del 2003 se empiezan a emitir letras de tesorería y pases de tesorería para restringir la expansión monetaria que está dando la acumulación de reserva, como una situación de política buscada por el Banco Central. O sea, no hubo expansión de la base monetaria sino una política restrictiva.

## Suba de reservas y restricciones a la expansión monetaria.



En 2005 por primera vez vuelven a ingresar en la Argentina capitales netos, después de todo este periodo de fuga.

## Freno de fuga de Divisas.

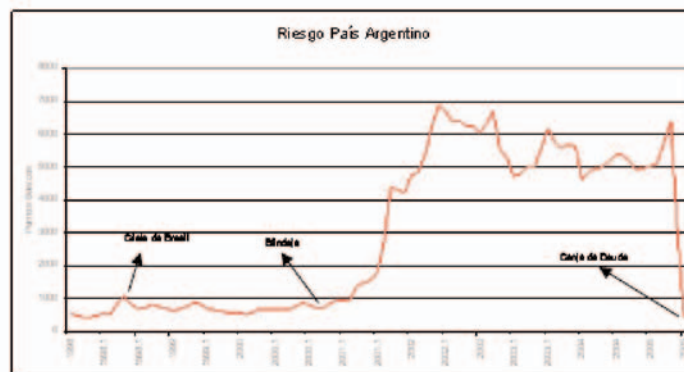


Otro indicador fue el riesgo país, que se disparó durante toda la década de los noventa. Éste constituye el reflejo de la mirada de actores extranjeros (especuladores) sobre nuestro sistema financiero.

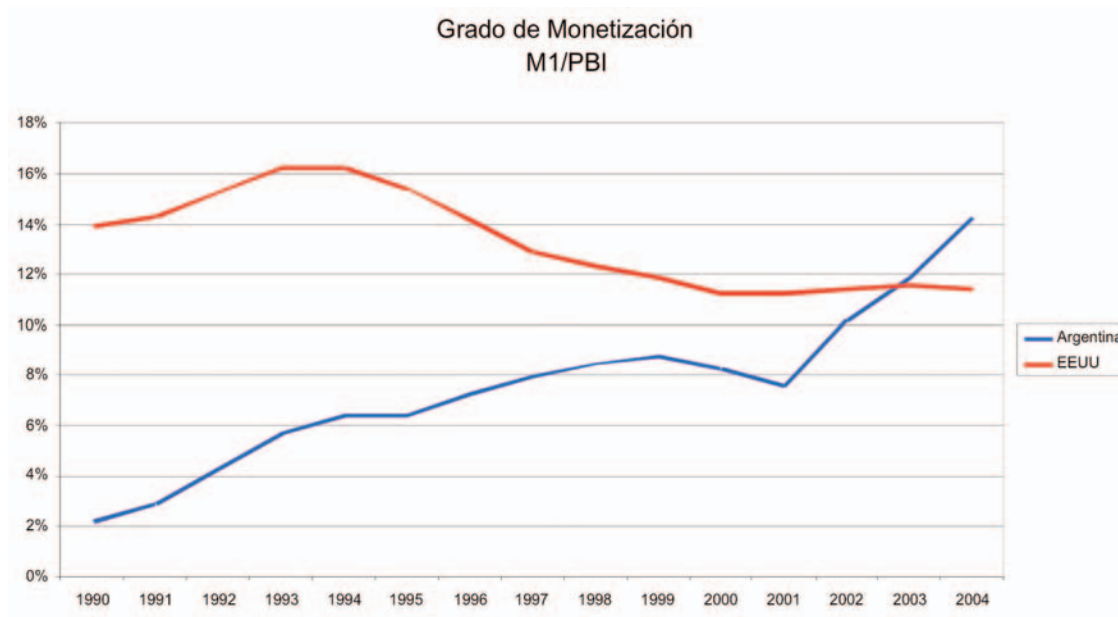
Es durante el período de renegociación de la deuda que el indicador llegó a siete mil, siendo de 500 el valor estándar. Y prácticamente ahí se dejó de pensar en el riesgo país en la Argentina, porque todo dependía de la negociación.

Ahora, misteriosamente, el riesgo país bajó a menos de lo que estaba en promedio en los años noventa. Después de la negociación, con el *default*, el riesgo país de Argentina es menor que el de Brasil, una situación que tiene que ver con las expectativas que están teniendo el sector financiero y algunos operadores internacionales sobre lo que está ocurriendo.

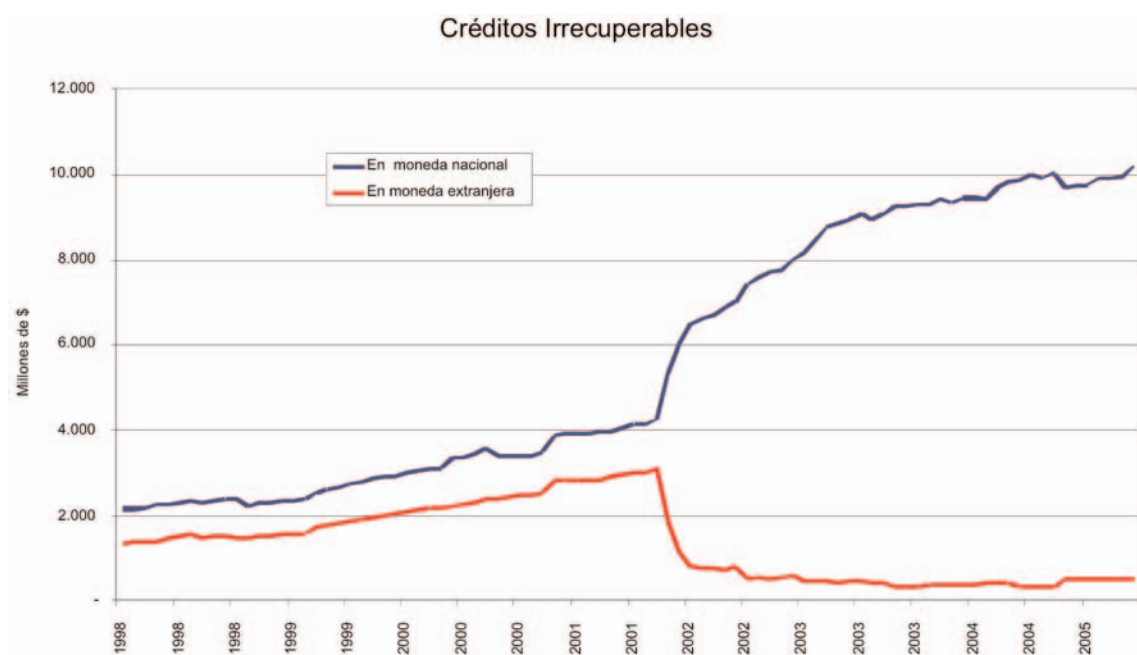
## Baja a menor valor que los 90.



La monetización era baja en los noventa, pero a partir de la devaluación se incrementa de tal manera que el grado de circulante sobre la economía pasa a estar en un estándar internacional.

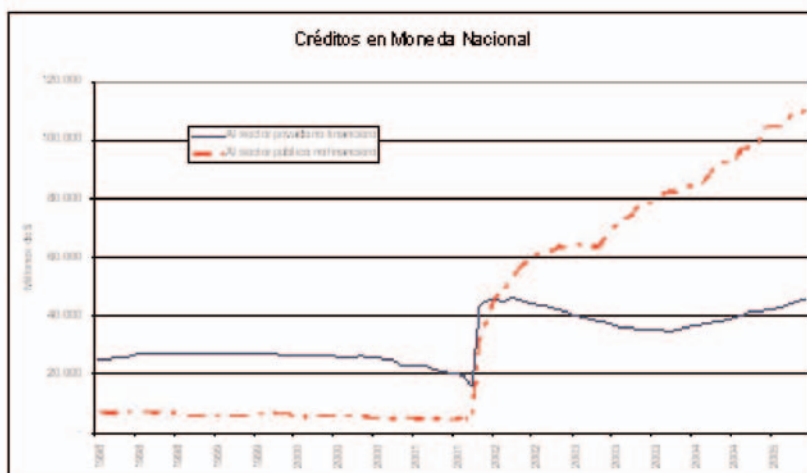


Respecto del impacto en los incobrables en el sector financiero, se registra un lento incremento que se estabiliza sobre el final del 2005.



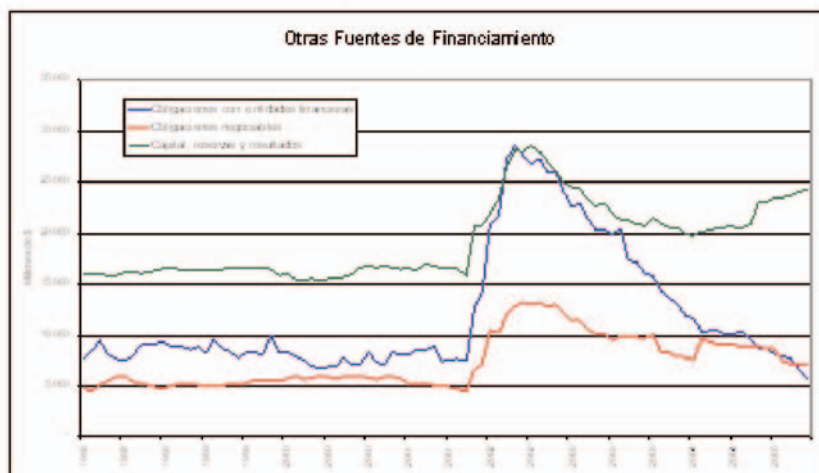
Este cuadro es importante para la interpretación de lo que está pasando con el destino del crédito. El sector financiero nuevamente funciona destinando al sector público la mayor parte del crédito que entrega, alrededor de 100 mil millones de pesos. El crédito al sector privado, en cambio, se encuentra estancado desde el año 2001. Los préstamos hipotecarios tampoco crecen. Claramente, el sector privado no recibe crédito del sector financiero.

## La banca financia al sector público.



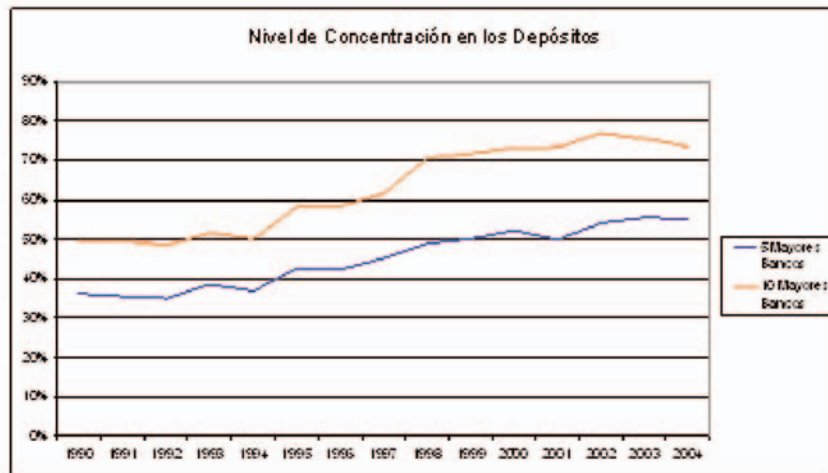
Debido a la falta de crédito, el sector privado utiliza formas de financiamiento no bancarias: financiamiento con capital propio, es decir, las empresas que sobreviven en el circuito se están autofinanciando con su propio capital y no están recurriendo al sistema financiero. Esto es lo que salta de los gráficos cuya fuente es el Banco Central.

## Autofinanciamiento del sector privado



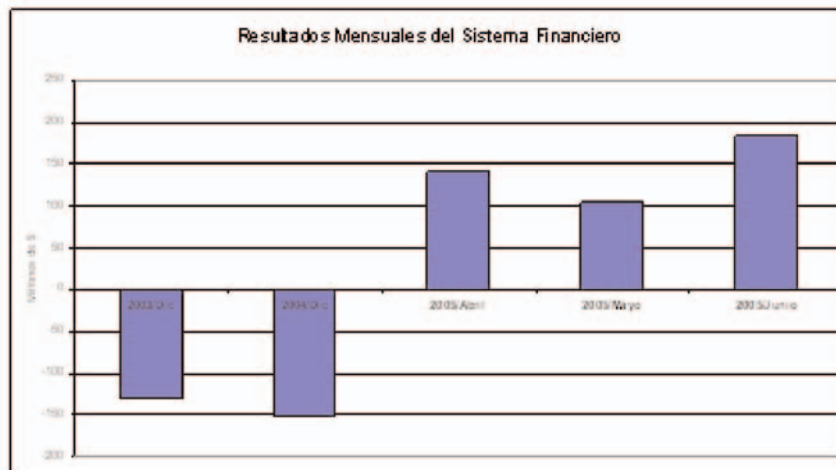
Respecto de la concentración de los depósitos, ésta continúa; el 70 % lo tienen aproximadamente los diez bancos más importantes. Ese proceso de concentración de operadores financieros continuó después de 2001, y lo mismo pasa con los préstamos, que más del 70 % está en los diez primeros bancos, de los cuales cuatro son estatales y seis privados.

## La concentración bancaria persiste



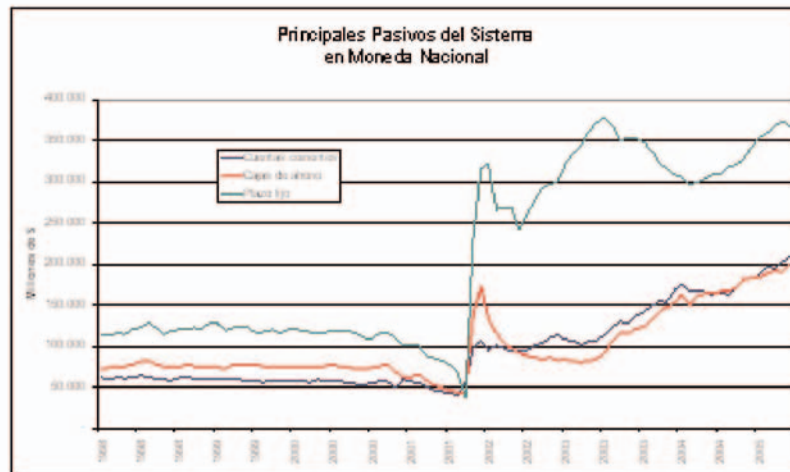
En el esquema de la rentabilidad bancaria, a partir de 2005 empiezan a tener rentabilidad, después de tres años, los balances del sector financiero, que muestran tasas de ganancias positivas.

## La banca es rentable nuevamente



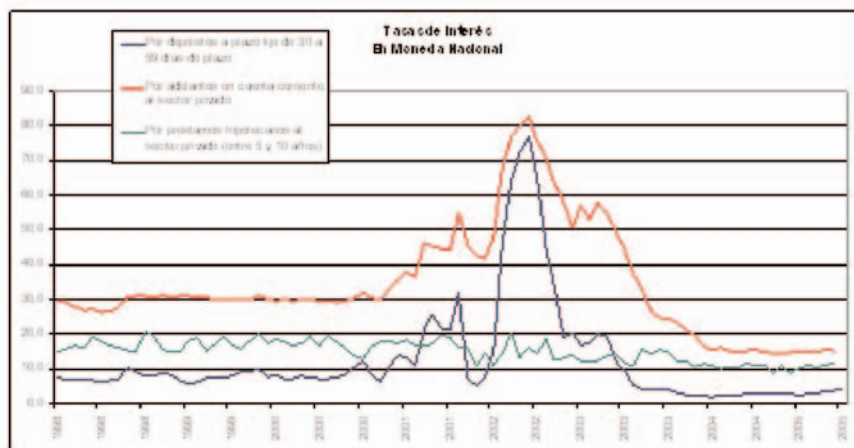
Y todos los pasivos del sistema, o sea los préstamos, continuaron y no se fueron del sistema. En suma, la confianza en el sistema ha sido recuperada.

## El retorno de la confianza

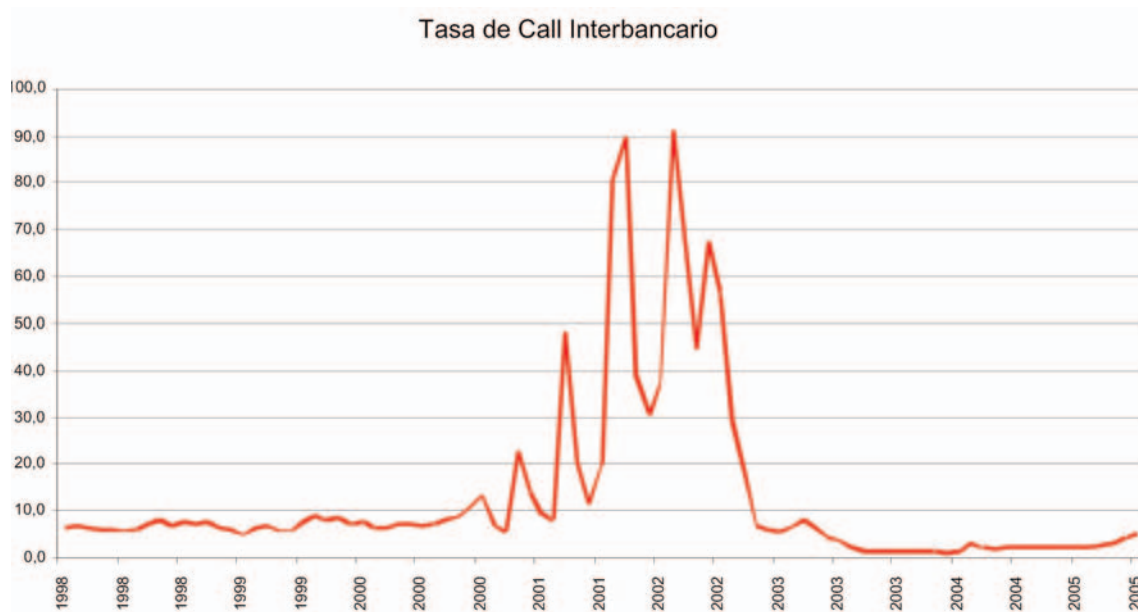


El miedo de la salida de la convertibilidad era que el dinero la plata se fugara o no volviera al sistema bancario. Salvo después de la devaluación, del pico y la primera bajada después de cambiar la paridad, se recuperaron casi todas las operatorias del sistema en pesos. Las tasas de interés en pesos, a grandes rasgos, son menores que las de los noventa.

## Tasas de interés más bajas que en los 90



Un indicador que también nos tuvo a maltraer es la tasa *call* de los bancos; salvo el período en que se suspendieron los préstamos, a la salida de la devaluación, en promedio es más baja que en los noventa.



### A modo de conclusión

Hoy en día podemos afirmar que la soberanía monetaria se ha recuperado: el peso ha unificado el espacio de acumulación. Por otra parte, y a pesar de todas las dudas expresadas, se recuperó recientemente el funcionamiento bancario: el Banco Central aún existe y el Banco de la Nación es el principal banco nacional. Puede entonces decirse que la banca estatal permanece fuerte.

Si bien las cuasimonedas ya han desaparecido, el tema de las monedas sub-nacionales no debe ser dejado de lado ya que puede dar lugar a posteriores investigaciones. El planteo de la existencia de monedas subnacionales como posibilidad no es sólo excluyente de nuestro país. Algunos economistas irlandeses y de otros países europeos están preocupados por la homogeneidad que presenta el Euro y cómo esa homogeneidad está deteriorando circuitos productivos regionales; por eso están planteando la posibilidad de que existan monedas subnacionales dentro de Europa. Para ellos ha sido todo un hallazgo el caso argentino.

Es posible presumir que las provincias no habrían sobrevivido como estados, y la Argentina no habría pasado este mal trago de la crisis si no hubieran intentado recuperar la soberanía monetaria federal. Entonces, contra la teoría de que sólo debe haber una moneda, aparece como desafío teórico la discusión de la posibilidad de monedas regionales en espacios mayores. Esta posibilidad cuestiona seriamente toda la visión neoclásica de la moneda instrumental, porque podría rediscutirse todo el esquema de paridades distintas dentro de un espacio.

En cuanto a lo ocurrido con el sector financiero, encontramos que el mismo continúa con la matriz generada en 1977:

- sigue la misma ley de entidades financieras y siguen la concentración y la desregulación.
- sigue prestando al sector público
- continúan, con la misma violencia que antes, las restricciones al crédito para las

pequeñas y las medianas empresas, que no pueden autofinanciarse ni tienen acceso al crédito

El sector público es el deudor preferencial del sistema financiero, el único dispuesto a pagar altas tasas de interés. El sector privado, en cambio, tiene necesidad de una tasa de beneficio más grande que la tasa de interés, por lo que no ofrece al sector financiero la misma rentabilidad.

Pero, ¿por que el Estado paga estas tasas?. La teoría ortodoxa dice que para frenar la inflación es necesario aumentar las tasas de interés, de manera de neutralizar el circulante. Por otra parte, al emitir bonos, el Estado extrae dinero de circulación. En Argentina, la situación se agrava porque el saldo favorable del comercio exterior aumenta la oferta de dólares. El Banco Central los compra para mantener su precio en 3 pesos. En consecuencia, la cantidad de pesos circulante aumenta. Y para frenarla, el Banco Central neutraliza el circulante emitiendo letras del Estado para que sean compradas por los privados.

En fin, la estructura institucional propia del modelo de valorización financiera aún está vigente. Para alterar su lógica, es necesario repensar el rol del Banco Central y la relación del Estado con el sistema financiero. En este sentido, la tasa de interés pagada por el Estado debe bajar, y debemos interrogarnos sobre la existencia de tasas de interés positivas en el sector financiero (tasas que sobrepasan el nivel de inflación). Por su parte, el Estado debe disminuir la emisión de títulos de deuda en lugar de recurrir progresivamente a ella como política monetaria.

### **La moneda, el sistema fiscal y la problemática aduanera**

Como hemos dicho al comienzo, el régimen del Estado y la política tributaria tienen mucho que ver con el esquema que sustenta la credibilidad de la moneda y la credibilidad del Estado.

En las sociedades modernas, la moneda deriva del poder de imperio del estado, teniendo en cuenta que el punto de partida del sistema fiscal es el monopolio de la fuerza legítima. En este sentido, el **impuesto** forma parte del funcionamiento de la lógica de acumulación del poder. Se lo puede definir como *lo que el vencido paga al vencedor*. Así es como lo define el diccionario. Y el carácter progresivo o regresivo del sistema define los ganadores o los vencidos: si el sistema fiscal es progresivo, los que pagan son quienes tienen el poder económico. Y el ser ganador o vencido tiene que ver, precisamente, con el ejercicio del poder de imperio del Estado.

En la Argentina no se pudo poner impuesto a las ganancias, a pesar de que hubo intentos durante sesenta años. El único avance que hubo fue un impuesto a las ganancias sucio, como son las retenciones a las exportaciones. Pero al menos ese es un impuesto, en términos microeconómicos, al monopolio de las empresas exportadoras, que no son más de diez. Los símbolos de un espacio soberano son dos: la moneda, que define un espacio de acumulación de capital, y la aduana que le pone la frontera. Estos dos símbolos en Argentina casi desaparecen: la moneda, por la dolarización, y con la aduana, todos los que hemos vivido en Argentina vimos lo que pasó; la aduana paralela, contrabando de armas, el esquema de contrabando del oro y la entrada absolutamente sin restricciones de todos los productos importados como política de estado. El contrabando también era política de estado en la década de los noventa, porque se lo utilizaba para controlar los precios internos.



Entonces, en este esquema, en el sistema tributario vigente, el tema aduanero pasa a tener mucha relevancia por lo que implica en la política económica de estado. Y lo que implica después de la salida de la convertibilidad la recaudación de la aduana por impuestos que nuevamente pasaban a ser importantes, como los impuestos a las exportaciones y a las importaciones.

El sistema tributario fue funcional a cada etapa económica en la Argentina; quizás a diferencia de un país central como Francia, el poder diseña el sistema tributario, de acuerdo con los intereses de cada etapa.

En la primera etapa de la Argentina, hasta 1930, de la misma manera que hay un sistema tributario funcional al esquema primario exportador, hay una aduana que funciona en el mismo sentido y sólo le cobra impuestos a la importación, que es un impuesto al consumo.

En el proceso de sustitución de importaciones, la Aduana pasa a tener un rol proteccionista, con aranceles muy altos, y con la colaboración del IAPI<sup>1</sup>, el instituto que controlaba el comercio exterior, pasa a definir un mercado interno protegido.

En el modelo de acumulación financiera que nos tocó vivir después de 1976, el debilitamiento del control fue el objetivo y no un error de administración. La facilitación del comercio se impulsó a fondo: la Aduana de los noventa, en un contexto de desregulación y retiro del Estado; con la apertura externa como control de precios internos; la inexistencia de una política de protección al mercado interno; la concepción internacional, que impulsada desde la OMC, tiende a eliminar las fronteras, casi hace desaparecer la institución aduanera.

Los bajos aranceles; la ruptura de la zona primaria aduanera y la aceptación de 180 depósitos fiscales privados, las aduanas domiciliarias (la empresa tiene ingreso directo a su depósito y recién ahí la Aduana lo puede controlar); la propuesta de apertura de las aduanas-factorías (empresas que pueden exportar sin pasar por aduana y hay que ir a fiscalizarlas a las empresas); 24 zonas francas, un récord histórico de los países periféricos, conformaron el marco que acompañó el deterioro institucional del organismo.

El punto crítico del esquema aplicado se relaciona con la concepción del papel de la aduana, que tiene funciones más allá de lo económico: en el control de la seguridad, en el control del medio ambiente, en el control sanitario y en el control de calidad.

El Fondo Monetario puso su hombre en la AFIP. Y la visión del Fondo Monetario era un mundo sin fronteras y el ALCA que venía. Y por lo tanto la aduana no tenía sentido. Entonces, más allá de las interpretaciones sobre el grado de corrupción que podía haber en la aduana, la visión que yo tengo después de haber trabajado allí es que en realidad creían que no iba a existir más la aduana en Argentina, que desaparecería con el ALCA y desaparecería la frontera, y entonces las funciones de la aduana serían absorbidas por la intervención de la AFIP. Esto es en 1997, cuando desaparece la aduana como estructura institucional.

En la Argentina, entonces, se facilitó el comercio y se restringió el control. Esto hizo perder de vista la función estratégica de la aduana en tres sentidos: la seguridad, la recaudación y la política económica. En la seguridad, el 11 de septiembre puso un tope a esto, porque hay una exigencia internacional. La agencia de aduana de Estados Unidos en este momento tiene una política de exportar la frontera: ya instaló en EXORGAN, una de

---

1 IAPI, Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. Fue disuelto después del golpe de Estado de 1955.

las agencias más fuertes de Estados Unidos después de la CIA, cinco aduaneros norteamericanos. Y ellos ya están controlando desde acá lo que sale para Estados Unidos. Esta situación es producto de la imposibilidad de que, con presupuesto propio y con los recursos del estado argentino, la Aduana argentina tuviera su propia política y no dependiera de la donación de, por ejemplo, un escáner de contenedores que hizo Estados Unidos ahora. Respecto de la recaudación, ésta jerarquizó a la aduana en el modelo institucional argentino, y la política económica tiene necesidad de proteger el mercado interno y solventar o ayudar a la política exportadora de las PyME.

Hoy la necesidad de la Aduana cambió con el modelo económico. No es lo mismo que en los noventa, tiene que recuperar autonomía, atribuciones, el rol en la política económica, recursos y poder de policía. La Argentina terminó los años noventa desarticulada en la política de frontera. Hay allí siete organismos superpuestos que tienen independencia operativa y dependían de tres ministerios. La Policía Aduanera y el SENASA, que es el sistema de sanidad animal, dependían del Ministerio de Economía. Gendarmería, Prefectura Naval y Migraciones dependían del Ministerio del Interior, y la Policía de Seguridad Aeroportuaria fue disuelta por un caso de tráfico de drogas, porque ellos realmente tenían protegidas las pistas, eran los únicos que podían entrar en las pistas y no permitían que entraran las otras fuerzas, incluida la Policía Aduanera. Esta desarticulación no puede decirse que haya sido un error de administración: esto fue pensado para un país que iba a disolverse en un espacio mayor en el que estas fuerzas pasaban a ser policía interna. Entonces, en el marco de una política exterior de un Mercosur, ese Mercosur deberá tener aduana, y no puede tener la Argentina siete organismos separados superpuestos, haciendo su propia política. Tienen que depender de un ministerio, tiene que haber un poder de policía coordinado, y no esta independencia regional, que es de alguna manera operativa, que posibilitó lo que pasó en Argentina con Southern Winds, que posibilita que se esconda la información y que no haya transparencia en este tema.

Entonces, más allá de lo que pase en nuestro país, las sugerencias internacionales son fuertes. A partir del 1 de enero de 2006 se inicia el cobro del arancel externo común, y hay que cobrarlo, y no puede haber superposiciones. Además hay un proceso institucional que inevitablemente esta funcionando, mas allá de los gobiernos, y que de alguna manera tiene que discutir su código aduanero y su política aduanera.

Pero si no tenemos política aduanera propia, no podemos discutir la política aduanera del Mercosur. Entonces, la cuestión institucional que se viene es si vamos a seguir teniendo este desorden en la coordinación de los organismos del Estado en la frontera para poder sentarnos en el Mercosur a discutir con otros países una frontera ampliada del mismo.

**Política y economía**  
**El papel del Estado y del mercado**  
**¿Qué estrategia política?**

# América latina: capitalismo y democracia en la era global<sup>1</sup>

Armando Di Filippo

## 1. Síntesis introductoria<sup>2</sup>

El mensaje central en materia de estrategia política sustentado en este ensayo es que la consolidación de las instituciones de la democracia debe ser el contrapeso, capaz de contrarrestar y superar las asimetrías y desigualdades sociales que aquejan a las sociedades latinoamericanas; tanto aquellas heredadas de las posiciones coloniales y periféricas sufridas por la región desde los tiempos de la conquista, como las nuevas amenazas de injusticia social que acompañan la instalación del capitalismo global en el siglo XXI.

Un mensaje complementario sustentado en este trabajo es que el ya logrado proceso de redemocratización en América Latina en general y en Sudamérica en particular, debe preservarse y consolidarse en escala supranacional. Los procesos de integración regional multidimensional en sus nuevas versiones instaladas en los años noventa y orientados estratégicamente desde el más alto nivel político tienen el potencial para convertirse en el mejor blindaje contra las fuerzas antidemocráticas de adentro y afuera de los países latinoamericanos, y para crear mecanismos de negociación institucionales transparentes,

---

<sup>1</sup> Este trabajo es exclusiva responsabilidad de su autor. Se agradecen comentarios a [adf@ctcinternet.cl](mailto:adf@ctcinternet.cl) o a [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl).

<sup>2</sup> Dentro de los enfoques institucionalistas contemporáneos de la economía política, el concepto de modo de regulación permite una consideración conjunta de las formas institucionales del capitalismo y de la democracia en sus versiones globalizantes actuales. El regulacionismo francés no ha insistido mucho en los vínculos entre el capitalismo y la democracia porque en la historia europea occidental, desde el fin de la segunda guerra mundial, las sociedades europeas tomaron los valores e instituciones de la democracia representativa como un imperativo ineludible e indiscutible de sus sistemas políticos. El gran debate tuvo lugar entre ese tipo de democracia y las así denominadas democracias populares articuladas en torno a la Unión Soviética, pero estas últimas carecían de varios de los rasgos centrales de las democracias representativas en la tradición occidental del liberalismo, en particular los referentes a los derechos y libertades humanas en general.

Diferente es la situación en América Latina, donde la consolidación de los valores de la democracia representativa es un proceso reciente y no necesariamente afianzado que ha tenido lugar de manera generalizada sólo a partir de los años noventa. Dentro de los conceptos de formas institucionales y modos de regulación es posible considerar cómodamente la necesidad de una estrategia orientada a preservar los valores y prácticas de la democracia como conjunto de formas institucionales prioritarias dentro de las cuales pueden operar las formas institucionales del capitalismo periférico latinoamericano. Los vínculos entre los conceptos de la teoría de la regulación (TR) y de la Escuela Latinoamericana del Desarrollo (ELD) serán brevemente recordados en el punto 3 de este ensayo. No se insistirá mucho en el uso del lenguaje o terminologías específicas de estas escuelas, salvo para poner de relieve que su carácter intrínsecamente multidisciplinario puede dar cabida con comodidad a exámenes profundos y sistemáticos de los vínculos entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia en sus versiones globalizadas contemporáneas. El análisis comparativo de estos dos enfoques teóricos ya fue efectuado en Di Filippo (2004) y no será repetido aquí. El objetivo de este trabajo es examinar los vínculos entre los complejos institucionales capitalismo-democracia usando categorías sistémicas e institucionalistas, que no sean incompatibles con estas dos corrientes teóricas, pero sin una adhesión ortodoxa a la terminología de ninguna de ellas.

previsibles y armonizados. Estos mecanismos deben preservar los intereses comunes de los ciudadanos latinoamericanos frente a los organismos intergubernamentales que administran dichas normas y frente a las corporaciones transnacionales que operan como principales beneficiarios o promotores de las reglas de juego del capitalismo global.

El objetivo de largo plazo de la estrategia propuesta no es el de negar las instituciones fundamentales del capitalismo, o el de desvincularse de ellas, sino el de encuadrarlas en las reglas de juego de un estado de derecho democráticamente fundado a escala no sólo nacional sino también regional.

Queda así expresado el meollo del ensayo. En lo que resta de esta introducción se sintetizan algunas hipótesis y propuestas de acción desarrolladas con mayor detalle en los puntos restantes.

El capitalismo y la democracia son, por un lado, realidades históricas concretas vivenciadas por todos los habitantes contemporáneos de occidente, y por otro lado categorías teóricas que han sido estudiadas reiteradamente por las ciencias sociales de esta parte del mundo. En el caso de la democracia esos estudios nos remontan hasta la *Política* de Aristóteles; en el caso del capitalismo industrial (o contemporáneo) nos remontan al menos hasta los economistas clásicos empezando por Adam Smith. En la antigüedad la democracia griega se dio en una versión totalmente desligada de la existencia del capitalismo y sólo vinculada con ciertas prácticas de mercado, algunas contractualmente muy avanzadas, especialmente en el ámbito del comercio exterior entre las diferentes ciudades estado de Grecia. Sin embargo, como dice Max Weber, solamente se puede hablar de una época capitalista cuando las prácticas, organizaciones e instituciones del capitalismo son esenciales para la supervivencia de un sistema económico y esto solo comenzó a acontecer a mediados del siglo xix.

Aunque el capitalismo no existió como sistema económico en la Grecia de Aristóteles o de Pericles porque faltaban las condiciones tecnológicas e institucionales para su vigencia, las prácticas mercantiles vinculadas a formas de acumulación de capital ya estaban a la vista de Aristóteles, quien pudo distinguir, entre lo que él denominó, la “crematística natural” y la “crematística lucrativa” como proto-forma, la última, de las formas capitalistas posteriores. Las famosas secuencias dinero-mercancía-dinero, y mercancía-dinero-mercancía formuladas en *El Capital* de Marx, se derivan directamente de las reflexiones sobre la crematística efectuadas por Aristóteles.

El punto diagnóstico principal que está implícito en esta aproximación es que las formas institucionales del capitalismo se están globalizando a un ritmo mucho más veloz que las formas institucionales de la democracia representativa, que deberían ser un marco insustituible para regular la dinámica del capitalismo global y de sus expresiones periféricas.

El capitalismo y la democracia contemporáneos se gestaron a partir de la Revolución Industrial Británica, y de las Revoluciones Políticas Americana y Francesa, todas acontecidas a fines del siglo xviii y comienzos del siglo xix. Pero esta gestación no fue fácil en occidente mismo, y las luchas se prolongaron durante el resto del siglo xix y la primera parte del siglo xx. Tanto el capitalismo como la democracia pasaron por enormes vicisitudes como las dos guerras mundiales, el surgimiento de los regímenes colectivistas de Europa Oriental, y la crisis económica de los años treinta.

La consolidación del capitalismo y de su coexistencia con los principios de la democracia liberal se logró en Estados Unidos a fines del siglo xix, y se fue fortaleciendo durante todo el siglo xx. Pero lo nuevo del período de posguerra en Europa Occidental durante la segun-

da mitad del siglo xx, fue la coexistencia, en un horizonte estable de largo plazo, del capitalismo industrial y la democracia como dos complejos institucionales que jamás habían interactuado juntos en el viejo continente<sup>28</sup>.

Esta difícil y conflictiva coexistencia entre las instituciones del capitalismo industrial y de la democracia política representativa se pone de relieve muy especialmente en la operatoria de los mercados de trabajo en donde se entrecruzan los derechos patrimoniales referidos a la propiedad de la riqueza (incluyendo el capital humano de los trabajadores con diferentes grados de especialización) y los derechos humanos, civiles, económicos y culturales en los niveles individual y grupal.

Otro ángulo de esa interacción, estrechamente ligado al anterior, entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia fue el desarrollo del estado de bienestar a partir de la década de los treinta en los Estados Unidos y de la segunda post guerra en los países de Europa Occidental. Las políticas fiscales derivadas de la macroeconomía keynesiana acompañaron y viabilizaron estos procesos. De hecho buena parte de la evolución de la Unión Europea se verificó en el marco de las democracias sociales con estados de bienestar y políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana.

Con el advenimiento de la, así denominada *revolución conservadora* a partir de la década de los ochenta en los países desarrollados buena parte de los ingresos y gastos tradicionalmente reservados a los presupuestos fiscales, empezaron a ser retransferidos al sector privado y transnacional afectando a largo plazo (como hoy es más evidente que nunca) el gasto público en infraestructuras físicas y sociales en el propio mundo desarrollado<sup>4</sup>. La privatización y transnacionalización de bienes públicos de diferente tipo (educación, salud, seguridad ciudadana, etc.) plantean nuevos e interesantes dilemas en la interacción histórica entre las instituciones del capitalismo y la democracia.

Desde el punto de vista que nos interesa enfatizar aquí, el rasgo esencial que caracteriza esa interacción es la tendencia a la globalización de las instituciones del capitalismo, la que no es acompañada por una paralela globalización de las instituciones de la democracia. Los protagonistas y operadores principales de dicha tendencia son las corporaciones transnacionales. La propuesta estratégica que de allí deriva para las sociedades latinoamericanas, es previsible: fortalecer los valores, las prácticas, las organizaciones y las instituciones de la democracia en las escalas nacional, sudamericana, latinoamericana y hemisférica. Y, adicionalmente, aprovechar la interacción sinérgica que parece existir, especialmente en América Latina entre las formas multidimensionales de la integración regional y las formas sustentables de la democracia.

La propuesta central de este estudio es que la integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es la mejor (quizá la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, en la escala sudamericana.

---

<sup>3</sup> Más adelante, repasaremos someramente el concepto de capitalismo en la versión weberiana. Sin embargo, simplificado podemos entender por capitalismo industrial el sistema económico fundado en la propiedad privada de la riqueza, y apoyado en el poder productivo que a partir de la Revolución industrial inglesa no ha dejado de expandirse, donde la asignación de los recursos económicos se efectúa mediante empresas privadas que operan a través de mercados nacionales e internacionales, con el objeto de obtener lucro y expandir el capital que controlan.

<sup>4</sup> Los déficits infraestructurales en bienes públicos no son ajenos a situaciones catastróficas como las experimentadas en Nueva Orleans tras el huracán Katrina.

En el caso de Sudamérica, la *autonomía* de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los doce países que la componen. Este poder dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que, la gran escala de allí derivada, logre ejercer sobre los foros de negociación internacional.

La *dinámica* del desarrollo sudamericano requiere, además, del aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>) de gran potencialidad adquisitiva a mediano y largo plazo, sobre todo si se unifica.

Por último la *equidad* del desarrollo sudamericano requiere, ante todo, de la preservación de la democracia política y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural.

Antes de entrar al corpus de este trabajo cabe incluir una última anticipación: las proposiciones que combinan los conceptos de relaciones sociales y poderes institucionalizados constituyen el meollo teórico de este ensayo. Sobre ellas se sustenta la proposición sustantiva de que las inequidades del capitalismo pueden contrapesarse con los mecanismos de la democracia representativa, único régimen de gobierno capaz de transformar sus instituciones con base en sus propios fundamentos legales y mediante un proceso legitimador fundado en la voluntad ciudadana.

## 2. Una visión sistémica del proceso social

Desde el ángulo de la filosofía de la ciencia, adoptaremos aquí la visión sistémica del epistemólogo Mario Bunge<sup>4</sup>, no para seguirla al pie de la letra, sino como un marco de referencia que, *grosso modo*, ubica nuestra posición al respecto.

En su libro *Sistemas Sociales y Filosofía*<sup>5</sup>, Mario Bunge nos da una versión ultra resumida de su enfoque sistémico, aplicado a la esfera de las ciencias sociales, que puede enmarcar conceptualmente las ideas de este ensayo. Mi interpretación de sus lineamientos principales, que comparto, es la siguiente. Todos los sistemas sociales que operan como subsistemas integrantes de la sociedad humana tienen, en última instancia, el mismo *componente*

<sup>5</sup> Dice Bunge que un sistema es. “Un objeto complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos algún otro componente”. Los sistemas pueden ser concretos o conceptuales, ejemplificados por un organismo y una teoría respectivamente. Los sistemas concretos pueden ser naturales o artificiales (construidos por el hombre). El más simple de los análisis del concepto de sistema incluye los conceptos de composición, entorno, estructura y mecanismo. La composición de un sistema es la colección de sus partes. El entorno de un sistema es la colección de las cosas que actúan sobre sus componentes o a la inversa. La estructura de un sistema es la colección de las relaciones (en particular vínculos o enlaces) entre sus componentes, así como entre estos y los elementos del entorno. Aquella puede llamarse endoestructura y esta última exoestructura del sistema; la estructura total de un sistema es la unión de estos dos conjuntos de relaciones. Definiremos la frontera de un sistema como la colección de sus componentes directamente enlazados con los elementos de su entorno. (Dos elementos están directamente enlazados si están enlazados sin que nada se interponga entre los dos). (...) Por último el mecanismo de un sistema está compuesto por los procesos internos que lo hacen “funcionar”, es decir, cambiar en algunos aspectos mientras que conserva en otros. Obviamente los sistemas materiales son los únicos que poseen mecanismos. En este punto ya estamos preparados para definir los conceptos de subsistema y supersistema. Un objeto es un subsistema de otro, si y sólo si, es un sistema en sí mismo y su composición y estructura están incluidas respectivamente en la composición y estructura del otro, en tanto que su entorno incluye el del sistema”, *Diccionario de Filosofía*, Siglo XXI editores, México 2001, páginas 196 y siguientes.

<sup>6</sup> Mario Bunge, *Sistemas sociales y filosofía*, Sudamericana, Buenos Aires 1999, Capítulo II, p. 39 y ss.

*fundamental y común*: los seres humanos. Sin embargo buena parte de la acción social estructurada se verifica a través de organizaciones u asociaciones intermedias, que son componentes del sistema, deliberadamente constituidos por esos seres humanos para la consecución de fines sociales explícitos. Sus *estructuras* son las relaciones sociales estables y recurrentes que se establecen entre esos seres humanos, directamente o por medio de las asociaciones que ellos constituyen. Su *frontera* es la colección de los componentes del sistema directamente enlazados con los elementos de su entorno. Dichas relaciones son vínculos que condicionan las acciones o comportamientos de los seres humanos que participan en ellas. Sus *mecanismos* son los procesos internos que los hacen “funcionar”, es decir cambiar en algunos aspectos mientras que conserva otros.

En este trabajo se postulará que las relaciones sociales suponen posiciones de poder de las partes que negocian, esas posiciones de poder derivan de, se encuadran en, y operan por medio de las instituciones sociales. Las relaciones sociales, incluyendo desde luego las transacciones de mercado, son (siguiendo a Max Weber<sup>32</sup> en este punto) interacciones fundadas en recíprocas expectativas de conducta. Son esas expectativas recíprocas de conducta las que le confieren recurrencia y estabilidad. Son relaciones institucionalizadas porque responden a reglas preestablecidas y vigentes, derivadas de reglas formales o informales generalmente aceptadas. De aquí entonces que las instituciones vigentes en cada sociedad humana son el factor estructurante de las sociedades humanas, y el fundamento de las relaciones de poder que operan en cada caso.

Los mecanismos de los sistemas sociales exigen develar las posiciones y relaciones de poder que los dinamizan. Aquí combinaremos las ideas anteriores con otras derivadas del estructuralismo latinoamericano. En sus teorizaciones sobre el capitalismo periférico<sup>8</sup> Prebisch, distingue en la escala societal tres formas básicas de poder: el poder económico ligado a las instituciones que regulan la propiedad de los recursos; el poder cultural<sup>9</sup> ligado a las instituciones que regulan el control de la educación entendida en sentido amplio; y el poder sindical ligado a las instituciones que controlan la capacidad de asociarse en defensa de intereses comunes como vía para controlar el gobierno (poder político propiamente dicho) de un sistema político dado. Estas tres formas de poder, coinciden, *grosso modo*, con los tres subsistemas societales de que nos habla Bunge; el económico, el cultural y el político. Esos poderes constituyen la estructura de la sociedad en la medida en que se apoyan en las reglas sociales vigentes, y el uso efectivo de esos poderes pone en marcha los mecanismos que mueven el sistema.

Las proposiciones contenidas en los dos últimos párrafos que combinan los conceptos de relaciones sociales y poderes institucionalizados constituyen el meollo teórico de este ensayo. Ellas pretenden subyacer a la totalidad de las presentes reflexiones.

El poder, sea económico, cultural o político, se impone como una compulsión necesaria e ineludible cuando ya está institucionalmente instalado (y por lo tanto resguardado por

---

<sup>7</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Capítulo I, Conceptos Sociológicos fundamentales.

<sup>8</sup> Raul Prebisch, *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

<sup>9</sup> En su libro Prebisch habla de poder social y no de poder cultural, sin embargo el contenido conceptual que otorga al concepto de poder social (vinculado a todas las formas de la educación) es asimilable al sentido que aquí hemos otorgado al ámbito del subsistema cultural (en el sentido de Bunge). Por eso preferimos en este contexto para no complicar la terminología hablar de poder cultural y traducir como poder cultural lo que Prebisch denomina de manera más amplia como poder social.



las sanciones morales y legales del orden vigente). La legitimidad del poder así instalado puede ser discutida en la esfera pública, pero el poder institucionalizado (especialmente el protegido por las potestades ejecutiva, legislativa y judicial de los estados) adquiere una vigencia necesaria para los miembros de la sociedad y para la reproducción de la vida social.

Esa condición del poder como algo necesario que se impone desde afuera sobre las personas, lo vincula naturalmente con el concepto de necesidades humanas. Según Aristóteles las necesidades humanas son el lazo estructurante de la sociedad<sup>10</sup>, por eso el poder institucionalizado opera activamente sobre las necesidades humanas. El poder opera sobre las necesidades humanas controlando sus satisfactores. Además el poder crea necesidades que derivan del propio poder, es decir que no existirían en ausencia de dicho poder. El poder económico controla los medios de producción y de consumo que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades humanas. El poder social controla, por diferentes vías, los medios de información, comunicación y conocimiento que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades culturales de los seres humanos. El poder político, controla las potestades legitimadas de legislar, hacer cumplir la ley, y administrar justicia, y además, monopoliza la amenaza y el uso legales de la fuerza creando el temor a las sanciones y la necesidad psicológica de evitarlas, necesidad que no existiría de no existir el propio poder político. En consecuencia tenemos un campo que no podemos profundizar aquí, relativo a las necesidades humanas y su clasificación. Diremos solamente que las necesidades universales derivan de la naturaleza humana y se refieren a la sobrevivencia individual y a la convivencia social, pero esas necesidades se especifican históricamente de manera diferente en cada época y lugar.

Las necesidades universales y transhistóricas, brotan ante todo de la naturaleza humana (aquellos rasgos esenciales y universales que todos los humanos compartimos). Las necesidades particulares y concretas brotan de la existencia social de seres humanos concretos viviendo en sociedades igualmente concretas y ellas son incontables, pero, de manera general, puede decirse que allí donde brota una necesidad humana socialmente compartida o compartible, inmediatamente brota una opción de poder potencialmente institucionalizable.

Podemos hablar de naturaleza humana aludiendo a los rasgos universales que en todo tiempo y lugar caracterizan a un ser humano. El concepto de naturaleza humana es abstracto y definicional, corresponde al ámbito de la epistemología y es fruto de la ciencia. Siguiendo la bien conocida definición aristotélica, los humanos son animales dotados de racionalidad. Por ser gregarios y racionales son efectivamente animales sociales capaces de hacer historia, y fijarse fines, individuales y grupales, que modelan sociedades específicas. Premunidos de su racionalidad instrumental son los únicos animales gregarios capaces de producir (artificializar) su entorno vital.

Dada su condición animal los humanos presentan necesidades biológicas e integran subsistemas biológicos. Dada su condición racional y social los humanos evidencian necesidades culturales (información, comunicación, conocimiento), políticas (convivencia jerarquizada, estable y ordenada) y económicas (producción, utilización y consumo de bienes materiales)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para una consideración más detenida de este punto, y de los vínculos entre las nociones de necesidad y de poder en el campo social véase Lecciones de Filosofía Económica, en la sección *cursos y apuntes* en : [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl) ,

<sup>11</sup> Véase de Doyal y Dough, Teoría de las necesidades humanas, Icaria-Fuhem Editores, Barcelona 1994.

En consecuencia los humanos, para la satisfacción de sus necesidades esenciales, además de sus condicionamientos biológicos y, en tanto seres sociales, integran subsistemas culturales, políticos y económicos. En el (sub)sistema biológico las relaciones de poder se expresan en las interacciones de sexo, de género, de edad, de parentesco, etc. En el (sub)sistema económico las relaciones de poder se expresan en las interacciones de producción, apropiación o utilización de instrumentos útiles. En el (sub)sistema cultural, las relaciones de poder se expresan en las interacciones de orden informativo o comunicativo de los medios de conocimiento. En el (sub)sistema político las relaciones de poder se expresan en las interacciones de orden jerárquico, organizadas de acuerdo con diferentes criterios, pero, siempre sustentadas, en última instancia, sobre el monopolio centralizado y legal de la coerción social.

Nótese, sin embargo, que en las sociedades humanas, consideradas como totalidades sociales, estas formas de poder se verifican de manera combinada y sólo distinguible en términos analíticos con fines teóricos

Los subsistemas políticos, cultural, y económico, están estructurados en relaciones de poder que se fundan en la existencia de necesidades humanas recurrentes. El poder en la esfera cultural es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de información, comunicación y conocimiento, en la esfera económica es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de posesión, producción o consumo de instrumentos, y en la esfera política es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de mando u obediencia públicas.

Nótese muy bien que las necesidades esenciales de los seres humanos pueden definirse de manera abstracta y transhistórica, pues derivan de la universalidad de la naturaleza humana, pero sus satisfactores concretos dependen de la tecnología que artificializa el entorno humano, y crea bienes específicos que dan forma concreta y diferente a la satisfacción de las necesidades humanas. Es por eso que uno de los criterios básicos de periodización de la historia humana corresponde a las diferentes revoluciones tecnológicas que modificaron radicalmente el poder productivo de las sociedades humanas. Debe entonces distinguirse entre las necesidades esenciales y universales que percibimos en virtud de nuestro conocimiento general de la naturaleza humana, y las necesidades concretas y específicas de satisfactores igualmente concretos que padecen personas de carne y hueso (cada hombre y todos los hombres) en determinado tiempo y lugar de la historia humana.

La historia se refiere a los sistemas concretos que van transformándose. Y nosotros no podemos analizar los hechos “crudos”, sino colocarlos en algunos supuestos básicos de naturaleza ontológica y ética que nos permitan pensarlos. Por ejemplo, aceptamos en el plano ontológico, que la realidad cósmica está compuesta de sistemas o de componentes de sistemas, que la realidad social está compuesta de sistemas sociales cuyos componentes centrales son personas humanas; que las estructuras sociales se refieren a vínculos reales que se establecen entre los seres humanos; que las relaciones de poder entre los necesitados-carenciados y los capacitados para satisfacerlas son el factor estructurante de todas las sociedades humanas. En suma, partimos entonces de una serie de supuestos ontológicos relacionados con ciertos rasgos esenciales universales que forman parte de la realidad exterior, incluidas las realidades sociales.

Estas son las consideraciones ontológicas, ellas suponen (de acuerdo con el conocimiento científico que tenemos hasta este momento y mientras no seamos desmentidos por nuevas evidencias), que la realidad cósmica en general, y la social humana en particular, reúnen estas características que derivan de la naturaleza de todos los seres humanos y de su ine-

ludible necesidad de convivir. Por lo tanto, los rasgos señalados en el párrafo anterior, pretenden postular aspectos universalmente compartidos por todas las sociedades humanas. Pero las sociedades humanas concretas son muy diferentes entre sí, en vista de la capacidad de los seres humanos para hacer historia. Y la ciencia debe estudiar sociedades concretas, haciendo uso de instrumentos cognitivos. El más importante de ellos es, quizá, el tipo ideal. Pero la construcción de tipos ideales es ya una operación epistemológica de naturaleza científica. No podemos entender la realidad si no tomamos en consideración los valores y normas que predominan en una estructura social, y se plasman legalmente en un conjunto de derechos y obligaciones institucionalizados.

En el plano ético, las relaciones de poder y su vínculo con las necesidades humanas son, también, el punto de partida para intentar una aproximación al tema de la justicia. La noción de justicia había quedado desterrada de las ciencias sociales con el triunfo del utilitarismo. Sin embargo ha sido rescatada recientemente a partir de las investigaciones de John Rawls quien con acierto señala: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”. Este rescate del concepto de justicia, es un acercamiento sin precedentes entre la idea liberal de la democracia de los modernos con la idea aristotélica de la justicia (que operaba sólo para los griegos y no para los “bárbaros”) en la democracia de los antiguos. Ya volveremos a este punto más adelante.

Bástenos por ahora señalar, inspirados tanto en Aristóteles como en Bunge, que examinando las necesidades de las personas humanas y la forma de satisfacerlas podemos llegar, mediante el estudio de la distribución y uso del poder, a determinar el grado de justicia distributiva mediante el cual los subsistemas sociales pueden llegar a operar<sup>12</sup>.

En mi opinión, las ideas anteriores son epistemológica y teóricamente compatibles, con las visiones de dos corrientes institucionalistas, recíprocamente complementarias, de la economía política: los regulacionistas franceses y los estructuralistas latinoamericanos.

### 3. Poder, formas institucionales y modos de regulación<sup>13</sup>

Dentro de la teoría regulacionista el concepto de modo (o formas) de regulación se especifica como: “Todo conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colec-

<sup>12</sup>Mario Bunge hace depender los derechos humanos de las necesidades humanas y los deberes humanos de las capacidades y responsabilidades humanas. En este sentido explícita o implícitamente se alinea con Aristóteles para quien las necesidades humanas son el lazo real que unifica la sociedad. Dice Bunge: “ In other words in a just society you receive what you need to survive plus what you earn by honest means. The formula encourages socially useful behaviour and discourages antisocial behaviour. It combines welfarism with meritocracy. Unlike the fixed wages option, I rewards skill and effort. And, unlike the “what you can earn” option, it makes provision for the basic needs of the people who cannot work. The formula quantifies the principle: *To each according to her needs and deeds, from each according to her abilities and responsibilities*. Formulaciones afines a este principio distributivo pueden encontrarse en la utopía social de Marx sobre la sociedad comunista, y en los evangelios (Mateo 24: parábola de los talentos y anticipación del juicio final). También en Aristóteles (Ética a Nicomaco) hay formulaciones que sugieren la aplicación de un principio análogo. Véase Bunge *Treatise on Basic Philosophy*, Volume 8, página 373, Reidel Publishing Company, Kluwer Academia Publishers 1989. Para un tratamiento más amplio del tema véase Armando Di Filippo, Lecciones de filosofía económica, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

<sup>13</sup>Extraído textualmente de Armando Di Filippo, “Regulacionismo y Escuela Latinoamericana del Desarrollo (La visión institucionalista al servicio de la integración latinoamericana)”, incluido en Boyer y Neffa (Coordinadores): *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*.

tivos que tengan la propiedad de: -reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; -sostener y “conducir” el régimen de acumulación vigente; -asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que los actores económicos estén interiorizados de los principios del ajuste del conjunto del sistema” (Boyer, 1986: 54-55).

En una aplicación más dinámica y actualizada del concepto agrega Boyer: “con ese término se pretende insistir sobre el proceso dinámico de ajuste de los desequilibrios cotidianos y el carácter parcial de los procedimientos que codifican las formas institucionales. En efecto sólo la experiencia permite juzgar ex post la viabilidad de un modo de regulación. Con relación al neoclasicismo fundamentalista, significa reemplazar primero el equilibrio estático por el análisis de los procesos dinámicos de reabsorción de los desequilibrios que engendra permanentemente la acumulación, luego insertar los mercados en una serie de dispositivos institucionales, que socialicen tanto la información como los comportamientos; finalmente, consiste en restringir la racionalidad de los agentes a las informaciones y capacidades cognitivas de que disponen verdaderamente. En resumen adoptar una racionalidad ubicada en tiempo y espacio, iluminada por una densa red de instituciones. Se abre así la posibilidad de que el modo de regulación difiera fuertemente según la época y el lugar y que no sea la proyección de un mismo modelo de equilibrio general, con las imperfecciones y fricciones que introducirían las especificidades nacionales”.

“Un modo de regulación pone en acción un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que deben reproducir simultáneamente las relaciones sociales por medio de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas, y sostener el régimen de acumulación vigente. Más aún, un modo de regulación debe asegurar la compatibilidad entre el conjunto de decisiones descentralizadas, sin que resulte necesaria, por parte de los agentes, una interiorización de los principios que gobiernan la dinámica de conjunto del sistema. Esta definición refuta la distinción entre economía pura y social. Es la imbricación de la esfera económica en un espacio más amplio que, en todo caso, permite eliminar la indeterminación a la que conduciría una lógica económica pura. Gracias a este encastramiento, es posible superar las crisis estructurales que de otro modo serían aún más devastadoras”.

“Se han propuesto tres principios de acción de las formas institucionales para analizar su papel de canalización de los comportamientos individuales y colectivos: primero *la ley, la regla o el reglamento*, es decir, *un principio de restricción*; luego el *compromiso*, es decir, *un principio de negociación*; y finalmente la comunidad de un *sistema de valores o de representaciones*, es decir, *un principio de rutina*” (Boyer, 1986:61)

Sin poder profundizar, dentro de los límites de esta ponencia, en los rasgos conceptuales más definitorios de estas visiones, y sin querer forzar innecesariamente convergencias que puedan resultar aparentes, podría sugerirse, sin embargo, que la idea de *formas de poder* en Prebisch se acerca bastante a los *principios de acción* que modelan la idea de formas institucionales en Boyer. Veamos: en la visión latinoamericana de Prebisch, el *poder político del Estado* y el *poder sindical* se ejercen apoyados principalmente en el principio de *restricción*; el *poder económico de los controladores de los medios productivos* se apoya en los *principios de restricción* gestados por el orden legal (derechos de propiedad por ejemplo) pero se ejerce a través de los mercados mediante el *principio de negociación*; y finalmente el *poder cultural apoyado* en las diferentes formas de la educación y de la integración a un orden cultural, se ejerce, por un lado, mediante la oferta de calificaciones que se cotizan en el mercado por el *principio de negociación*, y, por otro,

actúa más ampliamente en el plano cultural por medio de la exteriorización de sistemas de valores o representaciones que modelan, con la creación de hábitos apoyados en el *principio de rutina*, a la opinión pública.

En la Escuela Latinoamericana del Desarrollo se ha enfatizado el estudio de las *crisis estructurales* que, precisamente, niegan la posibilidad de una autorregulación espontánea, vía mercado, del sistema económico tal como lo pretende la visión típicamente neoclásica. En la síntesis del tema, que Prebisch efectúa en su libro póstumo (que estamos citando), la sucesión de crisis estructurales va dando lugar al desarrollo e interacción de formas de poder que inciden sobre el papel regulador del Estado. La tesis fundamental de ese libro es precisamente que *la inequidad del desarrollo periférico latinoamericano conduce inexorablemente a crisis estructurales reiteradas a medida que la democratización periférica exacerba una pugna distributiva incompatible con la lógica de expansión del capitalismo periférico*: “Hemos visto más arriba como el poder político, que se circunscribía primeramente a los estratos superiores, se va extendiendo sobre todo a los estratos intermedios, y llega eventualmente a los estratos inferiores. Sin embargo, por más que ello ocurra, sigue siendo considerable el poder político de los estratos superiores. Pues mientras se extiende de esta manera el proceso político, se acentúa también la concentración del poder económico. Y aún cuando las consecuencias de tal proceso vayan atenuando el ritmo de crecimiento del excedente, éste sigue dilatándose, y los estratos superiores, gracias a ello, disfrutan cada vez más de la sociedad privilegiada de consumo. Tendrán que ir cediendo a la presión redistributiva que proviene de abajo, pero su poder político suele ser más que suficiente para defender las bases institucionales sobre las que se sustenta su creciente poder económico” (Prebisch, 1981:84).

El concepto de modo de regulación se basa, precisamente, en postular la carencia de un principio regulador que brote espontáneamente del mercado. Por oposición, se destaca el desarrollo conflictivo de formas institucionales históricamente determinadas que van dando forma a modos de regulación específicos, no limitados a las dimensiones económicas del tema. En este punto, relacionado con las formas conflictivas, hay una creciente convergencia entre ambas escuelas de pensamiento porque tanto Boyer como Prebisch han insistido en el papel de las crisis en el cambio de las formas institucionales. Véase por ejemplo esta caracterización de Boyer: “de manera opuesta, hay épocas en cuyo decurso no está asegurada la compatibilidad de las formas institucionales con la dinámica económica. Ninguna automaticidad rige el paso de la depresión al crecimiento, y en general se abre un período de búsqueda al tanteo de estrategias de salida de crisis, tendientes a reformar una parte o la totalidad de las formas institucionales precedentes. Para distinguir las mejor [a estas crisis] de las anteriores, calificaremos a las que afectan la regulación y el régimen de acumulación como crisis estructurales o grandes crisis. Se distinguen dos tipos de crisis estructurales, según su origen esté en la regulación o en el régimen de acumulación. Los indicadores de ellas son la incapacidad de las ganancias para restablecerse y para permitir la recuperación de la acumulación, la destrucción de las formas sociales que sostenían hasta entonces la acumulación, la disolución de los determinismos económicos, el aumento de los conflictos sociales y políticos nacionales y también internacionales. Estos índices permiten, y han permitido, un diagnóstico en tiempo real de la entrada en una crisis estructural. Por otra parte la forma de estas crisis varía con los regímenes de acumulación, de manera que esa taxonomía aclara por qué la crisis actual no es la reproducción de la de 1929 y cómo, por otro lado, una recuperación coyuntural, incluso vigorosa (1984-1989), no significa la emergencia de una nueva configuración viable de las formas institucionales” (Boyer, 1986:63).

También en Prebisch se encuentra la referencia a las crisis como el factor histórico que gatilla transformaciones en las formas institucionales y, consecuentemente, en el modo de regulación: “la tesis acerca de la inevitable contradicción entre proceso económico y proceso político en el capitalismo periférico, así como otras conclusiones de mis artículos anteriores, ha suscitado comprensibles objeciones. Suele aducirse, en efecto, que mi interpretación concierne a ciertos países más avanzados de la periferia, pero que en ninguna forma podría extenderse a los otros. Conviene desde ahora esclarecer este punto”.

“Hay países que se encuentran en una etapa de las mutaciones de la estructura social en que cobra aliento el proceso de democratización con todas aquellas consecuencias redistributivas que llevan finalmente a la crisis. Se trata de una etapa avanzada que no ha de confundirse con etapas precedentes”.

“En otros países se observa, por lo contrario, que en la estructura social domina el poder de los estratos superiores, y el proceso de democratización y la pugna distributiva no se manifiestan todavía, o son incipientes.”

“Finalmente, en otros casos se desenvuelve el proceso de democratización pero encuentra fuertes obstáculos. La democracia suele presentarse allí con atributos formales, pero está manipulada desde arriba de distintas maneras, entre ellas la cooptación de dirigentes potenciales que podrían amenazar los intereses de los estratos superiores o la combinación oligárquica de partidos en defensa de tales intereses”.

“El régimen de apropiación y compartimiento del excedente existe en todos esos casos aunque en distintos grados de evolución. Este régimen es inherente al capitalismo periférico, cualquiera que fuese la etapa de sus mutaciones estructurales. Y si he puesto el acento en la crisis es para subrayar que en el curso de las mutaciones estructurales se presenta una clara tendencia hacia ella”.

Nótese de qué manera Prebisch enfatiza la crisis principal del capitalismo periférico en términos de sus contradicciones con el desarrollo de la democracia periférica. Esta “inevitable contradicción entre el proceso económico y el proceso político” o, más específicamente, entre capitalismo y democracia periféricos, es otro rasgo específico que no está presente en las consolidadas democracias europeas de hoy. Por lo tanto, tampoco se enfatiza dentro de las interpretaciones de la teoría de la regulación.

#### 4. Tipos ideales e interpretaciones científicas

El tipo ideal es una caracterización que capta la esencia y la destaca. En cierto modo el tipo ideal es una definición porque destaca la diferencia específica, y no es sólo una clasificación porque no se conforma con encasillar al individuo en su género. Por ejemplo el hombre es un animal racional, y la racionalidad del hombre no es igual a la racionalidad incipiente del chimpancé en quien podemos encontrar también ciertos rasgos de racionalidad, pero que no constituyen su rasgo esencial o diferencia específica<sup>14</sup>. Lo

<sup>14</sup> Así observa Max Weber: “La contraposición entre simples conceptos de género que se limitan a la mera reunión de lo común a los fenómenos empíricos, y tipos ideales de carácter genérico –por ejemplo un concepto típico ideal de la esencia del artesanado–, es naturalmente, fluctuante en los casos particulares. Pero ningún concepto de género tiene como tal carácter típico, y no existe un tipo medio de carácter puramente genérico. Cuando nos referimos, por ejemplo en la estadística, a magnitudes típicas, trátase de algo más que de un mero promedio. Cuanto más estamos frente a una simple clasificación de procesos, que en la realidad se presentan como fenómenos de masas, tanto más se tratará de conceptos de género; por lo contrario cuanto más se formen conceptual-

mismo sucede con el capitalismo que es la expresión específicamente más desarrollada de las economías de mercado. Ni todos los animales son hombres ni todas las economías de mercado son capitalistas.

El tipo ideal es una forma de definición esencial de un sistema social, en el sentido de que intenta captar la esencia de ese sistema social y no se limita a clasificarlo en un género. Este concepto al que Max Weber contribuyó de manera decisiva, alcanza particular importancia por lo que se refiere al objeto mismo del estudio de la economía en la era capitalista<sup>15</sup>. Estos tipos ideales abstraídos de los procesos históricos cumplen una función en el proceso de investigación que no puede verificarse empíricamente de manera directa pero que sí contribuye como concepto genérico a la construcción de teoría<sup>16</sup>.

Obsérvese que los tipos ideales no son el fin último en la construcción de una teoría social, sino un medio para explicar procesos que están histórica y estructuralmente determinados. En lo que sigue veremos que el sistema conceptual que Max Weber denomina tipo ideal, no es lo mismo que el sistema conceptual que los economistas neoclásicos denominan modelo. O dicho de manera más amplia, el tipo ideal como construcción conceptual, no es lo mismo que el modelo neoclásico como sistema conceptual.

Las diferencias fundamentales entre las teorías institucionalista y neoclásica atañen a consideraciones metodológicas y, por consideraciones ético-culturales y políticas. Las primeras pueden examinarse contrastando los conceptos de modelo por un lado y de tipo ideal por otro. Las segundas contrastando los conceptos de justicia conmutativa y de justicia distributiva.

Empezaremos por las consideraciones metodológicas. Los tipos ideales, cuando son contruidos a partir del estudio de la historia, expresan una herramienta de análisis que es propia de la economía institucional o institucionalista. Los modelos neoclásicos no son tipos ideales, porque se “satisfacen” con ser sistemas conceptuales interiormente coher-

mente conexiones históricamente complicadas, en aquellos de sus elementos en los que estriba su específica significación cultural tanto más el concepto –o el sistema conceptual– presentará el carácter del tipo ideal. En efecto, el fin de la formación de conceptos típicos ideales es en todas partes obtener nítida conciencia, no de lo genérico, sino a la inversa de la especificidad de fenómenos culturales” Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1973, página 90.

<sup>15</sup> Dice Weber: “Tenemos delante de nosotros, en la teoría económica abstracta, un ejemplo de aquellas síntesis que suelen ser caracterizadas como “ideas” de fenómenos históricos. Nos ofrece un modelo ideal de los procesos del mercado de mercancías, propios de una organización social basada en el intercambio, la libre competencia, y la acción estrictamente racional. Este cuadro conceptual reúne determinados procesos y relaciones de la vida histórica en un cosmos, carente en sí de contradicciones, de conexiones conceptuales. En cuanto a su contenido esta construcción presenta el carácter de una utopía, obtenida mediante el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad. Su relación con los hechos empíricamente dados de la vida consiste exclusivamente en esto: allí donde en la realidad se comprueba o se supone que en algún grado operan de hecho conexiones del tipo abstractamente representado en aquella construcción, esto es, procesos dependientes del “mercado” podemos ilustrar y volver comprensible pragmáticamente la especificación de tal conexión en un tipo ideal”).

<sup>16</sup> Así continúa diciendo Weber: “Respecto de la investigación, el concepto típico ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una “hipótesis”, pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla. Consiste, pues en la “idea” de la organización moderna de la sociedad, históricamente dada, fundada en el intercambio, idea elaborada por nosotros siguiendo los mismos principios lógicos con que se ha construido, por ejemplo, la idea de la “economía urbana” de la edad media como concepto “genético”.

entes aunque sus premisas no correspondan a la realidad, es decir, aunque sus premisas no sean verdaderas. Los neoclásicos elaboran sus modelos sin pretensiones de que correspondan a la verdad de los hechos exteriores sino que se concentran en la coherencia lógica de esos modelos y en su capacidad predictiva y sustentadora de políticas, aunque esos modelos no respeten la correspondencia o isomorfismo que debe existir entre sus premisas y supuestos con la realidad exterior a ser explicada. Por ejemplo, en un famoso ensayo escrito por Milton Friedman sobre metodología de la ciencia económica, él sustenta la idea, de raíz pragmática de que el verdadero test de cientificidad de un modelo teórico, es su utilidad para predecir los hechos futuros. Sin embargo su distinción entre economía positiva y economía normativa lo induce a distinguir entre la capacidad de un modelo para predecir (lo que forma parte de la economía positiva), y su capacidad para servir de instrumento de política económica (lo que forma parte de la economía normativa)<sup>17</sup>.

Lo característico de un tipo ideal tal como los institucionalistas tienden a usarlo es su respeto por la correspondencia (o isomorfismo) entre las premisas de partida y la realidad exterior que pretende interpretar. Por eso, el punto de partida de un tipo ideal en el sentido que usa esta expresión la economía institucional, es el conocimiento de la historia.

En la caracterización del tipo ideal “capitalismo” Max Weber sustenta un sistema conceptual o posición teórica mucho más cercana a la visión institucionalista que a la visión neoclásica. A pesar de su individualismo declarado, en su práctica científica Max Weber no es un neoclásico en la utilización de sus conceptos económicos, caracteriza esencialmente el capitalismo de una manera sistémica y fundada en la historia. Toma como punto de partida la época histórica que marca el predominio de una organización: la empresa capitalista<sup>18</sup>.

Max Weber ubica históricamente al tipo ideal “capitalismo” como constitutivo de una época económica privativa, ante todo de Occidente. Es en ese contexto que él expresa los rasgos típicos ideales que esencialmente lo definen: i) contabilidad racional del capital, ii) libertad mercantil, iii) técnica racional, iv) derecho racional, v) trabajo libre (por oposición a esclavo o servil), vi) mercantilización de la economía<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Milton Friedman, “The methodology of positive economics”, en Milton Friedman: *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.

<sup>18</sup> Dice Max Weber: “Existe capitalismo dondequiera que se realiza la satisfacción de necesidades de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de *empresas*, cualquiera que sea la necesidad de que se trate; especialmente diremos que una explotación *racionalmente* capitalista es una explotación con contabilidad de capital, es decir, una empresa lucrativa que controla su rentabilidad en el orden administrativo por medio de la contabilidad moderna, estableciendo un balance (exigencia formulada primeramente en el año 1698 por el teórico holandés Simón Stevin). Naturalmente una economía individual puede orientarse de modo muy distinto en el aspecto capitalista. Parte de la satisfacción de sus necesidades puede ser capitalista, otra no capitalista, sino de organización artesanal o señorial. (...)Sin embargo, sólo podemos decir que toda una *época* es típicamente capitalista cuando la satisfacción de necesidades se halla, conforme a su centro de gravedad, orientada de tal modo que, si imaginamos eliminada esta clase de organización, queda en suspenso la satisfacción de las necesidades”. “El capitalismo se nos presenta de forma distinta en los diversos períodos de la historia, pero la satisfacción de las *necesidades cotidianas* basada en técnicas capitalistas sólo es peculiar de Occidente, y aún en los países del mismo resulta cosa natural desde la segunda mitad del siglo XIX”.

<sup>19</sup> “La premisa más general para la existencia del capitalismo moderno es la contabilidad racional del capital como norma para todas las grandes empresas lucrativas que se ocupan de la satisfacción de



El capitalismo para Max Weber expresa el proceso histórico de racionalización de la economía y la sociedad occidental, con el surgimiento de la contabilidad racional del capital como premisa fundamental de la existencia de las empresas lucrativas. Dichas empresas lucrativas, requieren, a su vez, de varias premisas básicas que se enumeraron más arriba. Dichas premisas *i)*, *ii)*, *iv)*, *v)* y *vi)* expresan el surgimiento de instituciones (normas vigentes) típicamente capitalistas; por otro lado la premisa *iii)* expresa el surgimiento de la técnica típicamente capitalista como componente esencial del proceso de racionalización occidental.

Hasta aquí las reflexiones de Max Weber sobre el capitalismo a partir de su concepción epistemológica sobre esa herramienta teórica que son los tipos ideales. Por otra parte, la democracia como sistema político fue caracterizada de manera original e insuperable por Aristóteles en su obra *La política*, pero lo hizo solamente para el ciudadano griego, apto para gobernar y para obedecer el gobierno de sus pares. Aceptó, simultáneamente, la esclavitud como régimen social compatible con la democracia al estilo griego pero solamente reservada para los bárbaros (no griegos). Aristóteles no sólo caracterizó la democracia como un régimen que defiende la libertad de los ciudadanos griegos, sino que, de acuerdo con algunos intérpretes de su pensamiento, la consideró como el mejor de los

---

las necesidades cotidianas. A su vez, las premisas de esas empresas son las siguientes: *i)* Apropiación de todos los bienes materiales de producción (la tierra, aparatos, instrumentos, máquinas, etc) como *propiedad de libre disposición por parte de las empresas lucrativas autónomas*. Éste es un fenómeno bien conocido por nuestra época: sólo el ejército forma, por doquier, una excepción; *ii)* *La libertad mercantil*, es decir la libertad del mercado con respecto a toda irracional limitación del tráfico; estas limitaciones pueden ser de naturaleza estamental –por ejemplo cuando los gremios prescriben un determinado género de vida o una homogeneización del consumo-, o bien revisten un carácter de monopolio gremial, cuando, por ejemplo, establece que el habitante de la ciudad no pueda poseer haciendas como un caballero, ni el caballero o campesino dedicarse a la industria, no existiendo, por consiguiente, un mercado libre del trabajo ni un libre mercado de productos; *iii)* *Técnica racional*, esto es, contabilizable hasta el máximo, y, por consiguiente, mecanizada, tanto en la producción como en el cambio, no sólo en cuanto a la confección, sino respecto a los costos de transporte de los bienes; *iv)* *Derecho racional*, esto es, derecho calculable. Para que la explotación económica capitalista proceda racionalmente precisa confiar en que la justicia y la administración seguirán determinadas pautas. Ni en la época de la polis helénica, ni en los estados patrimoniales de Asia, ni en los países occidentales hasta los Estuardo pudo garantizarse tal cosa. La arbitrariedad de la justicia regia, con su otorgamiento de mercedes, trajo constantes perturbaciones en los cálculos peculiares de la vida económica; la afirmación según la cual: “El banco de Inglaterra es adecuado para una república, pero no para una monarquía”, respondía de un modo cabal a las circunstancias de la época; *v)* *Trabajo libre*, es decir, que existan personas, no solamente en el aspecto jurídico sino en el económico, obligadas a vender libremente su actividad en un mercado pugna con la esencia del capitalismo, –siendo entonces imposible su desarrollo-, el hecho de que falte una capa social desheredada, y necesitada, por tanto, de vender su energía productiva, e igualmente cuando existe tan sólo trabajo libre. Únicamente sobre el sector del trabajo libre resulta posible un cálculo racional del capital, es decir, cuando existiendo obreros que se ofrecen con libertad, en el aspecto formal, pero realmente acuciados por el látigo del hambre, los costos de los productos pueden calcularse inequívocamente, de antemano; *vi)* *Comercialización de la economía*, bajo cuya denominación comprendemos el uso general de títulos de valor para los derechos de participación en las empresas, e igualmente para los derechos patrimoniales. En resumen: *posibilidad de una orientación exclusiva, en la satisfacción de las necesidades, en un sentido mercantil y de rentabilidad*. Desde el momento en que la comercialización se agrega a las demás notas características del capitalismo gana importancia un nuevo elemento no citado hasta aquí, todavía: el de la especulación. Sin embargo, semejante importancia sólo puede adquirirla a partir del momento en que los bienes patrimoniales se representan por medio de *valores transferibles*” Max Weber, *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, México 1964, pp. 236-238.

regímenes políticos, apoyando simultáneamente la regla de la mayoría y la regla de la ley<sup>20</sup>.

En la época contemporánea la democracia se ha ido gestando como un proceso social que pretendía ponerle límites al poder del estado. Emergió entonces como una lucha contra formas totalitarias, absolutistas, y dictatoriales propias de los gobiernos monárquicos de la era moderna, con base en los cuales se organizaron los estados nacionales, tras el período feudal. Las aportaciones de Hobbes, Locke y Rousseau al estudio de la democracia moderna pueden verse en ese contexto histórico, típicamente europeo.

Para la visión del liberalismo la democracia contemporánea puede tipificarse idealmente a partir de ciertos rasgos mínimos que Bobbio define procedimentalmente como un método para tomar decisiones colectivas, independientemente del contenido sustantivo de dichas decisiones. La democracia política mínima es para Bobbio un conjunto de reglas en virtud de las cuales organismos o personas están autorizados para tomar decisiones de gobierno; esas instituciones constitucionalmente establecidas indican también bajo qué procedimientos pueden tomarse dichas decisiones. Hasta aquí, en esta definición de Bobbio predomina la regla de la ley (estado de derecho), ya señalada en las consideraciones básicas de Aristóteles, lo que nos permite caracterizar a la democracia política como un complejo de instituciones (reglas vigentes) que sustentan el sistema político<sup>21</sup>.

Dentro de las concepciones liberales actuales sobre la democracia política, se destaca también la de Robert Dahl, que incluye los siguientes rasgos básicos: el fundamento constitucional de las decisiones del gobierno; la elección pacífica y frecuente de los funcionarios de gobierno; el sufragio universal como método de elección de los funcionarios de gobierno; libertad de expresión universalmente garantizada; libertad de información a través de fuentes alternativas diferentes a las originadas en el gobierno; derecho a formar asociaciones políticas (partidos, grupos de interés, etc), con el objeto de formar opinión pública o competir por los cargos gubernamentales<sup>22</sup>.

En las visiones de Bobbio y Dahl predomina una concepción fundamentalmente liberal de las condiciones mínimas que debe reunir una democracia política. Esta concepción es históricamente importante porque la democracia moderna nació, repitámoslo, como una conquista de libertades frente a poderes absolutos detentados por monarcas. Ese es el significado de la Revolución Gloriosa en Gran Bretaña durante el siglo XVI y de la Revolución Francesa durante el siglo XVIII. Sin embargo la revolución francesa acuñó un lema que permaneció hasta la era contemporánea señalando tres valores fundamentales de la visión multidimensional de la democracia: libertad, igualdad, y fraternidad. Este lema, es mucho más que un *slogan*, y nos remite a una ciudadanía no sólo política, sino también civil y social.

<sup>20</sup> “The argument for the rule of the many and the rule of law consists of these two arguments in that they both end up justifying the rule of the many restrained by law as the best regime. The first peak arises out of the concern for which element in the city ought to be authoritative. The line of argument moves and ends to indicate the best judges –the many, the few, or the one. The second peak arises out of the question of whether the best man or law should rule and that their rule should be guided by law. The law here is not natural law or a transpolitical law but democratic law. Democratic law will act as a restraining factor to allow the city to reach the right decision on how citizens should live and act. The rule of law obstructs the slavishness of the multitude, which was said to be the only factor that would disqualify the many’s capacity to judge in a more superior fashion than all other rulers”. Clifford Angell Bates, *Aristotle’s “Best Regime”*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, USA, 2003, pages 212/213.

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

<sup>22</sup> Dahl Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

A pesar de que el lema fue acuñado por los revolucionarios franceses, el ideal de la igualdad estuvo más presente en la revolución americana, mediante la cual los estadounidenses se independizaron de la tutela británica para crear un gobierno basado en la igualdad de derechos del ciudadano. La idea de la fraternidad se ensayó, prácticamente, recién en el siglo XX al fin de la segunda guerra mundial con las democracias sociales que construyeron los estados de bienestar europeos. Esa idea tuvo un estímulo principal en los movimientos políticos católicos, a partir del Concilio Vaticano Segundo, cuando la Iglesia decidió retraducir la idea democrática fundamentándola en los propios valores evangélicos mediante sucesivas encíclicas (desde la *Rerum Novarum*) insistiendo en el tema de la fraternidad universal (solidaridad) como un ingrediente fundamental de la democracia.

En el ideal de una democracia multidimensional (política, económica y cultural), planteado en la escala mundial, podría argumentarse que los tres rasgos señalados del dictum se sostienen recíprocamente. En efecto la libertad sin igualdad ni fraternidad conduce fácilmente a un individualismo desigualizante y socialmente indiferente como el que impera hoy en la visión neoliberal. La igualdad sin respeto por la libertad personal y sin actitudes solidarias con el prójimo, degenera rápidamente en formas de demagogia o de dictadura de las mayorías como las que imperaron en la Unión Soviética. La fraternidad sin respeto por la igualdad o la libertad, degenera en fraternidades sectarias que excluyen o esclavizan a los que no pertenecen a las “hermandades” en cuestión, como sucedió en las hermandades y sociedades secretas de corte fascista o nazi.

En rigor el tipo ideal de la democracia nos interesa no tanto en sí mismo, sino en su interacción con el capitalismo. Ella provee el marco valórico-institucional básico dentro del cual pueden funcionar los mecanismos de los sistemas económicos.

## 5. La democracia y el subsistema cultural

Para finalizar esta sección, agregaremos algunas reflexiones relativas al subsistema cultural, que hemos caracterizado como el conjunto de instituciones que regulan y controlan los medios de información, comunicación y conocimiento. Este conocimiento, sujeto a los criterios de la justicia distributiva, alude a todas las percepciones humanas que informan el comportamiento usual en la vida cotidiana, y se relacionan con la búsqueda de la verdad (como en las actividades científicas), o de la utilidad (como en las actividades tecnológicas), o del bien (como en los posicionamientos éticos y morales). Aristóteles distinguió entre estas tres formas de conocimiento los fundamentos racionales de la acción humana, refiriéndose a ellas como la teoría, la poiesis, y la praxis.

Los subsistemas culturales así caracterizados son la plataforma subyacente sobre la cual se edifican las instituciones políticas y económicas. El tema más complejo es sin duda el de la praxis y sus fundamentos éticos. Se abre aquí un capítulo importante relacionado con los vínculos entre la ética y la ideología. Esta última puede ser entendida como la racionalización legitimadora de posiciones de poder, de origen biológico, cultural, económico y político<sup>23</sup>. Sin embargo desde una perspectiva ética, la ideología aparece como intrínsecamente hipócrita, pues no busca la verdad sino los propios intereses. Y el rela-

<sup>23</sup> Ejemplos: posiciones biológicas de poder como en la práctica del aborto; posiciones culturales de poder como en el control de los medios de información, comunicación y conocimiento; posiciones económicas de poder como en el control de los instrumentos de producción, de circulación y de consumo que se trazan en el mercado; posiciones políticas de poder como en el control, sustentado en el monopolio de la fuerza pública, de los órganos de gobierno legislativo, ejecutivo, y judicial.

tivismo ético, en cierto modo compartido por las ideologías marxista y liberal, hace que cualquier referencia a comportamientos virtuosos honestamente orientados al bien común suscite una cierta sonrisa de ironía, frente a la ingenuidad de ese lenguaje. Sin embargo, la cultura de la democracia es en última instancia la cultura de las virtudes públicas orientadas por los valores de la justicia y dirigidas al logro del bien común (Di Filippo, 2002).

El concepto de virtud no se sustenta sobre el individualismo liberal de corte utilitarista, y no parece existir en los fundamentos de una ética marxista, sino sólo sobre una concepción de la justicia debida a toda persona por el mero hecho de serlo. El concepto de virtud fue predicado por los griegos en relación con sus conciudadanos, pero Aristóteles se vio en obvios apuros para conciliar esa visión con el régimen esclavista. Rechazó la institución de la esclavitud cuando esta era entendida como un derecho de los vencedores sobre los pueblos vencidos pero no tuvo otra alternativa, como aristócrata griego, que aceptar la legitimidad de la esclavitud, que él mismo practicaba en escala doméstica. Tuvo que asimilar el esclavo a la condición de niño, de humano subdesarrollado o incompleto que requiere, y se beneficia, de la tutoría paternalista de su amo.

Por otro lado, la visión cristiana en su versión evangélica fundacional, desarrolló otro fundamento alternativo para la dignidad intrínseca de los seres humanos: la condición de hijos de Dios, creados a su imagen y semejanza establece el deber de fraternidad recíproca, por ser todos iguales ante Él. Desde luego tras la adopción oficial del credo católico por parte del Imperio Romano, y por medio de los papas dotados de poder temporal, la Iglesia se arrogó el derecho divino de regular el significado y el uso práctico de esos principios. Mediante el efectivo control del poder político durante la edad media, tuvo que manejar y mezclar no sólo lo que era “de Dios”, sino también lo que era “del César”. Las ideales prácticas igualitarias obviamente presentes en el mensaje evangélico, al igual que antes con los griegos, tuvieron que adecuarse a las instituciones sociales básicas (esclavitud en el mundo antiguo y servidumbre en el medieval). También sirvieron para legitimar a los gobernantes por el origen pretendidamente divino de la autoridad delegada por los pontífices. Sin embargo, en sus fundamentos filosóficos, y en el nivel de los valores morales esenciales de ambos períodos, los valores de virtud y de justicia siguieron siendo los parámetros a considerar en la búsqueda del bien común.

Esta concepción premoderna de la justicia se había perdido en la modernidad hasta que, sorprendentemente fue rescatada en una forma aceptada por el *establishment* académico occidental tras la publicación del libro de John Rawls, que revitalizó los debates en materia de filosofía política. Como dice al comienzo de su obra principal: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”<sup>24</sup>.

En resumen el concepto de justicia se ha reinstalado, reivindicando el derecho a dirimir los temas éticos y remediando las hegemonías del utilitarismo neoliberal y del marxismo fundadas ambas en visiones con alto grado de relativismo moral. El concepto de ideología adoptado por ambas corrientes de pensamiento expresaba esa visión común, excluyendo, oscureciendo o minimizando los conceptos de virtud y de justicia. El tema de la justicia adquiere importancia en el ámbito de la economía institucionalista en relación con la desigualdad económica, la distribución del ingreso y el combate a la pobreza. Estos temas son de difícil o imposible tratamiento a partir de las visiones neoclásicas y libertaristas de las últimas décadas. Dentro de la visión de Marx el tema de la desigualdad social se

---

<sup>24</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México 2000, página 17.

trata con la teoría de la explotación y el tema de la justicia no es abordado sistemáticamente en sus conceptos teóricos fundamentales. Volveremos sobre este último punto en la sección siguiente.

Cualquiera sea la filosofía política y los valores subyacentes que se sustenten, lo cierto es que el subsistema cultural que se está construyendo en el mundo global contemporáneo resulta decisivamente influido por los rasgos esenciales de la presente revolución tecnológica al afectar precisamente, y en profundidad, la producción, distribución y circulación de los medios de información, comunicación y conocimiento. Los medios de información son, hoy más que nunca, un cuarto poder cuyos mecanismos afectan la esencia de los sistemas democráticos propios del siglo XXI. Los fundamentos culturales de la democracia sólo pueden estudiarse a partir del uso social de estas tecnologías. Los debates éticos e ideológicos pueden democratizarse como nunca antes en la historia por la naturaleza misma de la presente revolución tecnológica.

## 6. Capitalismo y democracia en la visión de Marx

De los cuatro subsistemas concretos en que participan los hombres en sociedad (biológico, cultural, económico y político) Marx solamente profundizó: a) en el sistema biológico, aceptando, al igual que Aristóteles, la condición de animal sujeto a los procesos evolutivos comunes a todas las formas de vida; y b) en el sistema económico sobre el cual construye su filosofía, materialista y determinista, de la historia. Los otros dos subsistemas, el cultural y el político, son para Marx expresiones subordinadas a las transformaciones que se producen fundamentalmente en la esfera de las relaciones de producción y, lo que son su expresión jurídica, las relaciones de propiedad.

Para Marx, cuando cambia la estructura económica de la sociedad, cambia toda la superestructura jurídica y política. A su vez la estructura económica de la sociedad, está compuesta, para Marx, por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y por las relaciones sociales de producción que controlan socialmente aquellas fuerzas productivas. En la literatura estructuralista y marxista, de los años sesenta y setenta del siglo XX, se discutió mucho, especialmente entre los filósofos y antropólogos franceses (J. P. Sartre, R. Garaudí, M. Godelier, C. Lévy Strauss, etc), sobre la relación que existía entre el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción y sobre cuál causaba la transformación de cuál. Creo que esas discusiones reflejaban un punto oscuro y legítimamente discutible en el pensamiento de Marx.

Le faltó a Marx especificar que la técnica es un hecho cultural, que la *techne* aristotélica es ante todo, un saber humano en algún campo de la actividad productiva de los hombres. Pero, en caso de aceptar esta conclusión, se revertiría totalmente la filosofía de la historia de Marx. Porque entonces la cultura (aunque más no sea la cultura tecnológica personificada en los saberes humanos respectivos) ya no sería una expresión más o menos dócil de la estructura económica, sino una base (no material sino cultural) que en última instancia iniciaría el cambio histórico.

En el *Manifiesto Comunista* dice Marx: “En el ocaso del mundo antiguo las viejas religiones fueron vencidas por la religión cristiana. Cuando en el siglo XVIII las ideas cristianas fueron vencidas por las ideas de la ilustración la sociedad feudal libraba una lucha a muerte contra la burguesía, entonces revolucionaria. Las ideas de libertad religiosa y de libertad de conciencia no hicieron más que reflejar el reinado de la libre concurrencia en el dominio de la conciencia”.

“Sin duda –se nos dirá– las ideas religiosas, morales, filosóficas, políticas, jurídicas, etc, se han ido modificando en el curso del desarrollo histórico. Pero la religión, la moral, la filosofía, la política, el derecho, se han mantenido siempre a través de estas transformaciones”.

“Existen, además, verdades eternas, tales como la libertad, la justicia, etc, que son comunes a todo estado de la sociedad. Pero el comunismo quiere abolir estas verdades eternas, quiere abolir la religión y la moral, en lugar de darles una forma nueva, y por eso contradice a todo el desarrollo histórico anterior”.

“¿A que se reduce esta acusación? La historia de todas las sociedades que han existido hasta hoy se desenvuelve en medio de contradicciones de clase, de contradicciones que revisten formas diferentes en las diversas épocas”.

“Pero cualquiera que haya sido la forma de estas contradicciones, la explotación de una parte de la sociedad por la otra es un hecho común a todos los siglos anteriores. Por consiguiente, no tiene nada de asombroso que la conciencia social de todas las edades, a despecho de toda variedad y de toda diversidad, se haya movido siempre dentro de ciertas formas comunes, dentro de unas formas –formas de conciencia–, que no desaparecerán completamente, más que con la desaparición definitiva de los antagonismos de clase”.

La revolución comunista es la ruptura más radical con las relaciones de propiedad tradicionales; nada de extraño tiene que en el curso de su desarrollo rompa de la manera más radical con las ideas tradicionales”.

Según Marx, el desarrollo de las fuerzas productivas choca contra las relaciones de producción que traban su dinámica, y el cambio revolucionario de estas relaciones modifica toda la superestructura filosófica, moral, política, jurídica, en suma, ideológica, con que los hombres toman conciencia de aquellas relaciones. Por lo tanto no habría verdades permanentes, transhistóricas, o “eternas”. Pero, repetimos a manera de objeción, la técnica entendida como saber humano productivo, es ante todo, un hecho cultural de naturaleza transhistórica, radica en la conciencia social y se origina en las formas más elevadas del razonamiento filosófico y científico. La máquina de vapor expresión de fuerza productiva, fue gradualmente superada por la maquinaria electrónica aplicada por la gran industria, y, por lo tanto, tuvo un carácter histórico transitorio, pero los principios físicos, químicos, y mecánicos implicados en el diseño y elaboración de estos instrumentos son transhistóricos y forman parte indeleble de la cultura humana.

La lógica y la dialéctica aristotélicas, el desarrollo del razonamiento matemático y geométrico en la antigüedad, el avance de la astronomía, de la física, de la química, de la biología en la fase medieval y en la era moderna, expresan una cadena de conocimientos que, con altibajos profundos, sin embargo han seguido construyendo sus resultados a lo largo de todas las eras de la historia humana. Son logros transhistóricos, como transhistórica es la razón humana que los capta y los desarrolla. Sin esos conocimientos propios de las ciencias naturales, las revoluciones tecnológicas no habrían tenido lugar. Así, por debajo del desarrollo de las fuerzas productivas materiales de la humanidad, están las fuerzas productivas culturales de la humanidad.

¿Adonde radica la esencia cultural de la técnica? En la condición racional humana, es decir, en el rasgo más específico de la naturaleza humana distinguible del resto de los animales. Pero Marx no estudió el subsistema cultural, lo consideró un espejismo engañoso ubicado en el nivel de la conciencia social y, lo redujo de alguna manera al concepto englobador de ideología. En efecto si el subsistema cultural, no es más que un refle-

jo de la estructura económica y una expresión de las relaciones de poder basadas en la institución de la propiedad, entonces, la ciencia de la cultura no existe como tal ciencia, y por lo tanto no puede cultivarse bajo el común objetivo de descubrir la verdad. Este relativismo cultural, es fatal para el concepto de *verdad* que pretendemos extender aquí como meta a ser conquistada por el conjunto de las ciencias sociales.

En el plano político sucede lo mismo, el único factor determinante es, para Marx, el de la lucha de clases promovida por determinado tipo de relaciones de propiedad a medida que las fuerzas productivas “materiales” de la humanidad se desarrollan. Las instituciones de la democracia se juzgan a la luz de la verdad de las instituciones del capitalismo y, no se admite una retroalimentación o sinergia entre ambas.

Lo decisivo de la democracia no es, entonces, para Marx, sus valores de igualdad, fraternidad, y libertad humanas, sino solamente su carácter burgués. Así refiriéndose a los valores políticos de la socialdemocracia de su época observa Marx: “El carácter peculiar de la socialdemocracia se resume en el hecho de exigir instituciones democrático republicanas, no para abolir a la par los dos extremos, capital y trabajo asalariado, sino para atenuar su antítesis y convertirla en armonía. Por mucho que difieran las medidas propuestas para alcanzar este fin, por mucho que se adorne con concepciones más o menos revolucionarias, el contenido es siempre el mismo. Este contenido es la transformación de la sociedad por vía democrática, pero una transformación dentro del marco de la pequeña burguesía. No vaya nadie a formarse la idea limitada de que la pequeña burguesía quiere imponer, por principio, un interés egoísta de clase. Ella cree, por el contrario, que las condiciones *especiales* de su emancipación son las condiciones *generales* fuera de las cuales no puede ser salvada la sociedad moderna y evitarse la lucha de clases. Tampoco debe creerse que los representantes democráticos son todos *shopkeepers* (tenderos) o gentes que se entusiasman con ellos. Pueden estar a un mundo de distancia de ellos por su cultura y su situación individual. Lo que los hace representantes de la pequeña burguesía es que no van más allá, en cuanto a mentalidad, de donde van los pequeños burgueses en sistema de vida; que, por tanto, se ven teóricamente impulsados a los mismos problemas y a las mismas soluciones a que impulsan a aquellos, prácticamente, el interés material y la situación social. Tal es, en general, la relación que existe entre *los representantes políticos y literarios* de una clase y la clase por ellos representada”<sup>25</sup>.

En general, Marx desprecia los esfuerzos parciales de protección laboral y social que la social democracia promovió desde sus orígenes. Marx quiere el “premio” completo para los trabajadores, y elige el atajo revolucionarista y violento, rechazando airado todo paliativo a los pobres como indigno. Esa actitud puede expresar, en él, una legítima indignación moral, pero, paradójicamente, Marx no habla casi nunca de moralidad ni de ética, solamente habla de las fuerzas ineluctables de la historia.

Relatando los altibajos de la legislación constitucional en Francia durante el período 1848-1850 observa: “En el primer proyecto de constitución redactado antes de las jornadas de Junio, figuraba todavía el “*droit au travail*”, el derecho al trabajo, esta primera fórmula, torpemente enunciada, en que se resumen las reivindicaciones revolucionarias del proletariado. Ahora, se había convertido en el *droit a la assistance*, en el derecho a la asistencia pública, y ¿qué Estado moderno no alimenta, en una forma u otra a sus pobres? El derecho al trabajo es, en el sentido burgués, un contrasentido, un deseo piadoso y desdichado, pero detrás del derecho al trabajo está el poder sobre el capital, y detrás del poder sobre el capital la apropiación de los medios de producción, su sumisión a la clase

<sup>25</sup> Marx Carlos, “El dieciocho de Brumario de Luis Bonaparte”, en *Marx y Engels: obras escogidas en dos tomos*, texto citado, página 250.

obrero asociada, y por consiguiente, la abolición tanto del trabajo asalariado como del capital y de sus relaciones mutuas”<sup>26</sup>.

En esta visión de la realidad histórica, se expresa, por parte de Marx, un descreimiento por los métodos pacíficos y graduales de lucha política. En realidad la democracia no puede ponerse, según Marx, al servicio de los fines sociales, sino que debe ser conquistada con métodos violentos, para transformarla desde el poder: “Como ya hemos visto más arriba, el primer paso de la revolución obrera es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia”.

“El proletariado se valdrá de su dominación política para ir arrancando gradualmente a la burguesía todo el capital, para centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante, y para aumentar con la mayor rapidez posible la suma de las fuerzas productivas”.

“Esto, naturalmente, no podrá cumplirse al principio más que por una violación despótica del derecho de propiedad y de las relaciones burguesas de producción, es decir, por la adopción de medidas que desde el punto de vista económico parecerán insuficientes e insostenibles, pero que en el curso del movimiento se sobrepasarán a sí mismas y serán indispensables como medio para transformar radicalmente todo el modo de producción”.

Inmediatamente después el Manifiesto incluye diez famosas medidas que han estado en los programas colectivistas de todas las experiencias históricas del siglo XX y, que sería muy largo reproducir aquí. Nos resulta ahora, muy fácil, ser “generales después de la batalla” y saber que la experiencia histórica de la Unión Soviética fracasó y nunca sirvió de puente al mundo de la justicia que Marx sólo quiso expresar en su utopía deseable: “De cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad”. Esta visión utópica no es originaria de Marx desde luego, y su expresión moral más nítida radica en los Evangelios (Mateo 25).

En resumen diremos que una de las características del institucionalismo se apoya en la lucha política pacífica, en la resistencia política no violenta a la injusticia, fundada en el respeto a los derechos de todas las personas. Expresa fe en la fuerza persuasiva de la ética, y el rechazo absoluto a toda forma de violencia como instrumento transformador. En este punto decisivo Marx, por su aceptación explícita de la violencia como forma esencial de lucha, se diferencia de otros grandes profetas del cambio social y humano como Gandhi o el propio Cristo.

Marx evidentemente tomó muy en cuenta el papel de las instituciones, y, de hecho, toda su visión de la historia se apoya en diferentes formas de propiedad que, en el fondo son instituciones y, además, instituciones fundamentales. Pero Marx subestimó la importancia de los mecanismos culturales y su extraordinaria perdurabilidad. Enfatizó el papel de las fuerzas productivas materiales. Por lo tanto despreció la cultura, sin poner de relieve que ese desarrollo productivo material, es, en última instancia, un hecho cultural. También despreció las formas políticas de la democracia fundada en los derechos humanos, y por lo tanto en los imperativos categóricos del deber de respetarlos, y prefirió el atajo “revolucionarista”. Marx descubrió sin duda el papel revolucionario del cambio tecnológico, es decir de una forma de cambio cultural que transforma radicalmente los procesos históricos, pero fue “revolucionarista” cuando creyó que el capitalismo estaba maduro para ser conquistado por la dictadura del proletariado como preámbulo de la sociedad sin clases.

---

<sup>26</sup> Marx Carlos, Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850, en Marx y Engels, obras escogidas, texto citado p. 157.



Formulemos la pregunta: ¿era Marx institucionalista en el sentido que le hemos otorgado a esta expresión aquí? Contestaremos que era parcialmente institucionalista porque creía en la existencia y la eficacia de las instituciones del capitalismo, y, por lo tanto, en el cambio institucional, (pero sólo en el cambio revolucionario y violento) que el capitalismo producía en los sistemas económicos que lo precedieron. Sin embargo, no adjudicaba en dicho cambio ningún papel a las formas pacíficas de la lucha democrática. Si las formas políticas y culturales vigentes en el capitalismo solo podían expresar una falsa conciencia ideológica, entonces, los subsistemas culturales y políticos perdían toda realidad y no podían ser estudiados con los métodos del pensamiento científico.

La revolución cultural del cambio tecnológico es esencialmente pacífica aunque promueva cambios forzados posteriores en la historia, el revolucionarismo político de Marx como táctica de lucha fue esencialmente violento aunque pretendiera promover una sociedad pacífica y humana.

Es paradójico advertir que toda la obra de Marx y su estilo expositivo mismo trasuntan una profunda indignación moral contra las injusticias del capitalismo, y la fuerza ética de su denuncia radica en que sus críticas son justas, pero Marx subestimó el valor autónomo de las prédicas morales y de la legitimidad la ética como componente perdurable y transhistórico de la cultura.

## 7. Capitalismo y democracia en la era global

*En el orden económico opera contemporáneamente un capitalismo global cuyo rasgo más característico, desde el punto de vista de la teoría de las relaciones económicas internacionales es la creciente movilidad internacional y transnacional de los factores productivos, favorecida por las nuevas reglas de juego en el caso de la tecnología y el capital, pero reprimida por esas mismas reglas (migratorias) en el caso de la fuerza de trabajo. Como es bien sabido, esa movilidad internacional deriva de reducciones en los costos de transporte, de transacción y de coordinación microeconómica facilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información.*

Cuando hablamos de movilidad internacional de los factores productivos podemos criticar más cómodamente las diferentes versiones de la teoría de las ventajas comparativas de las naciones en materia de comercio internacional. Estas teorías justificaban y recomendaban un comercio libre y abierto de bienes y servicios, precisamente como un sustituto de la libre movilidad de los factores productivos que operaba en el interior de cada nación que participaba del comercio mundial.

Ante la creciente movilidad del capital (productivo y financiero) se han producido dos modificaciones trascendentales en el orden económico mundial, examinado por la teoría de las ventajas comparativas. Primero, que el comercio internacional ya no se hace inteligible sin un adecuado conocimiento de las estrategias de las empresas transnacionales (ETS) en la búsqueda de sus ventajas competitivas dentro de sus propios ámbitos de planificación y gestión, los que abarcan diferentes territorios de diferentes naciones.

En segundo lugar, las estrategias competitivas de las empresas transnacionales “perforan”, por así decirlo, las fronteras nacionales al invertir localmente en determinados eslabones de sus cadenas productivas, quedando afectadas, y afectando a su vez, las regulaciones económicas nacionales internas de los países anfitriones en múltiples campos (normas de competencia, de inversiones, de patentes tecnológicas, de compras de estado, etc).

En resumen, durante la vigencia de la teoría de las ventajas comparativas los sistemas económicos nacionales, sus tecnologías, organizaciones e instituciones internas estaban relativamente aisladas de las de otros países, pero las actuales cadenas productivas transnacionales en la producción de bienes y servicios, crean una permanente movilidad de los factores productivos que responde a las estrategias de las corporaciones transnacionales, fuertemente influenciadas por las condiciones competitivas y regulaciones nacionales que afectan los costos (ambientales, laborales, energéticos, etc) de los territorios donde estas ETS se asientan.

Estas estrategias transnacionales de invertir en diferentes territorios y naciones implican competir con grupos económicos o empresas locales, o contra otras ETS en rubros similares. Por lo tanto, también están afectadas por las regulaciones nacionales en materia de políticas de competencia, tratamiento a la inversión extranjera, patentes de invención, compras de Estado, procedimientos administrativos y judiciales internos, etc.

En el caso de América Latina las reformas regulatorias que condujeron a los actuales modelos económicos vigentes desde los años noventa responden, fundamentalmente, al tipo de fuerzas transnacionales que hemos descrito más arriba.

Los procesos y estrategias de desarrollo vigentes en los países latinoamericanos a partir de los años noventa, expresan un nuevo modelo económico caracterizado por una mayor propiedad transnacional de factores y empresas productivas, operando bajo reglas de competencia que les aseguran trato nacional, y que evidencian el decisivo poder de los inversionistas transnacionales en las posibilidades de crecer y de exportar de nuestras economías.

Los modelos proteccionistas han desaparecido, y los radios de maniobra de los jugadores gubernamentales están fuertemente acotados por las reglas de juego propagadas por los organismos multilaterales (OMC, FMI, BM) y determinadas por las naciones desarrolladas (OECD) que los controlan.

*En el orden político*, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de los Estados nacionales se han visto afectados por estos grandes jugadores transnacionales que requieren de otras reglas de juego. Por lo tanto cabildean y presionan sea directamente o por medio de las naciones donde se asientan sus casas matrices para crear condiciones favorables a sus operaciones económicas.

Frente a la acción globalmente coordinada de las ETS, los estados de las naciones periféricas sub o semidesarrolladas suelen ser jugadores políticos débiles y aislados, en ocasiones hasta incapaces de imponer regulaciones o políticas que, a juicio de las ETS pudieran afectar significativamente sus intereses.

Emerge aquí un conflicto entre los valores y reglas fundamentales de la democracia y los del capitalismo. La democracia opera claramente como el sistema político dominante en las naciones occidentales, y, en particular, se ha reimplantado en todas las naciones sudamericanas (y en casi todas las latinoamericanas).

Simplificando temas extremadamente complejos de los vínculos recíprocos entre el orden económico y el orden político podemos decir que el orden capitalista opera transnacionalmente y en la escala global, en tanto que las democracias han continuado operando en la escala nacional. La única excepción significativa a esta regla, es el proceso de integración multidimensional que ha llevado a la creación del bloque político-económico de la UE, en que los principios e instituciones de la democracia pugnan por expresarse (sin lograrlo plenamente por ahora) en una escala supranacional.

El tema central entonces es que los principios e instituciones de la democracia aluden a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos de cada estado nación en tanto que los principios e instituciones del capitalismo en el siglo XXI aluden a los derechos, libertades y garantías reclamados por los jugadores económicos transnacionales y en particular por las ETS.

Los derechos reclamados por los ciudadanos en el marco del orden democrático pueden muy bien ejemplificarse con los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y en otras cartas y documentos similares de origen más reciente. También se expresan en los valores y principios defendidos por agencias afines tales como UNESCO, UNICEF, OPS, OIT, etc.

Por otro lado, los derechos reclamados por los grandes jugadores privados transnacionales son de naturaleza patrimonial, se refieren a la adquisición, utilización productiva y transferencia mercantil de la propiedad de recursos económicamente valiosos, bajo las reglas del capitalismo global.

## 8. El juego del poder en el capitalismo globalizado

Las empresas transnacionales como su nombre lo indica, son “transeúntes” del orden económico internacional; “transitan” por ese orden internacional atendiendo a sus ventajas competitivas de *localización* (por ejemplo en las maquilas), de *internalización de sus relaciones de mercado* (por ejemplo en las adquisiciones y fusiones) y de *propiedad de la tecnología* (por ejemplo en el monopolio de ciertas innovaciones que les proporcionan ventajas competitivas dinámicas)<sup>27</sup>. En consecuencia existe una creciente disociación entre los intereses de las empresas y los intereses de los estados-nación en materia de creación de empleos, de necesidades de inversión productiva directa y de tributos destinables a la satisfacción de prestaciones de salud, educación, y seguridad sociolaboral para sus conciudadanos.

Las reglas y disciplinas involucradas en estos cambios tecnológicos y organizacionales tienen directamente que ver con derechos y obligaciones de naturaleza patrimonial. Ambos elementos (movilidad creciente de factores y servicios productivos) han determinado nuevas condiciones de la competitividad de las empresas, las que no solo se captan internacionalmente sino sobre todo transnacionalmente.

Las empresas transnacionales requieren la vigencia de un orden capitalista global capaz de defender el complejo conjunto de derechos patrimoniales que conforman la institución de la propiedad capitalista en las sociedades contemporáneas. De eso tratan, precisamente, “disciplinas” (es decir reglas de juego) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tales como las inversiones ligadas al comercio de bienes y servicios (TRIMS en la sigla inglesa), o las medidas de propiedad intelectual ligadas al comercio (TRIPS en inglés). También buscan oportunidades y facilidades para competir en otros ámbitos tradicionalmente reservados a las empresas locales (como por ejemplo las compras de estado).

Todas las opciones mencionadas en el párrafo anterior requieren normativas nacionales (internas, domésticas) en los países anfitriones de esas inversiones transnacionales que aseguren la vigencia de las reglas de juego promovidas desde los organismos multilaterales. Esos organismos son significativamente influenciados por las grandes potencias capitalistas, y han funcionado desde el decenio de los ochenta siguiendo los principios

<sup>27</sup> Véase de John Dunning, (1993)

del Consenso de Washington. En otras palabras se ha promovido, exitosamente el funcionamiento de las reglas de juego de este nuevo capitalismo que opera a escala global.

La globalización del capitalismo, estimulada por las tecnologías de la información parece ser un hecho incontenible e irreversible; solamente podría aspirarse a regularlo de una manera que evite las formas más arbitrarias e inequitativas del predominio de los derechos, libertades y deberes *patrimoniales* por sobre los derechos, libertades y deberes *humanos*. Asimismo no hay porqué negar el positivo papel que la inversión transnacional cumple en el aporte de tecnología, de recursos financieros, de exportaciones competitivas e, incluso, de creación de empleos, especialmente en los sectores de servicios. Pero esto no niega la necesidad de compatibilizar los derechos patrimoniales de esas empresas con los derechos ciudadanos de las naciones donde se asientan.

Los primeros (derechos patrimoniales ligados a la propiedad) se aplican en lo principal a personas jurídicas, privadas y/o transnacionales, que hoy son propietarias de la mayoría de la riqueza internacionalmente transable del mundo bajo formas jurídicas (derecho corporativo, operatorias bursátiles, etc.) capaces de desvincular los derechos de propiedad de personas naturales específicas. Los segundos (derechos humanos ligados a la ciudadanía) se aplican a las personas naturales (es decir a las personas de carne y hueso).

## 9. Capitalismo globalizado: ¿quiénes ganan y quiénes pierden?

Los derechos humanos y ciudadanos implícitos en la vigencia de las formas institucionales propias de la democracia se ven afectados de manera diferente por la emergencia del capitalismo global, según nos ubiquemos en los países desarrollados o en los países en desarrollo.

En los países desarrollados, parafraseando un *dictum* atribuido a un presidente estadounidense, lo que es bueno para la General Motors ya no es necesariamente bueno para los trabajadores norteamericanos que pierden sus empleos como consecuencia del traslado de subsidiarias de esa y otras grandes empresas a zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) ubicadas en naciones subdesarrolladas cercanas a los grandes mercados de consumo de las potencias desarrolladas. Los trabajadores de calificación baja o media de los países desarrollados tampoco se ven favorecidos cuando quedan cesantes como consecuencia de adquisiciones y fusiones, o son reemplazados por el avance de la robótica en la producción de bienes y servicios. El resultado de esta creciente gravitación de las grandes transnacionales privadas en la asignación de los recursos es que la inversión tiende a trasladarse a las actividades y territorios donde pueda adquirir su máxima rentabilidad.

Por otra parte, en las naciones en desarrollo, la eventual oposición que pudiera surgir entre los derechos patrimoniales de las empresas (sea del mundo desarrollado o del propio mundo en desarrollo) y los derechos y libertades de los seres humanos se expresa bajo otras modalidades: agresiones al medio ambiente, pérdida de la biodiversidad, patentes farmacéuticas que encarecen los medicamentos básicos, patentes de *software* que encarecen programas informáticos potencialmente utilizables por PyME y microempresas incapaces de adquirirlos. El “pirateo” prolifera entonces, aumentando la importancia de las acciones judiciales y de la aplicabilidad judicial y legal de los diferentes códigos reguladores encargados de hacer cumplir los TRIPS en escala global.

Hay además otros efectos que, de manera directa o indirecta conspiran contra los derechos humanos, civiles, económicos y culturales de los ciudadanos de los países en desarrollo,

por ejemplo la manipulación de precios de transferencia, deudas ficticias y otras formas de disfrazar los balances públicos y reducir el pago de tributos.

Conviene señalar que el proceso de transnacionalización empresarial no es sólo un tema atinente a las grandes corporaciones transnacionales con casas matrices en los países desarrollados. También involucra grupos económicos latinoamericanos que operan sobre las mismas bases. Asimismo la fuga de capitales, (por ejemplo, la de ahorristas argentinos que tendrían fuera del sistema económico nacional más de 100.000 millones de dólares) evidencia que el tema no pasa por la nacionalidad de los capitales o de las personas naturales que los controlan, ya que el proceso de transnacionalización se verifica tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Por otro lado, la apropiación de las ganancias de productividad entre países desarrollados y en desarrollo, ya no se verifica como en el modelo centro periferia de la posguerra. Ahora esa apropiación no queda necesariamente en el interior de las naciones desarrolladas, sino que cae bajo el control de las corporaciones transnacionales que operan dentro de sus propios espacios de planificación buscando sus propias ventajas competitivas a escala global.

La lógica del capitalismo global del siglo XXI, ya no garantiza una suficiente apropiación de las ganancias de productividad por parte de las sociedades de los países desarrollados como acontecía en el modelo centro-periferia de mediados del siglo XX. Es cierto que las ganancias de la empresas transnacionales con casas matrices en los países desarrollados, especialmente en ciertas áreas de servicios, son abundantes, pero los modelos macroeconómicos imperantes no garantizan que ese excedente se dirija en cantidades adecuadas a los canales de tributación y gasto público social requeridos para una adecuada captación de los beneficios de la productividad incrementada<sup>28</sup>.

## **10. Capitalismo globalizado: papel estratégico de la inversión transnacional**

Un punto central de este nuevo escenario económico radica en que teniendo las tecnologías de la información un gran impacto sobre la productividad del trabajo y siendo suficientemente móviles en la escala global, tienden a producir una veloz igualación de las productividades técnicas en muchas actividades manufactureras (no ligadas a recursos naturales específicos en diferentes localizaciones territoriales) a lo largo del mundo; el resultado es que las empresas localizan sus eslabones productivos en los lugares donde los costos medios (ambientales, laborales, energéticos, etc) son mas bajos (como en las maquiladoras, zonas procesadoras de exportaciones cercanas a los grandes centros de consumo).

En la lógica del capitalismo global hay, por un lado, una necesidad creciente de atraer la inversión directa extranjera portadora de los mayores flujos de capital financiero y tecnología en el mundo de hoy. Además, por las razones ya apuntadas, crecientes facilidades técnicas para que los eslabones de la cadena productiva transnacional se localicen discre-

<sup>28</sup> Este tema de las formas de apropiación social de las ganancias de productividad fue claramente estudiado tanto por la corriente estructuralista latinoamericana liderada por Raúl Prebisch, como por diferentes expresiones de la escuela regulacionista francesa. El resultado de las nuevas tendencias es un fuerte proceso de transnacionalización del excedente reinvertible en la escala mundial. Y por lo tanto un debilitamiento del control nacional de los procesos de ahorro-inversión requeridos para promover una aceleración de la tasa de crecimiento del producto en el mediano y largo plazo.

cionalmente en diferentes territorios del planeta. Las inversiones extranjeras, bajo la lógica del capitalismo global, se instalan en determinados lugares por dos razones principales no excluyentes entre sí: costos más bajos y mercados locales interesantes por su escala o dinamismo potencial. Las inversiones que aprovechan costos más bajos se vinculan con la lógica de las maquiladoras, de los paraísos fiscales y financieros, y otras zonas francas comerciales.

Las inversiones que aprovechan mercados locales interesantes (especialmente en actividades manufactureras y de servicios) se orientan preferentemente, a igualdad de ingresos medios, a las naciones de mayor escala demográfica, económica y geográfica. Los países en desarrollo capaces de cumplir con ambos requisitos (costos bajos y mercados interesantes) serán los que mayores inversiones de origen transnacional puedan conseguir. Como es obvio el ejemplo actual más impresionante en esta materia corresponde a la economía de la China.

La expansión y unificación de los mercados sudamericanos puede crear las condiciones para una competitividad sistémica y sustentable que aproveche reducciones de costos (de transporte, de energía, de transacción, de coordinación, etc) derivados de la integración de los mercados sudamericanos. Estos son en esencia los argumentos económicos principales que justifican la conveniencia de una integración económica de las economías sudamericanas.

## **11. Democracia en una visión multidimensional de la integración regional**

La influencia de los organismos intergubernamentales reguladores de las disciplinas económicas que afectan los derechos patrimoniales de los operadores internacionales y transnacionales, como la OMC, el FMI o incluso el BM (a pesar de su relativamente reciente preocupación por el tema de la pobreza) prepondera sobre los organismos intergubernamentales generalmente vinculados a la Organización de las Naciones Unidas defensoras de los derechos, libertades y responsabilidades humanos (como la UNICEF, la UNESCO, la FAO, la OMS, etc).

En las democracias políticas, se supone que los encargados de la defensa de los derechos humanos (ciudadanos) son en última instancia los poderes del estado democrático: en la esfera regulatoria, aprobando legislaciones de defensa de los derechos civiles políticos económicos y culturales de las personas naturales; y en la esfera fiscal, por ejemplo, aplicando tributaciones progresivas sobre los ingresos de la actividad transnacional para financiar al gasto público infraestructural y social.

En los países desarrollados esta función compensadora del Estado, tan característica de la filosofía keynesiana y de los estados de bienestar, está puesta a prueba por las exigencias de la competitividad internacional (por ejemplo los altos costos laborales o ambientales de las naciones desarrolladas), o por el envejecimiento de las poblaciones que incrementa el peso de los ancianos hasta un punto insostenible para los sistemas de previsión y seguridad social. Sin embargo, las instituciones de la previsión y de la seguridad social están tan incorporadas a la cultura de las sociedades europeas que siguen resistiendo mediante el proceso político democrático.

En los países en desarrollo la fiscalización de los organismos económicos intergubernamentales (especialmente el FMI), encargados de mantener los equilibrios macroeconómicos y hacer respetar los derechos patrimoniales en la escala transnacional, ha presionado fuertemente sobre el margen de maniobra de las autoridades públicas. El tema del

endeudamiento de las sociedades latinoamericanas a lo largo de la década de los ochenta, la obligación de cumplir con abultados servicios de la deuda bajo condiciones de agudo deterioro de los precios de los productos primarios, el pago de la deuda mediante transferencias de capital público, las privatizaciones consecuentes, etc, son historias demasiado conocidas como para insistir aquí en ellas.

Los logros del proceso de democratización conseguidos, especialmente en la segunda mitad del siglo xx en los países desarrollados, están siendo sometidos a una dura prueba. También los procesos de transferencia de poderes desde la esfera pública a la privada se han ido consolidando en los países desarrollados, y el debilitamiento de los recursos y mecanismos fiscales sobre los que reposaban los Estados de Bienestar se ha agudizado. Surge de nuevo aquí con extremo dramatismo la tensión entre los derechos patrimoniales que sostienen el sistema capitalista y los derechos ciudadanos que sostienen la democracia en el presente mundo global. También aquí es donde adquiere sentido plantear el papel estratégico que la integración multidimensional puede jugar en la armonización de ambos complejos institucionales (es decir, los del capitalismo y la democracia).

La integración de las naciones europeas en el seno de la actual UE, es vista como un hecho históricamente extraordinario, a la luz de los milenios de guerras que se registraron entre esas mismas naciones desde la Grecia Antigua hasta nuestros días. Sin embargo subyaciendo a la UE está el advenimiento de los regímenes democráticos, los que sólo se generalizaron a toda Europa Occidental después del fin de la segunda guerra mundial. Por lo tanto, podría decirse que ha existido una recíproca relación causal entre la propagación de la democracia a todas las principales naciones de Europa Occidental y el fortalecimiento de la integración europea<sup>29</sup>.

Estas reflexiones relativas a la escala de las naciones, o de los bloques supranacionales, capaces de ocupar una posición dinámica y autónoma, no pretenden sostener de manera general y dogmática que esas naciones o bloques deban necesariamente ser democráticos. Se conforman con sugerir que, para las *sociedades latinoamericanas*, la mejor posibilidad de alcanzar una escala superior por la vía de la integración regional es *partir de un consenso sobre los valores democráticos como plataforma sobre la cual construir una integración multidimensional y profunda. Ese fue al menos el claro punto de partida del proceso que condujo a la formación de la actual UE.*

La posibilidad de un desarrollo dinámico y autónomo en el presente mundo global depende, en igualdad de otras circunstancias, de la posibilidad de contar con mercados en gran escala. En consecuencia, las naciones con una gran población están en mejores condiciones reales o potenciales (de acuerdo con su ingreso per cápita) de convertirse en destino de un flujo creciente de inversiones que promueva el dinamismo económico. También podrán, además, gravitar en las negociaciones internacionales haciendo uso de su poder de mercado.

En el caso de América Latina, al igual que en el previo de la actual UE, esta gran escala puede lograrse mediante un proceso de integración multidimensional, basado no solo en la

<sup>29</sup>De alguna manera podría argumentarse que la primera experiencia de integración multidimensional de vasto alcance en el hemisferio occidental tuvo lugar tras la Revolución Americana (1776) también encuadrada en el marco de las instituciones incipientemente desarrolladas del capitalismo en la esfera económica y la democracia en la esfera política. Sin embargo, a diferencia de la experiencia europea, la integración multidimensional de los Estados Unidos de América incluyó una guerra civil y la conquista violenta de territorios mexicanos. De hecho la democracia política fue un punto de partida de un proceso de democratización con profundos altibajos y temibles retrocesos que ha continuado hasta hoy en dicho país.

*eliminación de barreras técnicas e institucionales operadas por las aduanas fronterizas que separan los mercados, sino sobre todo en la convergencia de todas las infraestructuras físicas y de las regulaciones necesarias para que los mercados funcionen, habida cuenta de la gran movilidad transnacionales de empresas y factores productivos.*

La integración europea, que estamos permanentemente tomando como referente histórico significativo, nos indica un proceso secuencial de democratización, integración regional, razonable dinamismo económico y autonomía, que sin duda fue acompañado por el surgimiento de sociedades económicamente equitativas. En la esfera política las democracias representativas de las naciones desarrolladas, y los procesos de democratización económica y social que de ellas derivaron, posibilitaron la protección, no solo de los intereses y derechos patrimoniales de todas las empresas, sino también, y principalmente, de los intereses y derechos personales de los consumidores y de los empleados y trabajadores.

Por supuesto las sociedades periféricas parten de condiciones históricas y estructurales muy distintas. Además, el nuevo escenario de la globalización está creando nuevos riesgos y oportunidades que deben ser evaluados sin suficientes precedentes históricos.

## 12. Capitalismo y democracia periféricos

Ni el capitalismo ni la democracia de las naciones que en algún momento de su historia fueron internacionalmente poderosas (como es el caso de prácticamente de todas las que conformaron la UE de los quince miembros antes de la actual ampliación) se propagó bajo las mismas condiciones a las naciones pobres y colonizadas del planeta. Ni siquiera tras el proceso de descolonización y conquista de la independencia política de muchos países periféricos, surgieron democracias al estilo occidental como las originarias de Europa y los Estados Unidos de América. La institucionalidad formal de la democracia se instaló tempranamente en América Latina pero la vigencia de las instituciones de la democracia ha sido un proceso lento que recién está terminando de cristalizar a fines del siglo XX y comienzos del XXI<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Este trabajo se conforma con afirmar que el concepto de democracia al que alude es el fundamento de la prioridad que debe otorgarse a los derechos y libertades humanos de todas las personas sin exclusión, y la responsabilidad que como contrapartida les cabe a los encargados de cumplir con las obligaciones o deberes humanos que les son correlativos. Para “aterrizar” un poco estas reflexiones demasiado vagas y generales, cabe decir que estos derechos y libertades se expresan en la relación estado-mercado que se establece especialmente en la elaboración de los presupuestos fiscales. Los temas de la equidad, del desarrollo y de la integración se expresan cuantitativamente en las cuentas fiscales no solo del gobierno central sino también de provincias y comunas en regímenes federales como el de los Estados Unidos de América o la Nación Argentina. En otro trabajo estrechamente ligado con este (Di Filippo 2004) se examinaron brevemente los conceptos de democracia periférica y capitalismo periférico tal como ellos se han desarrollado en América Latina. También se pusieron de relieve algunas de las contradicciones entre el desarrollo del capitalismo periférico y del proceso de democratización política (Prebisch 1981) acontecidos a lo largo de la historia contemporánea de América Latina. Las nuevas condiciones del orden económico internacional han cambiado las condiciones de funcionamiento del sistema centro periferia de relaciones internacionales tal como éste funcionó durante los siglos XIX y XX. A su vez esto es consecuencia de las nuevas modalidades de funcionamiento del capitalismo y de la democracia en las naciones desarrolladas. Sin embargo el fenómeno de la apropiación sesgada y desigual de las ganancias de productividad sigue aquejando a las economías periféricas que, por serlo, (incapacidad de creación y control de sus propios procesos tecnológicos) siguen conservando una posición en la economía mundial que afecta sus perspectivas de desarrollo, autonomía y equidad.



Desde la década del noventa prácticamente todas las naciones latinoamericanas se han ido alineando en los marcos institucionales de la democracia en la esfera política y del capitalismo global en la esfera económica<sup>31</sup>.

La etapa histórica de los golpes militares que persistió durante todo el periodo de la guerra fría se agotó tras el colapso del bloque comunista. Las carencias y debilidades de la democracia latinoamericana, incluyendo las crisis y caídas de gobiernos, tienden a “autorrepararse” por medio de mecanismos legales contemplados en las propias cartas constitucionales. Por lo tanto la continuidad de los gobiernos civiles no se ha visto interrumpida. El estado de derecho se ha mostrado sorprendentemente resistente y los “cuartelazos” militares han desaparecido.

El peligro que hoy acecha a las precarias democracias latinoamericanas no es el de los golpes de estado sino más bien el de la difícil gobernabilidad interna a escala nacional, el de la corrupción del proceso político *vis-a-vis* de las fuertes presiones del orden económico transnacional, y el del eventual indirecto u oblicuo intervencionismo militar estadounidense para prevenir, no ya las presuntas subversiones de origen comunista como en el pasado, sino la presunta amenaza terrorista alimentada desde gobiernos presuntamente hostiles a los Estados Unidos a la luz de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

La única vía internacionalmente legítima para afrontar estos nuevos desafíos es la convergencia de los sistemas de seguridad y defensa regionales bajo las reglas y mecanismos de la integración multidimensional fundada en los mecanismos de la democracia política.

### 13. Democracia e integración regional en Sudamérica

La integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es la mejor (quizá la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, en la escala sudamericana.

México, Centroamérica y el Caribe (MCC) están sujetos de manera casi irresistible a la gravitación política económica de los Estados Unidos. Esto significa, primero, que el principal mercado relevante y la principal fuente de inversiones transnacionales para este grupo de países MCC es el estadounidense (como lo prueba, por ejemplo, la expansión de la maquila en esas zonas), segundo que en los países MCC el poder de negociación y la escala de los mercados nacionales seguirá internamente fragmentado salvo que logre su unificación bajo la égida de su gran vecino del norte, y, tercero, que la dinámica de las economías MCC dependerá decisivamente de la dinámica de la economía norteamericana.

Pero el caso de Sudamérica *puede* ser distinto al del resto de América Latina y el Caribe: la autonomía de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los doce países sudamericanos. La gravitación objetiva de su poder internacional, dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que la gran escala de allí derivada, logre ejercer sobre los foros de negociación internacional (recuérdese de nuevo el caso de China).

<sup>31</sup> Desde luego las democracias latinoamericanas son frágiles en lo político y el proceso de democratización no se proyecta suficientemente a las esferas económica y sociocultural. También es cierto que el capitalismo de América Latina continua siendo periférico, (supeditado a flujos y modalidades de progreso técnico exógeno que escasamente puede asimilar y, mucho menos, controlar), bajo los rasgos y características que el sistema centro-periferia tiende a adoptar en la economía global de este nuevo milenio.

La *dinámica* del desarrollo sudamericano requiere del aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>) de gran potencialidad si se unifica.

Finalmente, la *equidad* del desarrollo sudamericano requiere ante todo de la preservación de la democracia sudamericana y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural.

### **Bibliografía:**

- Aristóteles (1971), *Política*, Austral.
- Boyer y Saillard (comp) 1997 (1995), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Boyer y Saillard 1997 (1995), “Un manual de la Regulación”, en Boyer y Saillard (comp).
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU.
- CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, ONU.
- Bunge Mario (2000), *Diccionario de filosofía*, Siglo XXI, México
- CEPAL (2005), Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)
- Di Filippo y Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL/Siglo XXI, Santiago de Chile.
- Di Filippo (1997), *Regionalismo y multilateralismo en la integración de América latina*, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl),
- Di Filippo (1998), “El sistema centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario Conmemorativo del 50 aniversario de la Institución, también en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Di Filippo (2004), “Regulacionismo y Escuela Latinoamericana del Desarrollo, la visión regulacionista al servicio de la integración latinoamericana, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*, CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Di Filippo (2004-a), *Two types of regional integration processes*, en Stanford University, Latin American Studies Center, Lunch Lecture at Bolivar House. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Di Filippo (2001), “*Globalización e integración en América Latina: Las formas periféricas del capitalismo y la democracia*”, Conferencia dictada en la Universidad de París, Institute de Hautes Études de L’Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, PARIS III. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Di Filippo Armando (1981), *Desarrollo y desigualdad social en América latina*, México: Fondo de Cultura Económica. Colección Lecturas del Trimestre número 44.
- Di Filippo Armando (2000), “Globalización, integración regional y migraciones”, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias.
- Di Filippo Armando (2002), “Justicia y Teoría Económica: redescubriendo a Aristóteles”, *Revista Persona y Sociedad*, Volumen xvi, número 2, agosto, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago.
- Di Filippo (2005), Lecciones de Filosofía Económica, apuntes de clase, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)
- Dunning, John (1993), “Trade, location of economic activity and the multinational enterprise” en Dunning John (ed.), *The theory of transnational corporations*, Volume I, Routledge, London, New York.
- Fairlie Alan (2004), “Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos”, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Ffrench Davis y Di Filippo (2003) "El rol de las Instituciones Regionales en la Globalización", *Revista de Estudios Internacionales* (del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), año XXXV, junio de 2003, número 141, página 5 y siguientes. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Kant I. (1941), *Filosofía de la Historia*, México, Fondo de Cultura, Colección Popular.

Neffa Julio (1998), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, EUDEBA.

Prebisch Raul (1981), *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rawls John (1971), *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

## Condiciones políticas y estrategia de desarrollo\*

Luis Blaum

Esta exposición gira alrededor de una inquietud: ¿qué condiciones políticas se requieren para implementar una estrategia de desarrollo?. En efecto, cuando se piensa en formular alguna, surge más tarde o más temprano, la necesidad de vincularla al poder, a la fuerza política que la sustente. Mejor aún, a cada paso se insinúa la imposibilidad de representarla únicamente en términos técnico-económicos y, en sentido contrario, la necesidad de articularla a una propuesta político-ética.

En nuestra anterior exposición sobre *La economía argentina y su crisis*, se destacó que la convertibilidad podía tomarse como un síntoma del denominado proceso de globalización. Es importante recordar algunos aspectos de este proceso para establecer un marco de referencia que permita evaluar las posibilidades y características de una estrategia de desarrollo en la presente coyuntura. En este sentido, habíamos marcado el cambio en el orden simbólico internacional a partir de la caída del muro de Berlín, cuestión que experimentamos claramente con la convertibilidad: así, pudieron reaparecer viejas prácticas y retóricas que atravesaron al capitalismo desde su nacimiento, relacionadas con la autonomía del mercado. Podemos describir esta problemática clásica diciendo que a partir de sus típicas patologías - desempleo, pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso, inflación /deflación, etc. - el funcionamiento del mercado afecta a los agentes según su posición en la estructura, generando conflictos sociales y políticos. Hirschman alude a este tema mediante la expresión “reacción de voz”: las patologías lo son en tanto retornan a manera de discurso político, grito o protesta, alterando a su vez el resultado económico. Es decir, el funcionamiento mismo del mercado produce *malestar*, expresión que se vincula al denominado Estado de Bienestar, destinado a tramitar estas cuestiones.

Esto nos conecta con el problema de la representación política. Conviene insistir en que “representación” no alude aquí al clásico concepto en el que un grupo o sector, cuya voluntad o sus intereses están plenamente constituidos, los expone en el ámbito político por medio de un representante (en cuyo caso, lo representado sería relativamente transparente y el representante tendría un estrecho margen para actuar), sino un proceso por el que la voluntad o el interés se constituyen por la representación. Es decir, el representante, o la representación, no son pasivos, sino que añaden, completan o modifican la voluntad o el interés de los representados<sup>1</sup>. Esto genera confusión, porque muchas veces se reconoce esta instancia sólo para grupos difusos o marginales, que se instituyen como voluntad al mismo tiempo que se identifican como grupo en el proceso mismo de representación. Tal es el caso que se utiliza para dar cuenta del peronismo. En cambio, se piensa que existen sectores con intereses claros y bien determinados, alrededor de una estructura económica. Recordemos por ejemplo, que algo así pensó Menem cuando convocó al grupo Bunge y Born para que se hiciera cargo de la economía. Así, accedieron al ministerio representantes /funcionarios del grupo que, por otra parte, no aportaron nada mejor ni peor que cualquier otro que tuviera que armonizar o compatibilizar sus intereses “a priori” -por así decirlo - con el de los demás. Es decir, mostraron claramente que el

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario pero no ha sido revisada por el autor.

<sup>1</sup> E. Laclau, *La razón populista*, p. 200.

“saber” empresario no es necesariamente el adecuado para la conducción política de su propio grupo. El Ministerio es un lugar de representación en el sentido que aquí tratamos de utilizar.

En esta perspectiva amplia de representación, en la que esta crea al objeto que representa, recordemos que ya el pensamiento marxista habló de ‘sustitutismo’ (Trotzky), en el que un sector o clase social podía “cumplir” las tareas de otro inexistente: la clase /partido obrero llevar a cabo las tareas de la burguesía. Esto es como decir que los objetivos de la burguesía no están definidos por su mera existencia real, sino que dependen de la instauración y reproducción de una estructura económico-social y política, es decir, un proyecto político –ético que impone, construye y difunde una forma de vida. Estamos entonces frente a una lógica política por la que se trata de constituir una unidad a partir de la articulación de una pluralidad de demandas sociales (lo que Laclau llama “populismo”) que hemos denominado genéricamente *malestar*. Siguiendo a Keynes, para salvar al capitalismo hay que hacerse cargo de los problemas sociales que suscita (la desocupación), eliminando incluso las prácticas especulativas. Debemos señalar una cuestión fundamental para esta perspectiva: se trata de crear una fuerza política que permita aglutinar o inscribir una multiplicidad de actores; de manera que sus fronteras o bordes no pueden constituirse sino con relación a la identificación de un exterior, de aquello que se rechaza.

Hay que insistir en que no hay un enfrentamiento *simétrico* entre el liberalismo económico – la autonomía del mercado – y el estado de bienestar (‘populismo’), como dos alternativas “burguesas” autónomas. La segunda fue una respuesta a los *efectos concretos de la primera operando en la práctica económico –social*, compitiendo con el comunismo y el fascismo. Por lo tanto, si el liberalismo económico era, por decirlo así, el “enemigo natural” que define el borde primigenio para la constitución de un campo “popular” que llevara a cabo las “tareas de la burguesía”, luego de la segunda guerra mundial el muro ayudó a consolidar esa frontera, abriendo un espacio o camino para el que el liberalismo no tenía respuesta política. El estado de bienestar fue en este sentido, un éxito rotundo. Complementariamente, junto al fin de la tensión – oposición –identificación que sostenía el estado de bienestar (y, en este sentido, dificultaba la regresión a los viejos discursos de la autonomía del mercado), la caída del muro marca también la crisis de los discursos contestatarios y emancipadores que enfrentaban al capitalismo como “totalidad”, o dicho de otro modo, de los proyectos de la izquierda respecto de la construcción de un nuevo orden económico -social. Sin embargo, esto también contribuye a la crisis de representación que abarca al *amo*, de la cual nosotros vivimos una suerte de “avanzada”. Este es el escenario sobre el que se desarrolló la crisis argentina y del que depende su evolución presente y futura. Es una crisis de representación global. Más aún, la hemos caracterizado como una degradación de la ética democrática.

En este marco, me gustaría proponer algunas cuestiones para debatir sobre el presente escenario político y las condiciones para la emergencia de una alternativa de desarrollo que, según vimos, se vincula a la crisis de representación. Señalemos que existen en la Argentina un conjunto de demandas heterogéneas que no son fácilmente integrables en un conjunto. Por lo demás, cuanto más extenso es el conjunto de demandas que se pretende articular, más inestable será la identificación de aquello que está del otro lado de la frontera (el enemigo). ¿Cuál es el punto de identificación común? ¿Sigue siendo el peronismo el nombre posible de esa articulación?

Es difícil pronosticarlo, pero en mi opinión, el peronismo es hoy el espacio de una disputa respecto del modo y construcción de la representación en el campo popular. El peronis-

mo nació en medio de una profunda crisis de representación, y se constituyó en la “voz de los sin voz”, y esta parece ser, una vez más, la alternativa en juego. Es decir, sólo a partir de allí se puede articular una unidad que, sin embargo, estará cimentada en su heterogeneidad irreductible: re -construir el pueblo /nación argentino en relación con la región y un mundo con un *amo* en crisis. Esta cuestión es fundamental. Si el contexto general es la ‘crisis’ del *amo*, el futuro dependerá entonces de las contingencias de las luchas y la posibilidad del propio *amo* de percibir su propia crisis, o de sumergirse más en ella. Crisis significa que su discurso y la práctica que lo sustenta, no puede contener ni dar solución - mostrar un rumbo - a los problemas y demandas sociales, dando lugar a un capitalismo depredador que esparce la desigualdad y que busca un enemigo para poder constituirse. En otros términos, la crisis es su inflexibilidad, su carencia de alternativas, lo que lleva al estrechamiento democrático...y esto es muy peligroso. Voy a citar un trabajo presentado por Saúl Keifman en las jornadas sobre finanzas en La Plata - “Sobre la economía política de la política monetaria” - , que se refiere a esta tensión entre la globalización y la democracia. Allí se comenta críticamente un artículo de Barro y Gordon que fue la inspiración intelectual del régimen monetario europeo actual. Keifman traza un triángulo donde tenemos tipo de cambio fijo, movilidad de capital y democracia. Podemos tener dos pero no tres. Si tenemos tipo de cambio fijo y movilidad de capital, obtendremos la convertibilidad. No hay nada para discutir y la política (la democracia) se subordina a la regla monetaria. Es decir, como está sucediendo en la Unión Europea, la regla monetaria es única y se sustrae de la discusión democrática: “La eliminación lisa y llana de la discrecionalidad que postulan (Barro y Gordon) equivale a dejar fuera de la discusión democrática una de las herramientas fundamentales de la política económica: la política monetaria”.

Frente a esto, la construcción de un nuevo espacio de representación no debe eludir estos temas y, según creo, la crisis regional (Mercosur) no es ajena a ello. Como lo fue en su momento la Unión Europea, no hay que pensar al Mercosur únicamente desde lo económico, sino que, a la inversa, debe convertirse en un proyecto político que desarrolle la economía desde la ética, por lo tanto, privilegiando los problemas de desocupación, distribución del ingreso, salud, etc, incluyendo la crisis ecológica global.

Un punto que me parece crucial para este proyecto, es que en nuestro país, el “tamaño” al que se ha reducido el estado es absurdo. Debe retomar su peso en el desarrollo económico -social y en el ‘bienestar’ de la población: la provisión de salud, educación y seguridad gratuitas es indispensable para la redistribución del ingreso. También hay que volver a debatir su papel en la provisión de bienes públicos y en la planificación de inversiones, fundamentalmente en infraestructura. Una cuestión importante es ampliar el concepto de “economía mixta”, favoreciendo formas de propiedad y organización no -capitalistas que, por otra parte, extienden el alcance de la “democracia”. Las cooperativas por ejemplo, han probado una vez más su eficacia y eficiencia durante la crisis. Pero su eficiencia o eficacia económicas no es la única y principal razón por la que se deberían promover el cooperativismo y, por lo mismo, formas de organización económica “mixtas”, pues seguiríamos en la misma lógica que se desea combatir. El argumento fundamental es que, la (re)construcción del espacio político pueblo /nación argentino en relación con su pertenencia regional (Mercosur) y en el contexto de un mundo con un *amo* en crisis, *debería* realizarse en conjunción con el compromiso por imponer valores - “formas de vida” - distintos de los que hoy hegemonizan al mundo, y no veo razones para dejar esto de lado.



# Tan solo confiar: el conocimiento económico entre economía y política

Alexandre Roig\*

## Introducción

Interrogarnos sobre el “¿qué hacer?” frente a la crisis argentina, implica indudablemente pretender transformar el futuro en porvenir y orientar la mirada hacia lo no sucedido. Este tipo de enfoque encierra, para un cientista social, un peligro: el de querer sustituir a la lucha política, desplazándola por una mera discusión académica.

Trataremos aquí por el contrario de respetarla, dando cuenta desde el inicio de un desafío fundamental: interrogar el futuro sin disfrazar categorías morales con un discurso científico que pretenda ser neutro. Es decir, pensar el “¿qué hacer?” explicitando la normatividad de mi postura, partiendo a su vez desde las consecuencias de lo ocurrido y limitarse, con toda la humildad posible, a imaginarse lo que podría ser, sin certeza alguna sobre lo que será.

Sin eludir el desafío de responder a lo que nos convoca, me permitiré detenerme entonces en esta tenue frontera que separa la ciencia de la política para observar las relaciones entre economía y política y tratar, desde este incómodo espacio, de pensar el cambio desde una dimensión interpretativa de la realidad, asumiendo e inclusive reivindicando una postura creativa. En este sentido la propuesta que trataré de defender puede sintetizarse de la siguiente manera: la salida de la crisis, y tal vez la prevención de próximas crisis, reside justamente en la revalorización de la dimensión poética, es decir creativa y hermenéutica, es decir interpretativa, de la producción del conocimiento.

Para ello se reflexionará de *manera hipotética* sobre el modo en que la producción de conocimiento, en particular de conocimiento económico, influyó en el funcionamiento de la convertibilidad y de su crisis. Se defenderá la idea de que la producción de conocimiento económico permitió construir una forma específica de confianza en torno a la moneda fundándose sobre *la imposibilidad* de salir del régimen monetario establecido. Daremos cuenta de que esta forma de confianza encierra una contradicción: a la vez que garantiza la estabilidad de la moneda construye las condiciones de su crisis dotándola de propiedades *in-adaptativas* frente a las contradicciones del régimen de acumulación y las transformaciones coyunturales.

Si este trabajo persigue alguna propuesta, no es tanto plantear un debate epistemológico, sino pensar las implicancias institucionales de las formas dominantes de producción científica.

Propondré finalmente, como modo posible de salir de la crisis y principalmente evitar crisis futuras, adherir al verso de Gabriel Celaya donde afirma que *“la poesía es un arma cargada de futuro”*.

Este planteo implica sin dudas volver, en una primera etapa, sobre una interpretación de la crisis de la convertibilidad analizando el rol que jugó la ciencia o mejor dicho el dis-

---

\* Investigador del CEDFA (Universidad del Salvador), investigador asociado del CEIL-PIETTE (CON-ICET) Área Representación e Identidad, Doctorando de la EHESS de Paris. [aroig@salvador.edu.ar](mailto:aroig@salvador.edu.ar)



curso científico, en la relación entre la economía y la política, antes de elaborar propuestas de salida de crisis y/o de prevención de crisis futuras.

### **De varias imposibilidades y una “confianza desesperada”**

Todo aquel que vivió una crisis como la que conoce la Argentina, observa, en su desnudez, innombrables procesos sociales que habían sido velados por la rutina. De algún modo la realidad vuelve a ser, por un instante, simple. Las leyes, la moneda, los discursos aparecen, más que nunca como construcciones sociales. La “naturalidad” de los procesos sociales se desvanecen bajo el peso de la realidad y la interrogación toma su forma más pura: ¿cómo llegamos a esta crisis? ¿Cómo, siendo que la convertibilidad ahogaba la Argentina, no logramos salir previamente de ella? Poco importa que esta pregunta resulte fácil de plantear, una vez derrumbado el régimen monetario, no deja de ser pertinente.

La imposibilidad es hoy como entonces el principal argumento de explicación de lo sucedido. Costo político elevado, estructura económica restrictiva, ceguera o corrupción de los decisores, incapacidad de movilización popular, etc... [Sgard, 2004]. Si algunos de estos argumentos pueden ser válidos, plantean sin embargo un problema lógico central; el argumento es circular: “era imposible salir de la convertibilidad porque era imposible salir de ella”. El fenómeno se explica por sí-mismo, mientras que el problema se plantea en términos de decisión. No hay y no hubo ninguna fatalidad en el “destino” de una colectividad. Adoptar o no querer salir de la convertibilidad sigue siendo del dominio de la decisión.

Sin embargo esto no implica dejar de tomar en serio esta afirmación de imposibilidad o que sea necesario despreciarla bajo el pretexto de que se trata de una “creencia errónea”. Al contrario, lo importante no es tanto preguntarse sobre la necesidad de salir o no de la convertibilidad, lo que resulta una cuestión de carácter más bien político o normativo (aun cuando podamos considerar que lo era) sino por qué era considerado imposible salir de ella. La cuestión no debe plantearse, entonces, en términos de la validez o no de las condiciones de imposibilidad, sino analizar ¿cómo se construyó socialmente esta creencia en la imposibilidad y cuáles fueron sus efectos?

### **Construir lo imposible...**

Este régimen monetario, cuyo derrumbe marcó el fin de un régimen de acumulación [Boyer y Neffa, 2004], puede ser pensado a la vez como hecho monetario, jurídico y discursivo. Es un hecho monetario porque instaura una forma específica de relación entre sujetos mercantiles [Aglietta y Orléan, 1982], relación que pasa por el equivalente funcional entre el dólar norteamericano y el peso argentino. La ley de convertibilidad instaura así prácticas económicas singulares, una forma específica de relación con las cosas, [Dumont, 1982]. Al haber condicionado la convertibilidad tanto los comportamientos micro-económicos como macro-económicos, la sociedad en su conjunto se vio comprometida, en su relación a las cosas, por esta forma monetaria y puede así ser pensada como un hecho social total [Mauss, 1957].

La convertibilidad es a su vez un hecho jurídico entre otras razones porque nace bajo la forma de ley sancionada por el parlamento. Este elemento es esencial sobre todo si no olvidamos que la convertibilidad se presenta como respuesta a la hiperinflación. La sanción de una ley tenía como objetivo hacer imposible toda devaluación, garantizar así su peren-

nidad y fundar una confianza absoluta en este régimen. La lógica de este régimen monetario es *hacer cada vez menos posible* la salida del sistema que instaure, considerando este imperativo como condición de una confianza creciente. Si llevamos esta lógica hasta su límite, la confianza absoluta en la moneda reside en la imposibilidad total de salir del régimen monetario.

Y si efectivamente es la confianza lo que está en juego en esta forma monetaria, podemos considerar a la convertibilidad como un hecho discursivo. Se produce entonces un desafío de significación en torno de la convertibilidad, sobre la confianza que instaure y sobre todo en relación con la idea de que la pérdida de confianza en la moneda daría automáticamente nacimiento a la hiperinflación y/o a la dolarización. Una vez realizada la devaluación del peso, este discurso se presenta tal como es, es decir, como una creencia.

La centralidad del objetivo de producción de confianza en esta forma monetaria da a la dimensión discursiva de la convertibilidad un rango predominante. Esta cuestión es tan central que inclusive cuando el régimen monetario se ve seriamente cuestionado por un sobreendeudamiento del país, por la circulación en la economía argentina de 17 monedas paralelas o cuasi-monedas, por la fuga masiva de capitales, por un riesgo país que rompe día a día su propio record y una disminución de reservas en dólares que hacen que la convertibilidad no exista de facto, el gobierno ignora estas informaciones y sigue peleándose para “salvar la convertibilidad”.

El trabajo de significación resulta central en este proceso de construcción de lo imposible en la Argentina, imposibilidad que como señalamos es la condición *sine qua non* de la confianza en la moneda, a su vez punto central de este régimen monetario.

Ahora bien, ¿de qué manera fue construido este imposible? ¿Según qué prácticas? Si bien el objeto de este trabajo no es ahondar en este interrogante, retomaremos sintéticamente algunos elementos que resulta necesario tener en cuenta, los cuales requerirían sin duda un trabajo más exhaustivo<sup>1</sup>.

Este enfoque implica, en primer lugar, pensar el discurso no en su aparente carácter etéreo, sino inscribiéndolo en los efectos concretos generados en la interacción social. El discurso es visto como una práctica como puede serlo un golpe, un martillazo, el escribir una carta o leerla [Foucault, 1970, 2001; Chartier, 1996]. Si bien podemos distinguir entre prácticas discursivas y prácticas no discursivas por los modos históricos que toman sus lógicas de acción, ambas tienen consecuencias concretas y propias, ambas son actuantes.

Ahora bien, si nos detenemos en las prácticas discursivas en torno a la convertibilidad observamos claramente en ellas la intervención de prácticas preponderantes: las de algunos economistas. Son ellos, sin lugar a dudas, los que crearon el discurso sobre la convertibilidad y los que más hablaron de la convertibilidad. Aun cuando no resultan ser los únicos agentes que intervienen, los economistas son los agentes centrales de esta práctica discursiva en torno a la convertibilidad y nos concentraremos sobre ellos para analizar nuestro problema<sup>2</sup>. Es decir, partiremos de la hipótesis de la centralidad del discurso de los economistas en la construcción de la imposibilidad de salir de la convertibilidad.

El segundo elemento consiste en interrogar las lógicas de acción de estos discursos.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se funda en una tesis doctoral en proceso de escritura.

<sup>2</sup> Dado que no voy a desarrollar este punto quiero dejar en claro que no pienso en los economistas como una categoría homogénea, ni siquiera en el seno de esta empobrecedora pero tal vez inevitable dicotomía que se establece entre “heterodoxos” y “ortodoxos”.

Plantaremos la hipótesis de que la construcción de imposibilidad deviene, en la práctica de los economistas, una reducción de los posibles. Lo que construye la imposibilidad no es solamente el hecho de afirmar que algo es imposible sino principalmente desautorizar las otras posibilidades, o mejor dicho la posibilidad de alternativas. Por definición lo imposible existe si y solamente si, no hay posibilidades que lo vengán a cuestionar, que lo pongan en peligro.

El tercer elemento se refiere al hecho de que esta desautorización implica que algunos agentes estén más autorizados a producir discursos que otros. Las lógicas de la autorización son varias y pasan tanto por las lógicas académicas (títulos alcanzados, procedencia de los títulos, pertenencia a centros de investigación o asociaciones, teorías utilizadas, objetos estudiados...) [Lebaron, 2000] como políticas (nombramiento en cargos, lugar otorgado a los “expertos” por los políticos...) o económicas (acceso a recursos y legitimación dentro del mundo económico...).

A partir de las entrevistas realizadas, observamos claramente que resultan numerosos los economistas que expresan o se presentan como críticos respecto de la convertibilidad en la intimidad aunque callaron públicamente sus opiniones durante la misma. Son varios aquellos que afirmando en público su desacuerdo vieron disminuir sus recursos y menguar su posibilidad de participación a los debates académicos. Estudiamos entonces con más precisión aquellos economistas autorizados.

Si bien estas lógicas de autorización se encuentran presentes en todas las profesiones y disciplinas, cobran una dimensión particular en la ciencia económica. De las ciencias cercanas “al poder”, es esta la que goza de mayor respeto, la que tiene, para retomar la categoría foucaultiana, un *estatus de verdad* que valida la autorización y que permite una mayor difusión en la sociedad, vía la educación y los medios de comunicación [Foucault, 2001; 2005].

Partiendo entonces de la idea de que los economistas son portadores de lógicas de acción que construyen lo imposible, me centraré en su discurso para proseguir este razonamiento.

El primer elemento en la construcción de la imposibilidad reside en la creencia profunda en el paradigma de la razón instrumental. La devaluación y la salida de la convertibilidad, se presentan como “irracionales” en el sentido de que la convertibilidad siendo una ley, toda derogación o modificación iba a implicar, por la temporalidad legislativa, la anticipación racional de cualquier devaluación por parte de los agentes económicos, y dejaría sin efecto las consecuencias positivas deseadas.

En esta concepción, la ley y el poder político vienen a jugar una función de salvaguardia del sistema, por sus lentos procedimientos, que no permiten la acción rápida que evite la anticipación “racional” de los sujetos. Este rol de la ley pone así en el corazón de la decisión política la adopción de la ley de convertibilidad, pero a su vez inscribe en sus propias lógicas las condiciones de la imposibilidad de salir de ella.

Aparece ahí una de las grandes paradojas de la relación entre economía y política. Si bien este sistema pretendía atar las manos de la política, le pide al orden político mismo que internalice su subordinación al orden económico. De alguna manera la convertibilidad se funda sobre lo político para limitarlo mejor.

La concepción subyacente a esta forma de relación con el poder político reside en la lectura que se hace de la hiperinflación, lectura mediada por una representación singular de la política y de la economía.

Efectivamente, el análisis predominante de la hiperinflación se encuentra en la idea del actuar “irresponsable de los políticos” frente a la política monetaria, construyendo esta arbitrariedad como fuente del mal.

La política se ve como problema, lo que, por un juego de espejos lleva a ver a la economía como el dominio de la lógica, de la razón, donde desaparece la incertidumbre por hacer desaparecer la decisión, el conflicto y paradójicamente la libre acción.

Efectivamente, la decisión implica la existencia de alternativas; la ausencia de decisión implica la no existencia de alternativas. Descalificada la decisión, eliminada la necesidad de tener alternativas y puesta en jaque la acción política, poca sustancia le queda al actuar político. Y mientras predomine la razón instrumental en los agentes económicos, el régimen monetario funcionará perfectamente, lejos de los avatares de la decisión humana, protegidos por los mecanismos de la economía.

Esta ausencia de decisión aparece inclusive en la decisión misma de adoptar la convertibilidad. Para retomar un comentario de Juan José Llach, “*la convertibilidad es traducir en ley el deseo de la gente*” [CEPAL, 2003]. Esta ausencia de decisión termina de dar coherencia a la estructura representativa en torno a la política, ya que la convertibilidad misma no es fruto de una decisión sino de una traducción.

Sin entrar excesivamente en una sobre-interpretación de lo dicho, detengámonos en la dimensión de la traducción. Porque al fin y al cabo quien en este caso dice lo que es el deseo de la gente en términos de relación con la moneda, son los que pueden interpretar las informaciones dadas por el mercado: los economistas. Así al mismo tiempo que se naturaliza la decisión de adoptar la convertibilidad alejándola de cualquier conflicto en torno a intereses materiales que pudieran estar detrás de ellos, es en la ciencia donde reside la validación de la medida adoptada y es el economista quien dice “la verdad” sobre los deseos de la gente. Frente a ese estatus de lo dicho, no hay alternativa posible.

Esta forma de naturalización se encuentra también presente en la representación que se hace de la historia económica de la Argentina. En los textos y entrevistas analizados, aparece una referencia permanente a la idea de “vocación de la Argentina” (naturalizando el porvenir) o al “destino de la Argentina” (divinizando el porvenir). En ambos casos se construye una imposibilidad de pensar una alternativa a la dependencia del extranjero y a la idea de que la Argentina sólo puede vivir de rentas agrícolas o financieras (y tal vez ahora petroleras) incapacitada “por naturaleza” para vivir de manera distinta.

Estos elementos muestran parte de la estructura representativa en torno a la convertibilidad y el modo en que la misma construye la imposibilidad de construir otro régimen monetario, destruyendo cualquier tipo de alternativa.

Las implicancias de este discurso son claras. En primer lugar, como el fin de la convertibilidad nos mostró, no se piensa la posibilidad de la crisis, es decir no se piensa la posibilidad del fin del régimen. Este elemento viene acompañado por la ausencia de incorporación a las representaciones sociales expresadas de la conflictividad y de las incoherencias. Estas son declaradas como anomalías que ponen en peligro el régimen monetario y tienen por ende que ser eliminadas. Esta cuestión resulta sin embargo coherente con una representación negativa de la política y de la idea que la economía y la sociedad tienen que ser regidas a partir de los principios de la economía de mercado, fundando esta creencia en la dimensión “verídica” de las hipótesis teóricas de la ciencia económica.

Vemos entonces que la convertibilidad que pretende reconstruir la confianza en la moneda, lo hace desde la imposibilidad de construir una forma monetaria alternativa. Es decir,

para retomar las categorías desarrolladas por André Orléan [Aglietta, Orléan, 1986] y los análisis que en base a ellas elabora Bruno Théret [Théret, 2005], podemos decir que la confianza que genera la convertibilidad no pasa únicamente por la autoridad de un poder colectivo que “inspira confianza”, como representante de una “soberanía protectora”, ni tampoco resulta el fruto de una costumbre, de una rutina. Nos encontramos tal vez más cerca de una forma de confianza ética donde una autoridad simbólica sostiene por medio de su discurso la confianza en la moneda, no por sus virtudes intrínsecas, sino por una razón exterior a ella, la inexistencia de alternativa, la imposibilidad de salir de ella. Observamos en este proceso una forma singular de confianza que nombraremos “confianza desesperada”.

### **...genera una “confianza desesperada”**

Esbozaremos aquí, de manera sucinta, algunas reflexiones sobre las características de esta “confianza desesperada” conscientes del carácter parcial e incompleto de su presentación.

Si bien la convertibilidad toma la forma de una ley, vimos que paradójicamente, es para controlar mejor al gobierno. Es decir que esta moneda se funda en la confianza jerárquica solamente en el sentido de que no habrá intervención de un poder colectivo, ya que la moneda se ve “separada” del orden de las políticas públicas.

La rutina, la confianza metódica, juega sin lugar a dudas un rol importante en la aceptación de esta moneda, pero no parece ser el pilar de la confianza. La convertibilidad nace después de la destrucción de una moneda y su confianza se construye *ex ante*, aunque se valide después en las prácticas cotidianas.

Como decíamos anteriormente, la dimensión simbólica parece jugar un rol central aunque construido esencialmente sobre la idea de imposibilidad y sobre el sostenimiento permanente de esta imposibilidad. Es decir que el discurso sobre la moneda debe regenerarse permanentemente para sostener esta confianza, constantemente es necesario defender la idea de que no existe alternativa.

Esta forma de confianza fundada sobre la imposibilidad permite sostener fuertemente la moneda mientras las contradicciones del régimen de acumulación no son muy fuertes. Podemos afirmar entonces que esta construcción de imposibilidad es necesaria a la existencia de este tipo de moneda. Pero, por su propia lógica excluidora o mejor dicho destructora del conflicto, de la discusión y de la crítica, no permite a la institución monetaria adaptarse frente a las contradicciones del régimen de acumulación tan ampliamente señalado en los trabajos del seminario anterior.

La confianza desesperada tiene por ende un primer efecto: inflexibilizar la institución monetaria impidiendo incorporar el cambio y transformarse. Cualquier cambio, cualquier modificación de la forma monetaria pone en jaque la confianza en la moneda. No permite ni siquiera discutir públicamente el cambio, ya que cualquier duda planteada sobre la convertibilidad puede quebrar la confianza. No es posible generar ningún tipo de alternativa sobre la forma monetaria bajo riesgo de terminar con la moneda misma. Algunos de los principales argumentos señalados por los economistas entrevistados respecto del profundo silencio de muchos de sus colegas es justamente el temor a generar la crisis. La forma de confianza construida exigió el silencio de los economistas y generó de este modo parte de las condiciones de su crisis impidiendo su adaptación.

Vemos ahí la importancia del discurso de los economistas respecto de la moneda y la

relación entre prácticas académicas y la institución monetaria. Porque efectivamente esta imposibilidad tiene su origen en lo que se “puede” decir y lo que no sobre la economía o desde la economía.

Segundo efecto de esta forma de confianza es el estatus que se da a la política. Como decíamos antes, esta forma de confianza implica des-activar la política, es decir impedirle todo tipo de acción sobre la economía y a su vez transformar la configuración de la responsabilidad política.

Como bien lo señala Max Weber en *El político y el científico*, [Weber, 2003] la vocación política implica una ética de la responsabilidad. Dicho de otra forma, la política es el dominio de la decisión y de la responsabilidad. Es un dominio sumamente moral ya que toda decisión, en un mundo incierto se funda en valores o creencias.

Pero el estatus de verdad del discurso científico viene a desplazar esta ética de la responsabilidad por una ética de la certeza que implica una postura de *veridicción*. Se construye a través de esta forma de confianza una transformación de la responsabilidad política. La responsabilidad no está en la decisión sino en garantizar la adecuación de la sociedad con la verdad. La soberanía no se sitúa en la acción política, sino en el discurso científico.

La gran paradoja de este desplazamiento, es que esta forma de soberanía del discurso científico, todavía hoy in-cuestionada, es a su vez irresponsable de sus decisiones. Primero porque se funda en la idea, como dijimos antes, de que no es una decisión, pero además porque sigue cargando en las prácticas políticas la responsabilidad frente a los sujetos políticos. De hecho la crisis de la convertibilidad no cuestionó al discurso científico que sostenía estas políticas, puso en jaque al político mismo. El “pueblo” derrocó a los políticos, les exigió “que se fueran todos”, aunque no al discurso. La soberanía del discurso sigue indemne. Lo propio de un discurso de verdad es su irresponsabilidad.

Encontramos entonces en este breve e incompleto análisis la idea que queríamos abordar en el análisis de la relación entre economía y política. Estas relaciones no pueden ser pensadas sino es a través de la mediación del discurso científico y, en particular, por la producción del conocimiento económico. Resolver la crisis, salir de ella o evitar crisis futuras, implica detenerse sobre esta mediación como un problema en sí mismo cuyas implicancias resultan centrales en nuestra preocupación.

### **Conclusión: La hermenéutica es un arma cargada de futuro**

Salir de la crisis y evitar crisis futuras implica pasar en limpio algunas lecciones sobre lo dicho anteriormente. Si bien las propuestas que siguen puedan llegar a parecer ilusorias, utópicas e irreales, no dejan de ser, en mi opinión, necesarias para poder al menos evitar en el futuro algunos de los procesos vividos por nuestra sociedad.

#### ***el conflicto de las interpretaciones...***

La primer propuesta se refiere a la necesidad de erradicar el estatus de verdad del discurso científico y asumir la dimensión hermenéutica de la producción científica.

En primer lugar, esto se debe a una razón puramente epistemológica, porque toda producción discursiva se funda en creencias y la ciencia económica no está exenta de ellas. En segundo lugar por una razón más filosófica, porque en un mundo radicalmente incierto no

se puede erradicar la incertidumbre, y ni siquiera (o todavía menos) eliminar el actuar político y reemplazarlo por mecanismos fundados sobre un discurso científico dotado supuestamente de virtudes mayores que la decisión política.

Proponemos “simplemente” cambiar el estatus del discurso sobre todo cuando sostiene instituciones como la moneda. Está claro que una moneda fundada sobre un discurso “verdadero” goza de cierta estabilidad, pero está claro también que el precio de esta estabilidad es la rigidez de la institución monetaria que no puede adaptarse a los cambios de situaciones.

Segunda consecuencia: es necesario cambiar de paradigma económico. Pensar la crisis y la conflictividad implica salir de la representación de una sociedad a-conflictiva en su esencia. Esta visión estigmatiza al conflicto como una anomalía considerando su anulación como necesaria. Proponemos volver a una visión más existencialista de la sociedad en la que, retomando a Hannah Arendt [Arendt, 1997], la condición humana se funda en un hecho de pluralidad humana, de diferencia y de conflicto. Cargar de connotación negativa al conflicto es reducir la posibilidad de su comprensión y por ende de una acción reflexiva.

En el caso de la Argentina esto implica romper con la comparación jerarquizante que consiste en hacer “como el otro” adoptando modelos de desarrollo ajenos, para entrar en la comparación comprensiva de nuestros procesos y nuestros modos de desarrollo. Esto implica revisar la historia y su historiografía (como lo propone entre otros Mario Rapoport [Rapoport, 2000] y deconstruir las ideas sobre el destino de la Argentina o su “vocación natural”).

Concretamente estos elementos exigen una subversión cognitiva siguiendo la expresión de Bourdieu, que sólo puede realizarse replanteándonos nuestras hipótesis como investigadores y modificando nuestras prácticas y contenidos en la formación de los estudiantes, y los estudiantes de economía en particular. El primer paso de este proceso sólo puede provenir de la humildad del científico, condición previa para “salir de la crisis” y reducir crisis futuras.

Tercera consecuencia, todavía más profunda: transformar los contenidos cognitivos de las instituciones para que estas no se legitimen por el discurso de verdad de la ciencia, sino a partir de la práctica política, práctica que se funda en la organización de la conflictividad social, y no en su negación y la afirmación de un consenso inexistente, práctica que orienta al colectivo mediante decisiones asumidas como tales y no postula desde la “ciencia” el lugar adonde todos tenemos que ir.

Esto último punto implica devolver la responsabilidad a la política, reconstruirla como espacio de la soberanía, reincorporar el conflicto como elemento central de nuestra sociedad.

### ***permite la organización del conflicto***

Esta visión del conflicto rompe totalmente con las lecturas que se hacen del desorden y la inestabilidad. Las sociedades son conflictivas, son violentas, aunque no nos guste. El problema es qué se hace con el conflicto. Se lo puede negar o reprimir, es en general la opción conservadora, y la historia nos muestra que tarde o temprano este ocultamiento termina estallando.

Se lo puede incrementar para subvertir el orden existente o aceptarlo, asumirlo y organizarlo. Ya que claramente este encuentro se sitúa en una reflexión sobre la transformación del capitalismo y no en su erradicación, la opción que parece prevalecer es la de organizar el conflicto.

Pero sólo se puede organizar el conflicto si la ciencia devuelve a la política una ética de la responsabilidad. Me refiero a una devolución porque me parece que está en manos del mundo académico asumir su responsabilidad en las crisis y en el porvenir de una colectividad.

La decisión de lo que se haga, el famoso modelo de país que no estamos pensando, puede surgir de esta conflictividad organizada, tomando en cuenta las relaciones de fuerza, confrontándolas. Asumir teóricamente el conflicto es pensar políticamente una sociedad de la negociación.

La estabilidad de las instituciones ya no proviene entonces de las creencias construidas por sujetos autorizados, sino por relaciones de fuerzas concretas. La construcción institucional toma entonces otro sentido, dando lugar a los cambios históricos y a las luchas.

En esta concepción una institución estable es aquella fundada sobre la negociación y no sobre la imposición generada por la imposibilidad de hacer otra cosa. Una institución estable es una institución que puede transformarse y la transformación pasa por el conflicto.

Pero para ello, insisto, el científico tiene que bajar de su lugar predominante y asumir que su producción es ante todo interpretación.

Esto no significa que la ciencia no pueda iluminar a la política, sino simplemente que si su discurso adopta las formas de la verdad corre el riesgo de petrificar a las instituciones y generar por ende inestabilidad, fisuras y crisis frente al mínimo choque. La confianza en nuestras instituciones tiene que fundarse por ende sobre un principio de realidad: las relaciones de fuerzas en presencia.

## Bibliografía

- Aglietta, M., Orléan, A. (Eds.) (1998), *La monnaie souveraine*, Odile Jacob, Paris.
- Aglietta, M., Boyer, R., Lordon, F., Orléan, A., Théret, B. (2000), « *La théorie de la régulation. Nouveaux fondements, analyses et propositions* », Ronéotypée, Paris.
- Arendt, H., (1997) *¿Qué es la política?*, Paídos, Barcelona.
- Avila, J. (comp.), Almansi, A., Rodríguez, C., (1997), *Convertibilidad. Fundamentación y funcionamiento*, CEMA Instituto Universitario, Buenos Aires.
- Basualdo, E., (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Bauman, Z., (1978), *Hermeneutics and social science*, Columbia University Press, New York.
- Berger, P., Luckman, T. (1966), *The social construction of reality*, Doubleday, New York.
- Bourdieu, P. (1982a), *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris.
- Bourdieu, P. (1997), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, INRA, Paris.



- Bourdieu, P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, Paris
- Boyer, R. (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves (éds.) (2002), *La Théorie de la régulation : Etat de savoirs*, La Découverte, Paris.
- Boyer, R. y Neffa, J.C. (Edi) (2004), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila, CEIL-PIETTE, Caisse de Dépôts et Consignations, Buenos Aires.
- CEPAL, HEC Montréal, (2003), *Para entender diez años de convertibilidad*, CD ROM, CEPAL Buenos Aires, et HEC Montreal, Buenos Aires, Montreal.
- Chantreau, J.P. (2003), « La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité : éléments pour une approche holindividualiste », *L'Année de la Régulation*, Vol. 7, pp. 45-88
- Chartier, R., (1996), *Escribir las prácticas: Foucault, de Certeau, Marin*, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- Comeliau, C. (2000), *Les impasses de la modernité*, Seuil, Paris
- Comeliau, C. (Dir.) (2003), *Brouillons pour l'avenir : contributions au débat sur les alternatives*, Les nouveaux Cahiers de l'IUED, IUED, PUF, Genève, Paris.
- Dezalay, Y, Garth, B., (2002), *La mondialisation des guerres de palais*, Edition du Seuil, Paris.
- Dumont, L. (1982) *Homo aequalis. Génesis y apogeo de la ideología económica*. Taurus, Madrid.
- Foucault, M, (1974), *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona.
- Foucault, M (2001), *Verdad y formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.
- Foucault, M. (2005), *Naissance de la bio-politique*, Gallimard, Paris.
- Henaf, M. (2002), *Le prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Editions du Seuil, Paris
- Jaubert, B, Muller P., (1987), *L'Etat en action*, PUF, Paris
- Jodelet, D. (2002), *El estado actual de las representaciones sociales*, Universidad Autónoma de Puebla, México.
- Jodelet, D (Dir.) (2003a), *Les représentations sociales*, PUF, Paris [1989
- Keifman, S., "Veinte años de democracia", *La Gaceta de económicas*, nº16, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires,
- Lebaron, F. (2000), *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, Paris.
- Lefebvre, H., (1980), *La présence et l'absence. Contribution à la théorie des représentations*, Casterman, Paris.
- Lordon, F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel, Paris.
- Lordon, F., (1998), "Politique économique et régime des idées", Miméo CEPREMAP.
- Lordon, F. (1999), "Croyances économiques et pouvoir symbolique", *L'Année de la régulation*, Vol. 3, pp. 169-210.
- Mauss, M. (1958), *Sociologie et Anthropologie*, PUF, Paris.
- Moscovici, S. (1961), *La psychanalyse, son image et son public*, PUF, Paris.
- Moscovici, S. (1997), « Des représentations sociales collectives aux représentations sociales : éléments pour une histoire », in JODELET, D., (1997), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, pp. 79-103.
- N'haux, E., (1993), *Menem-Cavallo: el poder Mediterráneo*, Corregidor, Buenos Aires.

- Neffa, J. C. (1998) *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Olivera, J.H.G., « Realidad e idealidad en la ciencia económica », *Revista Ciclos*, Année III, Vol. VII, n°13, 2<sup>ième</sup> semestre 1997, Buenos Aires.
- Orléan, A., « Le tournant cognitif en économie », *Revue d'économie politique*, n°5, sept-oct 2002, pp. 717-737.
- Orléan, A. (2003), *What is a collective belief ?*, Ronéotypée, Paris.
- Piaget, J., (1968), *Le structuralisme*, PUF, Paris.
- Rapoport, M. et alii, (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 - 2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Roig, A. (2001), *La fin de l'histoire comme projet ? Le discours du PNUD*, Mémoire de DEA, IUED, Genève.
- Roig, A., (2003), « Renaître de ses crises, le plan Phénix et l'alternative de développement en Argentine », en COMELIAU, C. (Dir.) (2003), *Brouillons pour l'avenir : contributions au débat sur les alternatives*, Les nouveaux Cahiers de l'IUED, IUED, PUF, Genève, Paris.
- Sapir, J. (2000), *Les trous noirs de la science économique*, Albin Michel, Paris.
- Sapir, J., (2002), *Les économistes contre la démocratie*, Albin Michel, Paris.
- Sevares, J., (2002) *¿Porqué cayó la Argentina?*, Norma, Buenos Aires.
- Sgard, J., (2002), *L'économie de la panique. Faire face aux crises financières*, La Découverte, Paris.
- Sgard, J., (2004), *Ce qu'on en dit après. Le Currency Board argentin et sa fin tragique*, CEPII, Paris
- Théret, B., (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris.
- Théret, B., (2005), *La monnaie dévoilée par ses crises*, en prensa.
- Verges, P. (2003), « Les représentations sociales de l'économie : une forme de connaissance », en Jodelet, D (Dir.) (2003a), *Les représentations sociales*, PUF, Paris.
- Weber, M. (1921), *Le savant et le politique*, tr. fr., (1970), Plon, Paris.



## **Prospectiva de la relación salarial**

# El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición

Julio César Neffa\*

## Introducción

En *La economía argentina y sus crisis (1976-2001)* (Boyer y Neffa, 2003) habíamos presentado estadísticas y hecho un breve diagnóstico de la situación prevaleciente del mercado de trabajo al final de ese período. Vamos a tomarlo como punto de partida a fin de comparar con lo sucedido entre 2002 y 2005 y proponer para su discusión una serie de propuestas sobre políticas de empleo. En esa publicación se analizaron los componentes del modo de desarrollo instaurado a partir de 1976 y específicamente los que caracterizaron y acompañaron al régimen de la convertibilidad (tasa de cambio fijo respecto del dólar con un peso sobrevaluado) y sobre los cuales no volveremos: privatizaciones, apertura indiscriminada, desregulación de los mercados, atracción del capital extranjero, inserción en la división internacional del trabajo como país exportador de productos primarios con poco valor agregado, reforma del estado para reducir su poder regulador, flexibilidad laboral y reducción de los costos salariales directos e indirectos, revalorización del libre funcionamiento del mercado como mecanismo para asignar los recursos, etc.

En la primera parte vamos a presentar la “herencia” recibida, gestada desde el inicio de la recesión (1998) hasta cuando se manifiesta la crisis de la convertibilidad; en la segunda analizaremos los principales cambios operados durante el periodo de transición, cubriendo el periodo 2002-2005. La definición aceptada de política de empleo y los objetivos que proponemos, así como las condiciones macroeconómicas e institucionales a reunir son estudiadas en la tercera parte. Finalmente en la cuarta parte mencionamos las políticas específicas de empleo, pasivas y activas. Los temas relativos a los salarios y la distribución del ingreso, así como las políticas sociales, que están directamente vinculados con la problemática del empleo, no se abordan en este texto pues han sido tratados por otros expositores.

Sin disponer del tiempo y espacio suficientes como para rebatir varias falacias sobre el tema del mercado de trabajo a menudo difundidas por los medios de comunicación, cabe mencionarlas porque a menudo se las afirma sin fundamentos. Por ejemplo: que todos los países del mundo atraviesan similares problemas de empleo (cuando se sabe que los países más dinámicos no padecen de histéresis); que varones y mujeres, así como las diversas categorías etáreas de la población económicamente activa (PEA) padecerían igualmente el desempleo (dejando de lado la fuerte desigualdad existente); que la situación comparativa del empleo es similar en todos los sectores y ramas de actividad económica (desconociendo la heterogeneidad estructural que en esta materia predomina); que los tra-

---

\* Profesor titular en las universidades de Buenos Aires y La Plata, Investigador Superior del CONICET, Director del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE del CONICET), director de la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. E-mail: [jneffa@ceil-piette.gov.ar](mailto:jneffa@ceil-piette.gov.ar) Se agradecen los comentarios y sugerencias de los Lic. Leonardo F. Pérez Candreva y Graciela Torrecillas.

bajadores con mayor nivel de educación formal estarían al abrigo del riesgo de desempleo (cuando se sabe que el porcentaje de los desocupados con diplomas terciarios y universitarios se ha incrementado); que los problemas de empleo afectan por igual a todos los sectores y clases sociales (a pesar de que las estadísticas demuestran que quienes se encuentran en los deciles con mayores ingresos tienen tasas de desempleo más bajas que los trabajadores situados en los deciles más bajos).

## 1. La crisis de la convertibilidad y su impacto sobre el empleo

Al final de aquel período las tasas de desempleo eran elevadas y persistentes, con fuertes variaciones entre ondas de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH puntual, que se hacía dos veces por año), adoptando la modalidad de *histéresis* (desempleo elevado y persistente aún cuando las causas que le dieron origen hayan desaparecido). Al mismo tiempo habían crecido de manera sostenida las tasas de subempleo, -hasta el punto de llegar finalmente a superar las tasas de desempleo- y las actividades informales.

Casi la mitad de los asalariados trabajaba sin estar registrados (es decir “en negro”) sin acceso a los dispositivos de la protección social (ni ellos ni sus familiares a cargo) y comprometían seriamente las posibilidades futuras de obtener oportunamente la jubilación o la pensión.

Pero además, entre los empleados, registrados y no registrados, había crecido de manera significativa el porcentaje de quienes tenían empleos de carácter precario, es decir sin garantías de estabilidad (contratos de duración por tiempo determinado, trabajos a tiempo parcial, trabajos temporarios, de temporada, eventuales, transitorios y pasantías, así como tercerizados o subcontratados, cuyo ejercicio quedaba regulado por fuera del derecho del trabajo).

Dentro de la población económicamente activa (PEA) un alto porcentaje de los trabajadores (independientemente de su nivel educativo y de formación profesional) estaban expuestos al riesgo de la vulnerabilidad y sus trayectorias ocupacionales se desarrollaban de manera irregular y fragmentada, adoptando la forma de un “círculo vicioso de movilidad”: transitando sucesiva e intermitentemente entre la inactividad y el desempleo, accediendo al subempleo, a trabajos precarios, a trabajos no registrados y cayendo nuevamente en el desempleo, el desaliento y la inactividad.

Estos desequilibrios en el mercado de trabajo, el surgimiento de un “ejército industrial de reserva”, estuvieron en el origen de la disminución de los salarios reales promedio de los ocupados y de una distribución regresiva del ingreso a pesar del fuerte crecimiento del PBI y de la productividad del trabajo. Por esa causa, además de los desocupados que vivían en condiciones de pobreza y de indigencia, un número considerable de trabajadores ocupados también eran pobres desde el punto de vista de los ingresos (“*working poors*”). Las diferencias entre los ingresos de las personas y familias situadas en los extremos de los deciles se incrementaron, concentrando aún más la riqueza y la desigualdad en cuanto a la distribución de los ingresos.

El incremento del número promedio de años de escolaridad que ocurrió al mismo tiempo que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (NTIC) contribuían a automatizar y simplificar el trabajo, dieron lugar a un proceso de sobre-educación de los trabajadores ocupados respecto de los requerimientos de los puestos de trabajo, generando descontento e insatisfacción.

Existe consenso para afirmar que hacia finales del periodo señalado, esta situación del mercado de trabajo era la consecuencia no sólo del Plan de Convertibilidad y las políticas económicas ampliamente descritas en aquella publicación (Boyer y Neffa, 2003), sino también de los cambios introducidos en las instituciones y en las normas laborales (Neffa, 2005). Las reformas de la legislación individual del trabajo habían provocado el debilitamiento o incluso el abandono del tradicional principio protectorio e introducido numerosas normas tendientes a reducir los costos salariales directos e indirectos, flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo, desplazar la regulación de la relación salarial hacia el derecho civil y comercial, sustituyendo la remuneración salarial por la facturación en carácter de trabajadores autónomos o en el régimen de monotributo. Se adoptaron nuevos dispositivos en materia de derecho individual (que relacionaron el aumento de salarios con el previo incremento de la productividad, mediante el decreto 1334/91) y de derecho colectivo; éstos permitieron de hecho la descentralización de la negociación colectiva desde la rama de actividad hacia la empresa y el establecimiento. Para justificarlos se invocó la diversidad, la heterogeneidad estructural y la autonomía colectiva, pero coincidió con la pérdida de poder, de prestigio y de capacidad de negociación por parte de las organizaciones sindicales al mismo tiempo que con el incremento de los mismos atributos por parte de las empresas y cámaras patronales.

La privatización del sistema de seguridad social, que en materia de previsión social incrementó la PEA al exigir el cumplimiento más estricto de los años de actividad, se dio conjuntamente con altas tasas de evasión de los aportes jubilatorios tanto respecto del sistema de capitalización como de reparto, la desprotección de los trabajadores no registrados en cuanto a riesgos del trabajo y un fuerte deterioro de los recursos de las obras sociales sindicales (sustituidas o complementadas por empresas privadas de medicina prepaga) provocando mayores costos para la atención médica a cargo de los trabajadores y sus familias.

En la década pasada, predominaron numerosas políticas públicas para hacer frente a este problema. Las mismas fueron más bien pasivas que activas, y aunque algunas fueron horizontales, la mayoría fue de carácter específico, descentralizadas y focalizadas (Neffa, 2005). Si bien algunas adoptaron la denominación de políticas de empleo, su objetivo específico era contener la protesta social y asegurar la auto-subsistencia de los desocupados, pobres e indigentes. Pero además en su formulación no contaron con la participación de los interlocutores sociales ni fueron evaluadas sistemáticamente con su intervención.

## **2. La transición (2002-2005)**

Puede constatar que varios meses después del colapso de la convertibilidad, de la pesificación y de la devaluación (enero 2001), se detuvo el deterioro tendencial en materia de empleo e ingresos. A partir de entonces las tasas de actividad y de empleo aumentaron, especialmente de los adultos y de las mujeres. Las tasas de desempleo abierto comenzaron a descender progresivamente, aún incluyendo entre los ocupados a un porcentaje de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), que llevaban a cabo una contraprestación. Pero por esa misma causa el subempleo medido según las horas de trabajo siguió creciendo.

Entre los nuevos empleos creados, disminuyó el porcentaje de los trabajadores no registrados (en negro), sin que el problema fuera resuelto globalmente.

Por la vía de decretos del poder ejecutivo, se incrementaron progresivamente los salarios mínimos, aunque sin llegar a compensar totalmente los efectos de la devaluación ni de la inflación, provocada por los cambios en los precios relativos y por el destino exportador de muchos de los productos que forman parte de la canasta familiar. La redistribución del ingreso cesó de deteriorarse, pero sin que se produjeran sensibles mejoras en cuando a los ingresos de los trabajadores asalariados.

En consecuencia, en 2005 se había reducido considerablemente el porcentaje de la población situada por debajo de las líneas monetarias de pobreza y de indigencia con respecto a la situación predominante en mayo de 2002, pero sin igualar aún los registros del año 1998 cuando comenzó la recesión. Durante la transición, el porcentaje de pobreza y de indigencia no fue estable, evolucionó al compás de las tasas de inflación, variable que no ha sido controlada totalmente dado su carácter estructural.

Una de las preocupaciones emergentes del análisis de la información disponible es la referida al coeficiente de elasticidad del empleo respecto del producto: es decir ¿en qué porcentaje crece el empleo cuando el producto crece un 1% habida cuenta de la productividad? El coeficiente se elevó durante los primeros años que siguieron a la crisis, debido al incremento de la demanda y la alta capacidad instalada ociosa, pero disminuyó a medida que pasó el tiempo y se introducían las NTIC, aunque el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) se mantuvo en un nivel elevado, y hubo dificultades para aumentar de manera sostenida la tasa de inversión respecto del mismo.

En cuanto a los conflictos laborales y las movilizaciones de los nuevos movimientos sociales de los trabajadores **sin-empleo** (piqueteros, organizaciones de desocupados, trabajadores de empresas recuperadas), se observa una paulatina disminución de la frecuencia y masividad de las protestas populares consistentes en cortes de rutas y de calles, y en la ocupación prolongada de espacios públicos. Pero a medida que mejoraba el nivel de empleo, emergieron o se intensificaron demandas sectoriales y de carácter corporatista latentes: conflictos laborales de los asalariados ocupados cuyos objetivos fueron múltiples y se orientaron en primer lugar a obtener mejoras salariales para compensar la inflación pasada, pero se fueron diversificando para combatir la precariedad, obtener la estabilidad laboral y cuestionar cada vez más el encuadramiento de trabajadores de nuevas empresas o de servicios tercerizados dentro de sindicatos de otras ramas de actividad, donde los salarios y los costos laborales son inferiores; se reivindicaron mejoras en las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Esos conflictos, que a veces adoptaron formas violentas dando lugar a la represión, no siempre han sido declarados, desencadenados y conducidos por las autoridades de los sindicatos de rama correspondientes, sino más bien dinamizados frecuentemente por sindicatos locales, cuerpos de delegados, o trabajadores de base.

Los responsables de la política económica están confrontados a numerosos problemas macroeconómicos pendientes de resolución: la negociación completa del *default*, reconstitución de las reservas de divisas luego del pago de la deuda con el FMI, la renegociación de los contratos con las empresas privatizadas, la discusión de la ley de coparticipación federal de los ingresos fiscales, el rediseño del sistema impositivo centrado en el IVA para hacer frente a su carácter regresivo (incluyendo el “impuesto al cheque” y las retenciones sobre las exportaciones considerados “distorsivos”), el freno a tendencias inflacionarias de carácter estructural, las negociaciones económicas internacionales acerca de la integración, restricciones para aumentar la oferta de hidrocarburos y de energía eléctrica por escasez de inversiones, etc. La urgencia y magnitud de esos problemas explican que el gobierno no haya podido aún abocarse plenamente a la formulación y discusión de



una política nacional de empleo que esté inserta de pleno derecho en políticas macroeconómicas con un horizonte de mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta esta situación, más adelante proponemos para su discusión una serie de políticas que de manera directa o indirecta pueden impactar favorablemente sobre el mercado de trabajo.

### **3. Definiciones, objetivos y condiciones necesarias para adoptar políticas de empleo**

Se perciben señales de que, desde fines de 2002, estamos atravesando un periodo de transición hacia la salida de la crisis, en cuanto al mercado de trabajo. Con el crecimiento de la demanda efectiva mejoraron los indicadores del desempeño de los diversos componentes del empleo, bajo el impulso de un fuerte y sostenido ritmo de crecimiento económico estimulado por un tipo de cambio alto que promueve la sustitución de importaciones y el crecimiento de las exportaciones de *commodities* con elevados precios (corriendo el riesgo de seguir siendo un país primario-exportador), en paralelo con los subsidios otorgados a los beneficiarios de las políticas sociales y con los incrementos de los salarios mínimos legales que permiten una recuperación parcial de los salarios reales.

Para consolidar esa tendencia se necesitaría una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas e institucionales con los planes sociales y formular políticas pasivas y activas de empleo que, a término, contribuyan a generar nuevos empleos genuinos y decentes, aumentar los niveles de ingresos de los trabajadores-que-viven-de-su-trabajo y fortalecer la cohesión social.

#### **3.1. Propuestas de estrategias y políticas de empleo a mediano y a largo plazo**

No pretendemos en esta parte del trabajo hacer un análisis exhaustivo, sino estimular la reflexión partiendo de las hipótesis de que no hay determinismos en virtud de los cuales un país esté condenado indefinidamente a padecer un desempleo elevado y persistente; inclusive sin que se produzca un cambio del actual modo de producción, existen posibilidades de combatir el desempleo, a condición de que se fijen objetivos viables de política de empleo, asignando los recursos necesarios y asegurando su articulación con las políticas macro-económicas, las reformas en las instituciones y normas regulatorias, la coherencia y coordinación entre las actividades de los diversos organismos del estado y la activa participación de los interlocutores sociales.

A continuación explicitaremos las definiciones y los objetivos que proponemos, señalando las condiciones macroeconómicas e institucionales necesarias para formular e implementar políticas pasivas y activas de empleo y que aquellos se puedan alcanzar.

#### **Definiciones**

En primer lugar definimos a qué llamamos política de empleo: siguiendo a Jacques Freyssinet (2003) en **sentido amplio**, política de empleo designa al “conjunto de intervenciones del estado que actúan de manera cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo”. Así, todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, monetaria, fiscal, industrial, de infraestructura, científica, tecnológica y de innovación, de

desarrollo regional), educativa, cultural, de salud y social pueden movilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado por parte de los distintos ámbitos de la intervención del sector público.

En **sentido estricto**, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra”. Pero es obvio que así definida la política de empleo, debe insertarse en un proceso de crecimiento impulsado por el cambio científico y tecnológico en el contexto de una economía de mercado sometida a crecientes exigencias en materia de competitividad.

### **3.2. Propuesta de grandes objetivos de política**

A mediano y largo plazo, el objetivo central debería ser el logro del pleno empleo y la reducción del subempleo demandante, creando empleos genuinos con garantías de estabilidad, que desarrollen actividades productoras de bienes y servicios socialmente útiles, con una elevada productividad y adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, que generen nuevos productos y presten servicios con altos estándares de calidad y respondan a la demanda, sin generar discriminaciones en materia de sexo, raza o nacionalidad, y que a término favorezcan la integración y la cohesión social y reduzcan la segmentación y la heterogeneidad de los mercados de trabajo.

Esa política implica establecer un orden de jerarquías de urgencia y de importancia. Para asegurar la igualdad de oportunidades y la equidad, las políticas tendientes a reducir tanto el desempleo y el subempleo, como el trabajo no registrado y el trabajo informal, deberían dar prioridad entre los desempleados a los de larga duración, a los jóvenes desertores del sistema educativo, a las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo y bajo nivel de formación profesional, así como a los trabajadores de edad avanzada que han sido despedidos, o desplazados hacia la inactividad, por causa de los procesos de reestructuración económica.

A corto y mediano plazo, el acento debería ponerse en formar o reconvertir profesionalmente, estimular, movilizar e incorporar al mercado de trabajo a los beneficiarios de los planes sociales, y en especial el JyJHD, en busca de empleo y en condiciones de trabajar, para que ocupen empleos genuinos con una adecuada productividad; se evitarían así las “trampas de desempleo” o “trampas de inactividad”, consistentes en el desaliento en que pueden caer los desocupados para buscar activamente un empleo, dados los bajos salarios que en ese caso percibirían.

Como objetivo institucional se debería establecer en el más alto nivel del estado y con participación del Ministerio de Economía, una instancia permanente de planificación, coordinación y evaluación de las políticas de empleo, que evite las superposiciones y las contradicciones entre políticas, tome en consideración la situación regional y local, promueva el uso más racional de los escasos recursos disponibles, velando para que el objetivo del pleno empleo de calidad esté presente de manera adecuada en todas las políticas económicas y sociales.

### 3.3. Las condiciones necesarias

#### Políticas macroeconómicas y reformas estructurales

En otros trabajos hemos reunido documentación y a partir de la experiencia internacional hemos identificado las políticas que se van a enumerar a continuación, dando por supuesto que para ser viables, sustentables y coherentes entre sí, esas políticas deberían articularse a mediano plazo dentro de planes nacionales de desarrollo económico y social de tipo prospectivo (Gautié y Neffa, 1999):

1.- **asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI**, gracias a elevadas tasas de inversión, un excedente o un equilibrio del comercio exterior y el estímulo a la demanda efectiva, apoyado en políticas monetarias y fiscales expansivas, para obtener un excedente fiscal genuino y sustentable que vaya en paralelo con el control de la inflación. Ese crecimiento debería darse procurando que no se consolide el proceso de concentración económica ni se fortalezcan las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales que tienen un comportamiento monopólico u oligopólico, porque siguiendo su propia lógica de producción y de acumulación, sus intereses no coinciden con los del país, ejercen presiones corporativas sobre las decisiones de política económica y utilizan tecnologías intensivas en capital que generan pocos empleos.

2.- **Promover las inversiones directamente productivas** en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideren de carácter estratégico en los planes de desarrollo económico y social, dando prioridad a las PyME y a las empresas que generen nuevos empleos de carácter estable. Combatir la volatilidad de los mercados financieros locales, mediante el establecimiento de periodos mínimos de permanencia como condición para el ingreso de capital extranjero. La promoción de las inversiones debería ir precedida y acompañada con la simplificación y facilitación de los trámites administrativos y fiscales para la creación o transformación de las empresas, la construcción de infraestructura, la provisión de asistencia técnica accesible en la región de implantación, el acceso al crédito a mediano plazo, con varios años de gracia y bajas tasas de interés, servicios públicos de empleo y de formación profesional, y con crédito fiscal, subsidios o desgravaciones impositivas para estimular la radicación de empresas en regiones poco desarrolladas que generen empleos. En el corto plazo, la generación de empleos en niveles regional y local para fuerza de trabajo poco calificada, se puede incentivar por medio de la realización de grandes obras de infraestructura económica y social (medios de transporte, comunicaciones, fuentes diversificadas de energía, construcción de rutas, caminos y vías de comunicación, la construcción de viviendas de interés social, etc.). Debería establecerse una cooperación en materia de asistencia técnica y formación para la gestión empresarial en dirección de las PyME a cargo de universidades y unidades ejecutoras del sistema científico y tecnológico para la creación de empresas y en materia financiera, contable, impositiva, de comercialización, tecnológica, de recursos humanos.

3.- **Estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva** es lo que hará posible la invención de nuevos procesos y nuevos productos, para aumentar la productividad y la producción, incrementar las exportaciones, y por ese medio generar nuevos empleos productivos, incrementar los salarios reales y mejorar el nivel de vida de la población.

4.- **Prever y anticipar los procesos de reconversión económica**, en un contexto internacional caracterizado por la financiarización, la mundialización y la exacerbación de la competencia, identificando los sectores y ramas de actividad económica que, a término, serán amenazados por la obsolescencia tecnológica y la irrupción de nuevos

países industriales que aporten al mercado productos novedosos y de calidad, con bajos costos. Ese proceso, que requiere fuertes inversiones, la flexibilización del sistema productivo y la movilidad de la fuerza de trabajo, debe desarrollarse preservando la reconversión de la mano de obra y la estabilidad en el empleo.

5.- **Incrementar la competitividad genuina de las empresas** cuyos productos se destinan a la exportación, y/o a hacer frente a las importaciones, para defender el mercado interno. La tasa de cambio constituye una herramienta estratégica para tal finalidad. Este objetivo se debe buscar preferentemente en términos de ampliación de la gama de variedades para satisfacer la demanda, mayor productividad, reducción de los costos unitarios de producción, aseguramiento de la calidad, mejoras en el diseño y perfeccionamiento del *packaging*, cumplimiento estricto de los plazos de entrega, etc., antes que procurar ser más competitivos mediante la reducción de los costos laborales. Promover publicitando por medios electrónicos, la participación de empresas innovadoras en ferias y exposiciones internacionales, adoptando políticas de comercialización orientadas a consolidar los actuales y penetrar en nuevos mercados internacionales para promover exportaciones no tradicionales, de nuevos productos de calidad, con mucho valor agregado y que incorporen trabajo calificado.

6.- **Otorgar una atención particular a reducir, tanto la heterogeneidad estructural consolidada desde 1976 como los desequilibrios regionales y sectoriales** en materia de infraestructura económica, educación básica y formación profesional. Para revertir el proceso de concentración económica regional instaurado, la política podría consistir en la promoción, en los niveles regional o local, de parques industriales, distritos industriales y la construcción de redes de pequeñas empresas que se desarrollen de manera articulada con universidades, centros de investigación científica y tecnológica y de formación profesional, suministrándoles ayuda para hacer posible la movilidad geográfica de la fuerza de trabajo. De manera complementaria se debería estimular la constitución de parques tecnológicos, e impulsar la creación de redes entre empresas pequeñas, articuladas con las medianas y grandes mediante la subcontratación.

7.- **Promover, por la vía del estímulo a la demanda, el incremento de la inversión y de la producción nacional** y consecuentemente la creación de puestos de trabajo, dado que el desempleo es explicable en buena medida por la reducción o el bajo nivel de la demanda efectiva. Este objetivo podría lograrse actuando sobre el incremento de los salarios reales para compensar el impacto inflacionario y con la mayor participación de los asalariados en la distribución del ingreso, aumentando los montos de las jubilaciones y pensiones, compartiendo las ganancias de productividad de las empresas con los trabajadores que las producen, implementando políticas fiscales redistributivas directas e indirectas. Para ello es conveniente elevar los salarios mínimos legales y los básicos de convenio mediante la negociación colectiva, desarrollar la demanda y estimular a los beneficiarios del seguro contra el desempleo y de los planes sociales, a que busquen activamente empleos.

8.- Dentro de las políticas macroeconómicas, **la fijación de la tasa de cambio** cumple un papel determinante. En la década pasada, el tipo de cambio real bajo y estable respecto del dólar determinado por la ley de Convertibilidad, actuó en favor de los bienes no transables y en detrimento del sector industrial de bienes transables, generando endeudamiento, desocupación, una redistribución negativa del ingreso, el incremento de la pobreza y la indigencia. Un tipo de cambio real elevado pero que varíe dentro de una banda en función de la coyuntura y con una activa intervención del Banco Central y de los bancos públicos para controlar tensiones especulativas, cumpliría una función diferente,

porque protegería la industria nacional y estimularía las exportaciones, generando expectativas positivas para los empresarios más dinámicos y que destinan una parte importante de su producción al comercio exterior. El impacto sobre el empleo se verificaría de manera indirecta en los sectores beneficiados cuyos productos tienen un alto contenido en empleos, pero al mismo tiempo crearía restricciones para la redistribución del ingreso, es decir sobre la demanda interna de bienes de consumo y de inversión, fuertemente generadores de empleo. El otro riesgo se refiere a la estructura del sistema productivo, porque puede inducir una especialización del tipo primario exportador de recursos naturales no renovables, con poco trabajo incorporado.

9.- De manera complementaria se debería promover y apoyar mediante la política crediticia, información y asistencia técnica y gerencial, la constitución y el **desarrollo del empresariado industrial nacional de carácter innovador**, con espíritu competitivo, que asigne importancia a la inversión productiva para la generación de empleos y participe activamente en la formulación e implementación de estas políticas.

### **Reformas institucionales y cambios regulatorios**

Tal como lo postula la teoría de la regulación, las formas institucionales dan lugar, orientan y fortalecen el régimen de acumulación del capital. Algunas de las condiciones a reunir para que las políticas macroeconómicas y de reformas estructurales mencionadas den sus frutos son las siguientes:

1.- **Promover la institucionalización de la concertación tripartita**, sin excluir ninguna de las centrales patronales y sindicales representativas, para formular e implementar un **plan o pacto nacional de empleo, productividad e ingresos**, que coordine e integre los programas y actividades de todos los ministerios involucrados con las instancias homólogas provinciales, con las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, cuyo objetivo central fuera la creación de empleos estables y genuinos, protegidos por el sistema de seguridad social, por tiempo indeterminado, bien remunerados y de calidad.

2.- **Proceder a la reforma de la legislación laboral** y fortalecer el servicio de inspección del trabajo, para eliminar las cláusulas flexibilizadoras negativas, desalentar y combatir el trabajo no registrado y precario; regularizar la situación ante los sistemas de previsión social, de riesgos del trabajo y de obras sociales; al mismo tiempo promover y estimular con incentivos directos e indirectos la adopción de contratos de trabajo estables, de duración por tiempo indeterminado, controlando el cumplimiento del preaviso y de la indemnización por despido, volviendo más difíciles y costosos los despidos colectivos injustificados.

3.- Garantizar la seguridad y la estabilidad en el empleo en el caso de que se considere necesario y conveniente, y se logre un consenso con los actores sociales, **instaurando sistemas de flexibilidad interna o externa en cuanto al uso de la fuerza de trabajo** en el nivel de las empresas, introduciendo las innovaciones tecnológicas, cambiando la organización de la empresa y del proceso de trabajo (polivalencia, rotación de puestos, ampliación y enriquecimiento de tareas, trabajo en equipos o grupos), sin generar una mayor segmentación dentro del colectivo de trabajo. La experiencia dinamarquesa de "flexiguridad" señala el camino.

4.- **Combatir la precarización del empleo** mediante reformas del derecho de trabajo, regulando de manera más eficaz el funcionamiento de las empresas de intermediarios

en el mercado de trabajo (consultoras, empresas de trabajo temporario, ONG, servicios universitarios de empleo, etc.), coordinando su actividad con el servicio público de empleo y garantizando el derecho de libertad sindical para los trabajadores contratados mediante empresas subcontratistas o que tercerizan una parte de la producción o de la prestación de servicios.

**5.- Promover la igualdad de oportunidades para ambos sexos** en cuanto al acceso a los puestos de trabajo, sin discriminación, para que a igual trabajo corresponda igual salario.

**6.- Modificar las normas de protección contra los riesgos del trabajo** (actualmente en manos de las ART que funcionan según una óptica mercantil), poniendo el acento en la prevención, ampliando la cobertura a los trabajadores no registrados, estableciendo premios y castigos a las empresas en función de sus tasas de frecuencia y gravedad de los riesgos ocupacionales, creando instancias participativas en el nivel de las empresas de cierta dimensión (comités mixtos de seguridad, salud y condiciones de trabajo, por ejemplo) para informar y formar a las distintas categorías del personal y analizar las causas de los accidentes de trabajo con vistas a su prevención.

**7.- Crear una agencia que brinde información, formación, asistencia técnica y recursos para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo** dentro de las empresas privadas y organizaciones del sector público, involucrando a representantes de las diversas asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, centrando su acción en el contenido y la organización del trabajo para que el mismo adquiera sentido, sea calificante, tenga una utilidad social, se pueda asumir como fuente de satisfacción, creador de identidad y sea condición para el desarrollo personal.

**8.- Fortalecer la administración del trabajo**, modernizando la estructura y el funcionamiento de esta dependencia del ministerio, equipándola con medios de transporte y soporte informático, formulando programas de formación de sus funcionarios y en especial de los inspectores del trabajo, para controlar el cumplimiento de las leyes laborales; combatir en especial el trabajo no registrado y la evasión de contribuciones al sistema de seguridad social, a las obras sociales y a las ART, y actuar con la participación de las administraciones fiscales y de seguridad social y de asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores de la rama de actividad o del sector en cuestión.

**9.- Estimular y promover la inclusión dentro de los convenios colectivos de trabajo**, de cláusulas relativas a la creación y protección de empleos estables, registrados y “decentes”, y a la formación profesional y la educación permanente.

**10.- Fortalecer el papel de la aduana** y asignarle recursos y más personal calificado para combatir el contrabando de productos manufacturados y el “*dumping* social” proveniente de países que exploten fuerza de trabajo y violen los convenios y recomendaciones de la OIT.

**11.- Asegurar que el correcto procesamiento de las estadísticas** en materia de empleos, salarios, distribución del ingreso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de beneficiarios de los planes sociales, dé lugar a una información de carácter público, gratuita, transparente, transmitida en tiempo útil, y fácilmente accesible por medios electrónicos, que permita el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de empleo. Diversos organismos del sistema de ciencia, tecnología e innovación podrían asociarse al análisis de dicha información.

## 4. Políticas específicas de empleo

Para ser sustentables y eficaces, las mismas deberían articularse con las políticas macroeconómicas y las institucionales arriba mencionadas. Siguiendo a la OCDE y a la OIT y con fines didácticos, se las puede clasificar en pasivas y activas. En ese listado se enumeran políticas derivadas de teorías económicas de diverso signo y con resultados que pueden ser contradictorios.

### 4.1. Pasivas

Consideramos políticas pasivas de empleo a las que buscan reducir las tasas de desempleo y para ello se orientan preferentemente a reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo antes que a generar nuevos empleos. Desde esta perspectiva las principales políticas que hemos identificado, sin que por ello sean necesariamente las que propugnamos, son las siguientes:

**1. Políticas demográficas, cuyos objetivos pueden ser diversos**, para reducir a término la oferta futura de fuerza de trabajo adoptando diferentes medidas: a) la planificación de los nacimientos o promoción la “paternidad responsable”, para reducir las tasas de natalidad, b) adoptar una legislación que aumente la edad mínima para contraer matrimonio, c) disminuir el monto de las asignaciones familiares y las primas por familia numerosa, o, por el contrario, tratar de reducir a corto plazo la oferta de fuerza de trabajo femenina, al aumentar las asignaciones familiares para estimular la constitución de familias numerosas, cuya atención requiera que las madres se concentren en las tareas domésticas y permanezcan durante varios años dentro de la población económicamente inactiva.

Pero en cualquiera de estos casos, aún cuando a corto plazo se promueva el retiro de fuerza de trabajo femenina, los efectos sensibles para reducir la oferta de trabajo se producirían dentro de veinte o más años, porque sus destinatarios potenciales aún no nacieron.

**2.- Programar retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas**, asumiendo el sector público los aportes complementarios al sistema de seguridad social hasta que llegue el momento de la jubilación plena, a condición de que no se incorporen de manera sistemática tecnologías ahorradoras de mano de obra y de que por cada retirado o jubilado se cree al menos un puesto de trabajo estable destinado a jóvenes trabajadores. Esa política tiene un costo social elevado, pues conduce a desprenderse de calificaciones, del “saber hacer” y de competencias tácitas construidas en el colectivo de trabajo, que están en el origen de la productividad y de la calidad de la empresa y son difíciles de reemplazar. En el caso argentino, por el contrario, durante la década pasada se autorizaron las reducciones de las contribuciones a la seguridad social pero sin que a cambio los empleadores generaran nuevos empleos, con lo cual sólo significó una reducción de sus costos laborales y un incremento de sus tasas de ganancia.

De manera complementaria se debería reducir la edad máxima y el número mínimo de años de cotizaciones a la seguridad social para acelerar la jubilación de trabajadores que se desempeñen en ramas específicas de actividad donde se hubiera comprobado científicamente que la carga física, síquica y mental del trabajo provocada por deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo, han generado un trabajo muy pesado, sucio, insalubre e intenso que ha desgastado la fuerza de trabajo y atentado contra la vida y la salud de esos trabajadores.

Estas medidas de reducción de efectivos han sido implementadas en los países industrializados junto con políticas de reconversión y reestructuración industrial, con propósitos múltiples, como ser: desprenderse de fuerza de trabajo de edad avanzada, “gastada” por el esfuerzo realizado y que comenzaba a sentir los efectos sobre la salud; rejuvenecer la fuerza de trabajo incorporando jóvenes con más años de escolaridad formal, conocimiento y dominio operativo de las NTICs, dotados de una mayor “empleabilidad”, entendida como voluntad y capacidad para adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos u organizacionales y con una actitud prescindente o reticente respecto de las organizaciones sindicales.

Una política complementaria utilizada con frecuencia consiste en la reducción progresiva del tiempo de trabajo para que el ingreso en la jubilación no signifique una ruptura abrupta, con la organización de sistemas de entrenamiento y apoyo por parte de los trabajadores de mayor edad antes de su partida, beneficiando así a los jóvenes mediante la transferencia conocimientos y experiencias acumuladas.

**3.- Instituir o desarrollar el seguro generalizado contra el desempleo**, para que otorgue el beneficio con un estipendio razonable –situado en el nivel de la línea de pobreza al menos-, destinado a la mayor parte de los desocupados, inclusive los que no fueron registrados por parte de los empleadores. Al mismo tiempo, se debería ampliar la cobertura de este seguro para que abarque a la mayoría de los trabajadores que se encuentran en esa situación, hayan estado o no registrados, aumentar el monto del subsidio así como el tiempo máximo de percepción del beneficio y articularlo con el servicio de empleo y con el sistema de formación profesional, facilitar y estimulando a los desocupados a que se movilicen y vuelvan a insertarse en el mercado de trabajo.

Recientemente, en los países industrializados, ante la magnitud del desempleo elevado y persistente y para contrarrestar los impactos del desaliento y del desempleo voluntario, así como el crecimiento del porcentaje de desocupados de larga duración, se han insertado modificaciones a dicho seguro: aumentan las contribuciones de trabajadores y empleadores al fondo de desempleo, reducen el monto del subsidio y el periodo durante el cual se tiene derecho; incitan a los desocupados a buscar activamente un empleo, seguir cursos de formación profesional y aceptar los empleos ofrecidos como condición para permanecer en el sistema; institución de sistemas de seguimiento personalizados y periódicos que adoptan la forma de un contrato con derechos y obligaciones.

**4.- Políticas inmigratorias:** cuando las tasas de desempleo son elevadas, es frecuente que se culpabilice a los trabajadores extranjeros (“ellos sacan los empleos a nuestros compatriotas”) dando lugar a actitudes individualistas y comportamientos “chauvinistas”, racistas y xenófobos. Pero por lo general los inmigrantes provenientes de países con menor grado de desarrollo relativo ocupan puestos de trabajo que los trabajadores nacionales rechazan o dejan de lado debido a que se concentran en actividades primarias, extractivas o en la construcción, en lugares inhóspitos, en puestos de trabajo que exigen un gran esfuerzo y sometidas a riesgos profesionales, son mal remunerados, no están registrados, sin protección social y sometidos a sistemas de relaciones de trabajo tradicionales, etc. Pero estos comportamientos cuestionables en sí mismos, constituyen además un obstáculo a medida que se adoptan políticas de integración regional y se facilitan o estimulan los desplazamientos de fuerza de trabajo entre los países miembros de los tratados.

La regulación de los flujos migratorios, en función de las necesidades y fases del ciclo económico, puede consistir en:



establecer cupos o cuotas anuales de inmigrantes fijando prioridades en función de las nacionalidades, profesiones, niveles de educación y de formación profesional,

determinar períodos máximos de permanencia en el país regulados mediante el otorgamiento de permisos de residencia, renovables,

- c) condicionar el ingreso al país sólo cuando exista la garantía de obtener previamente un empleo, y
- d) en caso de que hubiera fuertes desequilibrios económicos o poblaciones en el nivel regional, estimular la inserción de los migrantes en las regiones y sectores donde se requiera fuerza de trabajo, acompañando en todos los casos con una política social no discriminatoria en materia de vivienda, salud, seguridad social, educación, recreación, etc.

5.- **Prolongación de la permanencia de los jóvenes en el sistema escolar obligatorio**, con lo cual además de incrementar su “capital humano” y responder a una fuerte demanda social, se retrasa o reduce durante dos o tres años el número de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo.

6.- **Adoptar políticas educativas y sociales** para contrarrestar las deficiencias e insuficiencias en materia de jardines infantiles, guarderías, comedores escolares, actividades recreativas y deportivas para niños y jóvenes en las localidades y regiones donde se concentra la población y el predominio de colegios con jornadas reducidas (un solo turno). Estos déficits generan dificultades para que las mujeres se incorporen al mercado de trabajo.

7.- Otra medida de política que va en el mismo sentido sería el **desarrollo del derecho laboral en cuanto al “periodo de excedencia”**, manteniendo el puesto de trabajo y la remuneración durante varios meses, ampliando el actual tiempo máximo de la licencia por maternidad e incorporando a los padres de ambos sexos como sujetos de ese derecho, sin que durante la ausencia se vean perjudicados en cuanto al cómputo de la antigüedad y posibilidades de promoción. De esa manera, mientras duren las licencias, e incluso sin aumentar el volumen neto de puestos de trabajo, tendría lugar la contratación de reemplazantes de esos padres para ocupar sus puestos de trabajo.

## 4.2. Activas

Proponemos definir las políticas activas como aquellas que se orientan de manera directa o indirecta a la generación de empleos registrados, con garantías de estabilidad y protegidos socialmente, para producir bienes y prestar servicios que sirvan a la satisfacción de necesidades sociales.

Dentro de estas políticas activas podrían incluirse muchas de las que hemos mencionado dentro del capítulo I.3., referido a las reformas institucionales y a los cambios en las normas regulatorias, donde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Planificación Feredal, Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología son los principales agentes. Algunas de dichas políticas han sido utilizadas por el poder público para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo y reducir los costos laborales desde la óptica de los empleadores, comúnmente designadas como “activación de políticas pasivas”, pero los resultados hubieran sido diferentes si la iniciativa y la orientación hubiera sido imprimida por los trabajadores mediante sus sindicatos.

1. Crear el servicio público de empleo en el nivel nacional, equipado con modernos equipos informáticos, consultables por medio de la web y con oficinas descentralizadas por provincias y en los municipios más poblados, con participación institucional de los interlocutores sociales en sus órganos directivos y de supervisión, desarrollando acciones de formación para los funcionarios que allí se desempeñen. Sus funciones serían las de analizar y diagnosticar la situación del mercado de trabajo local en cuanto a la oferta y demanda de fuerza de trabajo y las necesidades en materia de educación y de formación profesional, informando en tiempo útil a los empleadores y demandantes de empleo y proponiendo medidas de orientación y de formación profesional.

**2.- Promover y apoyar la creación y desarrollo de empresas en la esfera mercantil de la economía:** dada su capacidad para generar rápidamente empleos, una prioridad consiste en apoyar la creación de micro y pequeñas empresas sustentables y consolidar las existentes, mediante políticas de asistencia técnica a la gestión empresarial (apoyo tecnológico, administrativo-contable, y la gestión de recursos humanos); monetarias (tasas de cambio favorables para la exportación), asistencia crediticia para otorgar créditos (con bajas tasas de interés, a mediano o largo plazo, con años de gracia y sin garantías excesivas); fiscales (eliminación o reducción de impuestos durante varios años en el caso de generar nuevos empleos netos con contratos de duración por tiempo indeterminado (CDI) y registrados); de comercialización (estudios de mercado y acceso preferencial a una demanda solvente vinculada con las políticas sociales); tecnológicas y de innovación (subsidios y crédito fiscal a las empresas innovadoras que generen nuevos empleos).

De manera complementaria y coherente con el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, se deberá promover que las empresas medianas y grandes transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales, establezcan **contratos de subcontratación** con pequeñas empresas que generen nuevos empleos de calidad, con garantías de estabilidad y registrados. Al mismo tiempo apoyar la creación de empresas basadas en el reclutamiento y formación de desocupados resultantes de procesos de quiebra y recuperación, incorporando los desocupados provocados por el retiro voluntario y jubilaciones anticipadas, con espíritu emprendedor, que cuenten con calificaciones, saber productivo y competencias adecuadas. Por ejemplo, la política del Ministerio de Desarrollo Social para creación y desarrollo de micro-emprendimientos sustentables a través del Plan Manos a la Obra.

**3.- Reducir los costos laborales directos e indirectos para emplear trabajadores con baja empleabilidad:** el otorgamiento de subsidios temporarios para las empresas y organizaciones que den empleo a trabajadores desocupados con bajo nivel de calificaciones, estaría justificado siempre que reúnan las condiciones requeridas, instaurando un dispositivo sistemático de seguimiento y evaluación, con el propósito de:

- compensar durante varios meses la diferencia entre los beneficios monetarios otorgados por los planes sociales y los salarios básicos de convenio pagados por los empleadores a los nuevos trabajadores hasta que el puesto se convierta en un empleo estable y registrado,
- reducir porcentualmente durante varios meses las cotizaciones al sistema de seguridad social, en el caso de que efectivamente creen nuevas empresas o se amplíe su capacidad de producción y cuando las mismas concreten la creación de nuevos empleos netos, registrados, con garantías de estabilidad y donde imperen adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, asignando prioridad a los trabajadores desocupados, subocupados o

desalentados considerados de interés prioritario,

- formar profesionalmente dentro de la empresa o en instituciones educativas a los nuevos trabajadores reclutados y reconvertir a los trabajadores con calificaciones obsoletas o en riesgo de desactualización.

**4.- Políticas sectoriales de reconversión:** acelerar las reconversiones y modernizaciones de sectores y ramas de actividad que corren el riesgo de entrar en crisis debido a la obsolescencia de las maquinarias y equipos, o en el ocaso del ciclo de vida de ciertos productos, frente al desarrollo tecnológico manifestado en los nuevos países industriales.

**5.- Reducción del tiempo de trabajo y desarrollo del trabajo a tiempo parcial:** combinar las políticas de incremento de la productividad con la reducción de la jornada máxima legal de trabajo manteniendo los salarios, controlar el uso sistemático de las horas extraordinarias y el cumplimiento de los descansos hebdomadarios y de las vacaciones reglamentarias para contribuir a la generación de empleos y al mismo tiempo proteger la salud biológica, síquica y mental de los trabajadores. Otras de las medidas que permitiría el incremento del empleo sin que se requiera mayor dotación de capital, consiste en la promoción del trabajo a tiempo parcial en el sector público y en las actividades de servicio; compartir entre dos personas un mismo puesto de trabajo, procurando no sean exclusivamente mujeres sus destinatarios, porque esto sería discriminatorio.

**6.- Educación y formación de recursos humanos.** Diversas medidas pueden adoptarse para el logro de este objetivo, en coherencia con un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social:

- Invertir en la formación de recursos humanos que requieren las empresas y las PyME en particular, apoyando las instituciones educativas públicas y privadas localizadas en los niveles regional o local donde están establecidas, llevando a cabo programas previamente aprobados para la terminación de estudios primarios y secundarios.
- Promover desde los diversos niveles del sistema educativo y de los medios masivos de comunicación el espíritu emprendedor, para innovar y asumir riesgos.
- Promover la empleabilidad de los trabajadores desocupados y de los que corren el riesgo de estarlo (mediante la elevación del nivel de escolaridad, cursos de formación profesional y de reconversión de la fuerza de trabajo, desarrollo de la capacidad de adaptación al uso de las NTIC y a los cambios en la organización de la producción y del trabajo, etc.).
- Formular propuestas para reglamentar la nueva ley referida a la educación técnica y la formación profesional, estableciendo prioridades por ramas y sectores de actividad que se estima van a desarrollarse según el resultado de estudios de previsión y prospectivos.
- Desarrollar la educación tecnológica y la formación profesional en los lugares de trabajo; fomentar mediante un sistema de tipo "dual", las pasantías de jóvenes en empresas bajo la supervisión de trabajadores calificados que actuarían en calidad de tutores y otorgar subsidios para desarrollar las tareas educativas.

**7.- Desarrollo regional y local.** Favorecer la movilidad regional y sectorial de la fuerza de trabajo hacia las regiones donde se implantarán nuevas empresas, compensando el costo de las mudanzas y subsidiando los gastos de transporte, alojamiento y seguridad social al trabajador y su familia.

**8.- Políticas públicas de creación de empleos de proximidad en la esfera**

**no mercantil.** Crear empleos por parte del sector público, ejerciendo en momentos de crisis del mercado de trabajo el papel de “empleador de última instancia”, bajo la forma de empleos de proximidad, de relación de servicio y trabajos de utilidad social a tiempo parcial o de tipo temporario desempeñados por desocupados de larga duración y con bajas calificaciones profesionales (mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, jóvenes desertores del sistema escolar), para ocuparse de: atención de ancianos y cuidado de enfermos en sus domicilios; colaborar en tareas domésticas, la animación de actividades deportivas y culturales juveniles; el apoyo pedagógico a estudiantes con problemas de aprendizaje; el cuidado del medio ambiente, etc. Estas políticas sociales tendrían mayor impacto si proveyeran equipamiento en el nivel local, como por ejemplo, delegaciones municipales para trámites y pago de impuestos sin tener que desplazarse, jardines de infantes, guarderías infantiles, escuelas con doble escolaridad, comedores escolares y salas de primeros auxilios localizados en la proximidad de los barrios donde viven sectores de bajos ingresos, con el objeto de facilitar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

**9.- Políticas de información y formación para trabajadores en dificultad:** destinar recursos con carácter prioritario a la formación y la orientación profesional y la información sobre las demandas de fuerza de trabajo, estimulando y acompañando para que ingresen o vuelvan a la población económicamente activa: a) jóvenes que buscan su primer empleo; b) desocupados de larga duración desalentados y con bajo nivel de formación profesional; c) trabajadores de edad avanzada víctimas de los procesos de privatización y de reconversión de sectores o ramas de actividad; y d) mujeres jefas de hogar desocupadas con bajas calificaciones e hijos a cargo.

**10.- Empleo para categorías específicas desfavorecidas:** apoyar financiera y técnicamente a los pequeños y medianos empresarios que se comprometan a generar nuevos empleos registrados y de calidad para incorporar a trabajadores de las categorías ocupacionales más desfavorecidas (reducción de las cotizaciones sociales, apoyo para cubrir los costos de la formación y reconversión de sus recursos humanos, subsidios parciales para seleccionar, contratar personal y pagar los salarios estipulados en el convenio colectivo de la rama de actividad a nuevos trabajadores que formen parte de los sectores considerados desfavorecidos).

**11.- Programas sectoriales para el desarrollo de la producción y del empleo:** en los niveles nacional, provincial y regional, formular programas productivos y de generación de empleos, orientados específicamente a fortalecer tramas productivas, mejorar la competitividad sistémica de sectores y ramas de actividad específicas considerados de interés prioritario para la economía local, con apoyo financiero de la banca estatal, en coordinación entre varios ministerios y con la participación de asociaciones profesionales de trabajadores y cámaras empresariales directamente involucradas.

**12.- Programas de emergencia:** otorgar recursos consistentes en asistencia técnica, materiales, insumos, herramientas y combustibles por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en coordinación con otros ministerios y los estados provinciales para la construcción de viviendas de interés social y de obras de infraestructura (escuelas, guarderías infantiles, centros de salud, instalaciones de obras sanitarias y agua corriente, campos de deportes, espacios de usos múltiples) para las familias de los desempleados beneficiarios de los planes sociales, que viven en barrios carenciados, haciendo que trabajen de manera cooperativa o por el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua.

**13.- Lucha contra la exclusión, la discriminación y la inequidad:** la formulación e implementación de las políticas pasivas y activas de empleo deben estar orientadas a promover la igualdad de oportunidades de acceso al empleo para trabajadores de ambos sexos, evitando toda forma de discriminación. En organizaciones del sector público y en empresas privadas se debería recurrir al conocimiento ergonómico; proceder a la generación de un cierto porcentaje de empleos para trabajadores con capacidades diferentes y en especial para las víctimas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

**14. Democratización y gobernabilidad:** de manera complementaria, las políticas de empleo deberían contribuir a la democratización de los sistemas de gobernanza de las empresas, inspirándose en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en la Ley de Contrato de Trabajo, promoviendo la participación institucional de los trabajadores en la información, la adopción de decisiones y la gestión empresarial y apoyar su formación en técnicas y métodos de gestión empresarial.

**15. Formación para la participación en la gestión:** dentro de las políticas activas y pasivas de empleo debe crearse un espacio para apoyar la formación profesional de los trabajadores y la gestión empresarial de los directivos y gerentes de las “empresas recuperadas” y cooperativas de trabajo, contribuyendo a su sustentabilidad, estimular su funcionamiento en redes y su articulación con las universidades, escuelas técnicas y unidades ejecutoras del sistema de ciencia y tecnología para enfrentar con éxito un mercado financiarizado, mundializado y cada vez más competitivo. Las políticas para facilitar y agilizar el acceso al crédito a bajas tasas, con años de gracia, con garantías otorgadas por intermedio de FOGABA o de GARANTIZAR, son necesarias para consolidar y desarrollar las empresas del sector de economía social, que además de participar en actividades de autoconsumo y de otorgar salarios, generan numerosos empleos dada la composición de su función de producción.

## Reflexiones y perspectivas

Cabe reiterar que las políticas de empleo, pasivas y activas, para ser eficaces, deben estar insertas en políticas macroeconómicas y proponer reformas estructurales al funcionamiento del sistema productivo, cambios institucionales y nuevos marcos regulatorios que procuren la armónica coordinación y la coherencia con las demás políticas públicas.

La experiencia de la década pasada puso en evidencia que el crecimiento económico, aunque sea elevado, no basta por sí mismo para generar empleos y reducir el desempleo. **Se requiere que el modelo de desarrollo económico y social instaurado sea rico en la generación de empleos.** Pero esto significa intervenir con fuerza en el mercado de trabajo, porque su libre “funcionamiento”, dejado en manos de empleadores que siguen su propia lógica de producción y de acumulación, conduce a incrementar el desempleo, el subempleo, la precariedad, el trabajo no registrado y las actividades informales.

Una de las políticas sociales de mayor envergadura que ha conocido el país, el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, no ha resuelto el problema del empleo, pero ha cumplido un papel importante proveyendo un pequeño ingreso de inclusión social a un gran número de personas que lo necesitaban para subsistir, y de esa manera ha reducido el impacto del desempleo sobre los niveles de pobreza y de indigencia. A casi cuatro años de su creación, y luego de evaluarlo se impone pasar a otra etapa, **de la asistencia social al empleo,**

como lo han dispuesto en 2005 las autoridades pertinentes, tomando en cuenta el excedente fiscal generado por el elevado y sostenido ritmo de crecimiento económico y contando con el aporte de organismos financieros internacionales.

Las reformas se proponen dos grandes objetivos: por una parte crear una suerte de “ingreso de inserción” (en el sentido de que todos los que reúnen las condiciones puedan percibirlo sistemáticamente), **orientado hacia la familia** y graduando el monto según su dimensión. El monto sería superior al escaso subsidio de 150 pesos, -entregados anteriormente a casi 2.000.000 de personas, sin distinción de sexo ni de cantidad de hijos-, para compensar al menos parcialmente a las madres por la crianza y el cuidado de hijos numerosos, el seguimiento de su escolaridad y atención primaria de salud, sin obligación de contraprestación laboral alguna. Esa política sería gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social, pero confiamos en que estas mujeres no queden excluidas de la posibilidad de ocupar en el futuro un empleo, para lo cual deberían tener acceso a guarderías infantiles, jardines de infantes, escuelas de doble escolaridad, participar en actividades de formación y reconversión profesional y aumentar su empleabilidad.

Para todo el resto, el grupo constituido por varones y mujeres desocupados en edad activa y actualmente en condiciones de trabajar, se estimulará la terminación de estudios primarios y secundarios y la formación o reconversión profesional, que aumente su empleabilidad; se les ofrecerán pasantías en empresas y organizaciones para recuperar sus destrezas, se los vinculará con agencias o servicios públicos de empleo en los niveles regional o local brindándoles información sobre los puestos de trabajo ofrecidos y apoyo en el duro y largo proceso de reinserción en el mercado de trabajo, haciéndoles extensivo el beneficio del seguro contra el desempleo y organizando un seguimiento periódico y personalizado. Las demás reformas institucionales propuestas (servicio público de empleo, ampliación de la cobertura del seguro contra el desempleo, desarrollo del sistema de formación profesional) deberían facilitar esa transición hacia el pleno empleo.

Concluimos repitiendo que el desempleo no es una fatalidad, constituye un desafío para quienes consideran que el pleno empleo es posible, y desean que “la economía esté al servicio de todo el hombre y de todos los hombres”.

## Bibliografía

- Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (coords.) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rapoport (2004), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE, Trabajo y Sociedad, Miño y Dávila, CDG, 761 pág.
- Freyssinet, Jacques (2003), “Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental”, *Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo*, organizado por el CEIL PIETTE del CONICET y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, Agosto de 2003.. <http://www.ceil-piette.gov.ar/Docfor/2004/MUE/MUEfreyssinet.doc>
- Gautié, Jérôme y Neffa, Julio C. (1999), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As., 560 págs.
- Julio C. Neffa, Demian Panigo, Pablo Pérez (2000), *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, 95 págs.
- Neffa, Julio César (2005), Contribución al debate sobre las políticas de empleo, Documento de los Proyectos FONCYT PAV 103, “Trabajo, Desarrollo y Diversidad”. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local y PICT 12-112 “Investigación de áreas problema del mercado de trabajo argentino desde un enfoque heterodoxo. Propuesta de políticas públicas alternativas”, offset, CEIL-PIETTE del CONICET.

# Tensiones entre la política económica y la política de ingresos en la Argentina posconvertibilidad<sup>1</sup>

Pablo E. Pérez

## Introducción

La crisis de la convertibilidad es producto del agotamiento de una estrategia de reestructuración de la economía argentina. Pero si su continuidad resultó en un deterioro profundo en las condiciones de vida de la población, su finalización no supuso una ruptura con esa dinámica, sino que por el contrario, reactualizó la tendencia a la caída sistemática en los salarios reales, en tanto el incremento del tipo de cambio nominal fue acompañada por una violenta suba de los precios internos, mientras que los salarios solo subieron levemente en términos nominales (Féiz y Pérez, 2004; 2005).

En la actualidad, luego de más de tres años de crecimiento continuo del PBI y alcanzando ya los niveles de mediados de 1998, la macroeconomía parecería encontrarse bastante más “robusta” que en el pasado (Damill, 2004). El mérito de la rápida recuperación económica que siguió a la crisis se debe en parte a un conjunto de políticas que apuntaron a recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos (Damill y Frenkel, 2005).

Este conjunto de políticas busca esencialmente que el estado consiga sostener un tipo de cambio real elevado y lo que a muchos economistas les gusta denominar los “superávit gemelos”: superávit en las cuentas externas (balanza comercial) y fiscales.

Sin embargo, la persecución de los equilibrios macroeconómicos ha comenzado a encontrarse con la urgencia de las necesidades sociales.

Existen dos temas en torno a los cuales se observan conflictos: en primer lugar, la recomposición del salario real entra en conflicto con las necesidades de la política macroeconómica de sostener un tipo de cambio real elevado; en segundo lugar, el gasto en política social encuentra su límite en la necesidad de superávit fiscal sostenido, objetivo intermedio esencial para mantener los equilibrios macro y hacer frente a los pagos de la deuda pública.

De esta manera, temas claves como la disminución de la pobreza y la redistribución del ingreso pasarían a depender esencialmente de la continuidad en el tiempo de la reactivación económica (el crecimiento del empleo deriva en un aumento en el número de perceptores de ingresos por hogar) y no de mejoras en los ingresos provenientes ya sea de la participación en el mercado de trabajo (salarios reales) o en programas sociales y/o de empleo.

El presente trabajo busca incentivar la discusión acerca de los conflictos que parecen plantearse entre las necesidades de la política macroeconómica y la necesidad de una política de ingresos más acorde a la situación de pobreza que vive una gran parte de la

---

<sup>1</sup> Las ideas centrales de este texto se basan en Féiz, M. y Pérez, P. (2005), *Macroeconomía, conflicto y mercado laboral. El capital y el trabajo detrás de la política económica argentina posconvertibilidad*, 3er Seminario de Discusión Intensiva de Investigaciones “Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales Post-Devaluación”, organizado por el Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales / IDES, julio de 2005.

población en nuestro país.

El texto consta de cinco partes: la primera presenta los lineamientos de la política macroeconómica post-devaluación. La segunda parte trae a la memoria las numerosas investigaciones que analizaron la relación entre tipo de cambio, cuentas externas, nivel de actividad y mercado de trabajo durante la etapa de sustitución de importaciones. La tercera sección analiza la finalidad principal del trabajo: los conflictos entre la macroeconomía y la política de ingresos, disociando las tensiones entre el tipo de cambio y el salario real y aquellas entre la política social y la exigencia de superávit fiscal. La cuarta sección discute el cambio en la elasticidad empleo producto a partir de la salida de la convertibilidad. Finalmente, la quinta parte expone las reflexiones finales.

## 1. Los lineamientos principales de la política macro posdevaluación

A diferencia de la tradición en América Latina, políticas generalmente centradas en la estabilización del balance de pagos y la contención de la inflación en el contexto de programas acordados con el FMI, la actual política económica estaría focalizada principalmente en el empleo y el crecimiento (Frenkel y Rapetti, 2004, Frenkel, 2005)<sup>2</sup>:

En este enfoque es esencial la preservación de un tipo de cambio real elevado y estable, que haga competitivos a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial. La estabilidad del tipo de cambio real es considerada importante para incentivar la inversión en estos sectores porque reduce la incertidumbre sobre una futura apreciación cambiaria. A su vez es importante que el tipo de cambio nominal fluctúe para desalentar movimientos especulativos de corto plazo, por lo cual serían preferibles las bandas de flotación a un tipo de cambio fijo.

También la política monetaria cumple un rol central, ya que es la encargada de perseguir simultáneamente varios objetivos: la meta del tipo de cambio, el control de la inflación y el nivel de actividad. En relación con el primer objetivo, el Banco Central lleva adelante una agresiva política de compra de dólares a fin de absorber el excedente en el mercado cambiario. La política anti-inflacionaria se guía por metas de inflación, lo cual supone que para contrarrestar el fuerte efecto expansivo de la política cambiaria y su potencial efecto inflacionario, el Banco Central busca controlar la cantidad de dinero por medio sistemáticas operaciones de esterilización mediante colocaciones de títulos públicos o 'letras' del propio Banco Central en el mercado local.

Finalmente, la política fiscal es el tercer componente esencial de la política económica. Se asume que la misma está fuertemente condicionada por la necesidad de pago de la deuda pública, lo cual compromete una parte importante de los recursos públicos potencialmente disponibles para otras necesidades. Además, el superávit fiscal también contribuye sustancialmente a absorber el exceso de expansión monetaria causada por la compra de divisas por parte del estado<sup>3</sup>.

De acuerdo con la visión oficial, esta política permitiría inducir un fuerte crecimiento de

---

<sup>2</sup> Según Frenkel y Rapetti (2004), "la práctica actual de las políticas macroeconómicas en Argentina es, de hecho, un esbozo del régimen propuesto", por lo cual se toman textos de estos autores como la "visión oficial".

<sup>3</sup> La compra de divisas con recursos fiscales dieron lugar a un promedio mensual de reducción monetaria de \$543 millones en 2004. El propósito principal de estas operaciones fue cumplir con el servicio de la deuda con las instituciones multilaterales (Rapetti, 2005).



la economía juntamente con una expansión del empleo, al menos mediante tres canales (Frenkel, 2004):

El *canal macroeconómico*. Las mejoras en competitividad de las empresas nacionales que resulta de un tipo de cambio más elevado incentivarían mayores exportaciones e inducirían menores importaciones y por lo tanto llevarían a niveles más elevados de actividad y empleo locales.

El *canal de desarrollo*. Enfatiza el rol proteccionista de un tipo de cambio elevado<sup>4</sup>. Además, siguiendo a Balassa (1971) y Williamson (2003), este canal atribuye a la expansión de los sectores productores de mercancías comercializables internacionalmente (en particular, la industria manufacturera) la generación de externalidades que favorecen la modernización y el crecimiento en otros sectores de la economía.

El canal de *intensidad de uso de los factores*. Este canal afectaría la intensidad de uso de la fuerza de trabajo en la producción en todos los sectores de actividad (incluyendo los sectores ‘no transables’). Un tipo de cambio alto aumenta el precio de los bienes de capital (que son mayoritariamente importados) respecto del precio del ‘trabajo’ (es decir, los salarios). De esta manera, suponiendo iguales niveles de demanda agregada, a mediano plazo cabría esperar una mayor elasticidad empleo-producto que la prevaleciente a un tipo de cambio real apreciado.

## 2. Restricción externa, tipo de cambio y salarios

La situación postdevaluación no es totalmente nueva en la historia argentina. Pueden encontrarse numerosas investigaciones que analizan la relación entre el tipo de cambio, las cuentas externas, el nivel de actividad y el mercado de trabajo durante la etapa de sustitución de importaciones, resaltando la ‘restricción externa’ derivada de recurrentes déficits en la balanza comercial, que frenaban el crecimiento económico (Braun y Joy, 1968; Díaz Alejandro, 1969; Diamand, 1972; Canitrot, 1983).

Esta relación podría sintetizarse de la siguiente manera: una etapa de crecimiento económico implicaba aumento en el empleo, los salarios y consecuentemente en el consumo doméstico, lo que generaba mayor demanda de bienes industriales (fuertemente dependientes de maquinaria e insumos importados) y de bienes derivados del sector agropecuario (la base de las exportaciones). De esta manera, se elevaban las importaciones y se reducían las exportaciones afectando la balanza comercial. Esto generaba una escasez de divisas que imposibilitaba continuar creciendo.

¿Cómo se resolvía la restricción externa?

Para equilibrar la balanza comercial se devaluaba la moneda, lo cual generaba un aumento en los precios (en moneda doméstica) de los bienes comercializables (importados y exportables), que provocaba dos efectos:

La suba en los precios de los bienes importados daba lugar a un proceso de sustitución de

<sup>4</sup> Esta estrategia, muchas veces denominada de promoción de las ‘industrias nacientes’, fue utilizada por las naciones industrializadas, que alcanzaron ese estatus después de haber utilizado medidas proteccionistas a favor de sus industrias en las etapas iniciales de su desarrollo. El tipo de cambio no figura entre los instrumentos utilizados porque en esa época regía el sistema de patrón oro que impedía el uso de la política cambiaria. En la actualidad, se penaliza el uso de políticas de protección comercial, por lo que la utilización del tipo de cambio como herramienta de protección adquiere gran relevancia (Frenkel y Rapetti, 2004).

importaciones, lo que provoca un aumento en la actividad y el empleo de estos sectores. A su vez, el aumento en el precio de los bienes exportables tiende a aumentar las exportaciones, incentivando la producción y el empleo en estos sectores.

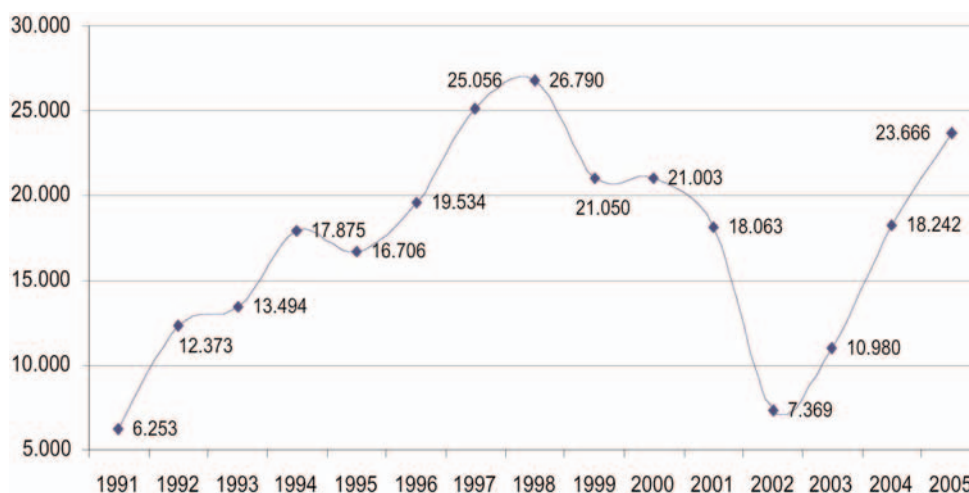
Una caída del salario real, que provoca un descenso en el consumo de los bienes comercializables.

Sin embargo, ambos efectos no actúan con la misma intensidad a lo largo del tiempo: mientras la resignación de recursos no es instantánea -ya que implica traslados de capital y trabajo desde ciertas actividades hacia otras, cierre de fábricas y apertura de otras-, la caída en los salarios asegura que el impacto en el consumo sea inmediato (Carciofi, 1986).

Analistas próximos al gobierno argumentan que ya no existen las dos trabas históricas que interrumpían cíclicamente este modelo de crecimiento: no existe restricción externa ya que hay un fuerte superávit en cuenta corriente y un elevado nivel de reservas en el Banco Central, y tampoco existe inestabilidad monetaria y financiera debido a que hay también un fuerte superávit fiscal y la inflación se encuentra controlada.

Ante este discurso surgen dos interrogantes: primero, si bien en la actualidad la restricción externa no aparece como un problema a corto plazo, la evolución de las importaciones nos lleva a plantearnos dudas al respecto en un futuro no tan lejano. Durante la convertibilidad prácticamente se ha desmantelado la industria de bienes de capital y de diversos insumos para la producción industrial, de manera que las importaciones industriales (maquinaria e insumos) son bastante inelásticas a la baja. De hecho, después de disminuir fuertemente luego de la devaluación, han aumentado vigorosamente en paralelo con el crecimiento del PBI.

Importaciones en millones de dólares (serie desestacionalizada). 1991-2005. Acumulado enero-octubre de cada año.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

En segundo lugar, aunque coincidiéramos en que las dos restricciones se encuentran controladas, ello es al costo de: a) bajos salarios reales, funcionales al sostenimiento del tipo de cambio real alto y a la existencia de excedentes exportables; b) un superávit fiscal permanente, necesario para mantener la estabilidad monetaria y financiera (y asegurar el pago de la deuda).

En síntesis, para que funcione el programa económico es necesario tener bajo control los salarios y evitar una excesiva erogación de recursos en asistencia social, de manera que no aparezcan las restricciones históricas de este tipo de modelo.

### **3. Conflictos entre la macroeconomía y la política de ingresos**

El éxito de la nueva política macroeconómica se asienta en que el estado consiga sostener un tipo de cambio real elevado y en lo que a muchos economistas les gusta denominar los “superávit gemelos”: superávit en las cuentas externas (balanza comercial) y fiscales.

Sin embargo, la persecución de los equilibrios macroeconómicos ha comenzado a encontrarse con la urgencia de las necesidades sociales. Existen dos temas en torno a los cuales se observan conflictos: en primer lugar, la recomposición del salario real entra en conflicto con las necesidades de la política macroeconómica de sostener un tipo de cambio real elevado; en segundo lugar, el gasto en política social encuentra su límite en la necesidad de superávit fiscal sostenido, objetivo intermedio esencial para mantener los equilibrios macro y hacer frente a los pagos de la deuda pública.

Además, tanto los aumentos salariales reales como un mayor gasto en programas sociales podrían redundar en un mayor consumo de bienes exportables, afectando el superávit en la balanza comercial.

Analicemos cada uno de los ejes planteados.

#### **3.1. Tipo de cambio y salario real**

Un primer punto a discutir son los efectos sobre el salario real de una devaluación y de sostener el tipo de cambio real en un nivel “elevado”<sup>5</sup>, de acuerdo con los objetivos de la política económica.

Desde una posición clásico-marxiana, Shaikh (2000) argumenta que los tipos de cambio reales entre países están determinados por la igualación de las tasa de ganancia entre los capitales reguladores en la escala internacional, dados los niveles de salario socialmente determinados en la escala nacional. De esta manera, la devaluación de la moneda no tendrá efectos duraderos, a menos que afecte indirectamente los costos laborales unitarios reales (es decir, los salarios reales y las productividades). Es decir que para los niveles de productividad del trabajo que tiene la producción de mercancías en Argentina, el tipo de cambio real postdevaluación supone niveles de salario real bajos (menores que los niveles previos a la devaluación)<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva estructuralista, los numerosos autores que analizaron la economía argentina durante la etapa de sustitución de importaciones interpretaron que la devaluación de la moneda, al aumentar el precio (en pesos) de los bienes comercializables (importados y exportables), resultaba en una caída del salario real; y que, aumentos posteriores en el salario eran incompatibles con el crecimiento porque generaban aumentos en los precios y desequilibrio en la balanza comercial.

<sup>5</sup> Se habla de un tipo de cambio “competitivo”, aunque nunca se explicitó sobre qué paridad real se busca preservar la competitividad.

<sup>6</sup> Para una discusión más detallada sobre este tema ver Shaikh (2000, 2002), Feliz y Pérez (2005) y Feliz y Chena (2005).

Esta visión justificó la implementación de políticas de control salarial frente a las crisis de balanza de pagos (Cortés y Marshall, 2003). Se asumía, en consecuencia, que existiría un nivel de salario real compatible con una situación de excedente en la balanza comercial.

La hipótesis era que al aumentar los salarios aumentaría también el consumo de bienes-salario, y dado que la Argentina exportaba principalmente productos derivados del sector primario, disminuiría el saldo exportable. Paralelamente, los mayores salarios posibilitarían un mayor consumo de mercancías importadas, lo cual llevaría nuevamente a un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, el cual desembocaría en una nueva crisis.

Carciofi (1986) plantea que “es condición necesaria de una devaluación cambiaria exitosa inducir una caída del salario real”. Con salarios reales constantes la devaluación no tendría efectos sobre la estructura de precios relativos. Este autor presenta al tipo de cambio en una función distinta a la que normalmente posee en el esquema de interpretación neoclásico: instrumento de regulación del salario real.

Siguiendo la discusión planteada, podríamos decir que la política económica entra en conflicto con la política salarial de dos maneras:

en primer lugar, porque si los asalariados no están dispuestos a asumir la baja en el salario real, esto tiende a provocar “pujas distributivas” cuyas consecuencias previstas son el aumento de precios y la baja en el tipo de cambio real. La idea es que frente a los aumentos salariales nominales, las empresas intentan trasladarlos, en la medida de sus posibilidades, a precios. Esto explica en parte, los recientes aumentos de precios<sup>7</sup>.

Sin embargo, si el tipo de cambio nominal y la productividad del trabajo se mantienen constante, la traslación de los mayores costos salariales a precios provocará una pérdida de su ‘competitividad’. Por eso es que se alzan voces con fuerza frente a la posibilidad de aumentos en los salarios.

Además, la suba de precios atenta contra uno de los pilares de la política económica: el tipo de cambio real. Si definimos el tipo de cambio real como la relación entre los precios internacionales ( $P^*$ ) expresados en el tipo de cambio nominal vigente ( $e$ ) y los precios domésticos ( $P$ ), observamos que, dados  $e$  y  $P^*$ , una suba en los precios domésticos provocaría una caída en el tipo de cambio real (se apreciaría).

Esto tendería a hacer menos competitivos los sectores productores de bienes transables, revirtiendo/reduciendo los efectos derivados de la nueva política económica.

De esta manera, un alza en los salarios reales (sin afectar los precios y por lo tanto el tipo de cambio real) podría realizarse a costas de 1) una baja en las ganancias empresariales o 2) un aumento en la productividad del trabajo.

Dado que una interpretación de la devaluación es que justamente su objetivo es aumentar las tasas de ganancia empresariales, que venían cayendo sistemáticamente desde 1998, la primera de las opciones no parece muy promisorio pese a la creciente conflictividad laboral ligada a las exigencias de recomposición salarial.

---

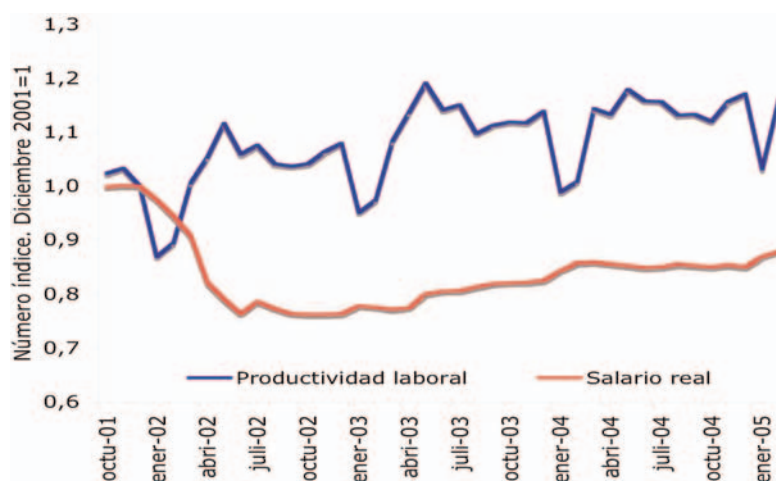
7 Esto no significa que sean los asalariados quienes al pujar por aumentos en el salario provoquen inflación, ya que son los empresarios quienes forman los precios. En realidad, la inflación reciente puede entenderse como resultado de la reticencia del capital a reducir su rentabilidad. En la historia argentina podemos observar distintos episodios de esta “puja distributiva”.

Sin embargo, desde algunos sectores del gobierno piensan que eso puede ser posible. Teniendo en cuenta que a pesar de los aumentos salariales de 2003/2004, el excedente empresario se encuentra en niveles significativamente más elevados que en 2001, plantean que “todavía habría margen para aumentar salarios a costas del excedente (además del aporte de los futuros incrementos de productividad) sin afectar el nivel general de precios ni la inversión” (MTEySS, 2005).

Respecto de la segunda opción, hacia allí se orienta la propuesta gubernamental (y empresarial) para “atar” las futuras subas en las remuneraciones a la evolución de la productividad, lo que algunos llaman un nuevo “pacto social”.

Sin embargo, dado que como se observa en el siguiente gráfico, los salarios no siguieron la evolución de la productividad en los primeros meses de la salida de la convertibilidad, esto no haría más que consolidar la nueva distribución del ingreso (entre empresarios y trabajadores) articulada con la devaluación.

Productividad laboral y salarios reales. Octubre 2001 – febrero 2005. Argentina.



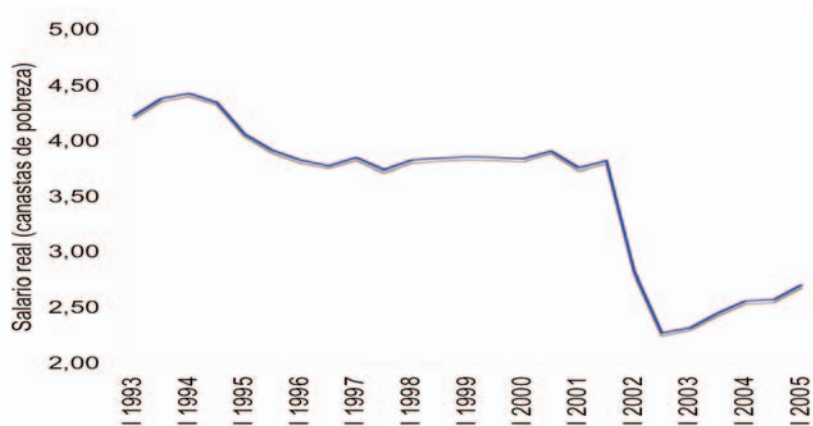
Fuente: Feliz y Pérez (2005), en base a Ministerio de Economía e INDEC.

La devaluación operó una redistribución masiva de producto generado hacia los sectores del capital, que tendió a corregir el desequilibrio externo y crear condiciones generales para una nueva expansión macroeconómica, en tanto los salarios más bajos suponen una tasa de explotación más elevada y por ello un incremento en la tasa de ganancia (Feliz y Pérez, 2005).

Puede observarse que a pesar de la tendencia al alza durante 2003/2004, principalmente en los asalariados formales<sup>8</sup>, los salarios reales se encuentran bastante por debajo de los niveles de la década anterior.

<sup>8</sup> Sólo el salario real del sector privado formal alcanza los valores pre-devaluación, mientras que el salario de los sectores informal y público se encuentra un 26% por debajo y el nivel general un 12%

Salario real. Deflactado por la canasta de pobreza. 1993 – 2005. Argentina.



Nota: El salario real se encuentra expresado en número de canastas de pobreza que pueden adquirirse con el salario nominal.

Fuente: Feliz y Pérez (2005), en base a Ministerio de Economía e INDEC.

En segundo lugar, habría que discutir los posibles efectos de una suba en los salarios reales en el superávit comercial.

Cortés y Marshall (1986) cuestionaron fuertemente la argumentación en torno de la contradicción entre el consumo asalariado y la restricción externa, destacando: 1) que la oferta de productos agropecuarios no es inelástica como supone la explicación estándar (el error consiste en extender las características de la ganadería -presentaba un estancamiento relativo- a todo el sector agropecuario), de manera que, aunque los productos agrícolas son bienes de consumo masivo, no existiría conflicto entre aumento de las exportaciones y aumento del consumo interno, dado que la producción podría aumentar ante incrementos en la demanda; 2) que se subestima la incidencia del consumo de los no asalariados y de los sectores de mayores ingresos. Por ejemplo, el consumo de carne de los sectores de bajos ingresos sería flexible respecto de los cambios de precios mientras que los sectores de altos ingresos tendrían una demanda más inelástica; y, 3) que el aumento en las importaciones depende más de las necesidades de las empresas manufactureras que del aumento en el consumo de los asalariados.

Por otro lado, la baja en los salarios reales ha provocado que la masa salarial se encuentre en sus más bajos niveles en décadas (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2005).

De esta manera, en la actualidad la discusión parece no girar tanto en torno a los efectos de “demanda” de las subas salariales y su relación con los saldos exportables sino más bien en torno a los efectos que la suba salarial podría tener sobre los precios y la determinación del tipo de cambio real.

### 3.2. Política social y superávit fiscal

A diferencia de la década de los noventa, período en que coexistieron múltiples programas focalizados, en la postconvertibilidad se destaca -por la magnitud de beneficiarios y recursos involucrados- el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Este programa se implementa en mayo de 2002, en un momento en que los indicadores de

pobreza y desempleo se encontraban en su punto más alto y los estallidos de diciembre de 2001 seguían presentes.

El PJJHD nace como un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad, disponible para todo aquel que reuniera los requisitos exigidos<sup>9</sup>, expandiéndose rápidamente de algo más de 500 mil beneficiarios en mayo de 2002 a más de 2 millones un año después.

A pesar de las numerosas ambigüedades e inconsistencias que presenta el plan –en muchos casos producto de la cantidad de normativa que se fue incorporando– (no se define si es un programa de empleo o de sostenimiento de ingresos, pretende ser universal pero el acceso está condicionado, requiere contraprestación laboral, pero en muchos casos no se cumple) la magnitud de beneficiarios involucrada supone un cambio profundo respecto de la política social y de empleo anterior. Por primera vez un programa de empleo y/o de transferencia de ingresos alcanza una proporción tan importante del total de trabajadores desocupados.

La implementación del programa tuvo además efectos positivos en el nivel macro, ya que “a pesar de lo exiguo del monto (\$150), el aumento en el consumo de las familias de menores ingresos posibilitado por el PJJHD desempeñó un papel central en la recuperación de la actividad a partir del tercer trimestre de 2002” (Rapetti, 2005).

A partir del PJJHD podría haberse iniciado un movimiento en el sentido de expresar definitivamente el concepto que el programa llevaba en sí mismo: una redistribución universal del ingreso a todos los ciudadanos cualquiera sea su situación en la producción (MTSS, 2003).

Sin embargo, ese no fue el camino elegido. El monto del subsidio (fijo en \$150 pesos desde su creación) fue perdiendo precipitadamente valor real a la par con el aumento de los precios minoristas y en particular de los precios de la canasta básica alimentaria. Entre diciembre de 2001 y febrero de 2005 el valor real de las prestaciones se redujo en un 37%. Paralelamente, desde hace un tiempo ya no se realizan incorporaciones y solo se aceptan las bajas, abandonándose el perfil universalista que tuvo el programa en sus orígenes

La decisión de achicar el alcance del programa y reformular sus objetivos e instrumentos<sup>10</sup> plantea un conflicto entre la necesidad de un programa de ingresos que incluya a la gran cantidad de familias en situación de pobreza, en el marco de una situación social que –si bien tiende lentamente a mejorar– sigue siendo grave, y las restricciones de la política fiscal.

¿Es inmanejable el gasto involucrado en el PJJHD, de manera que se hace indispensable su contención? Cetrángolo y Jiménez (2003) plantean que como resultado de la crisis y producto de la fuerte caída en los salarios reales del sector público y del valor real de las prestaciones previsionales, en 2002 el gasto social consolidado se ubica en el menor nivel registrado desde 1992 (a pesar de que en 2002 comienza el PJJHD).

Sin embargo, optar por una expansión del JJHD hacia un programa más amplio, podría ser alguna versión acotada del ingreso básico (menores de 18 años, el ingreso de participación

<sup>9</sup> Los postulantes deben acreditar su condición de jefe de hogar en situación de desocupado (declaración jurada), la tenencia de hijos a cargo y presentar certificados de su asistencia regular a establecimiento educativo (hijos menores de 18) y de vacunación. Además, considera la posibilidad de extensión a mayores de 60 años sin cobertura de previsión social o jóvenes sin hijos.

<sup>10</sup> Para una discusión más detallada de este tema ver Pérez (2005).

de Atkinson<sup>11</sup>, etc.) o una redefinición hacia una política del estado como empleador de última instancia (Wray, 1998, 2003), lo cual requeriría una masa de recursos tal que superaría los límites impuestos por la actual estrategia de política económica.

El monto de recursos necesarios para un programa de ingresos que permita superar la indigencia y/o la pobreza generalizadas no se encontraría fuera de las posibilidades materiales de la economía argentina (Pérez, Félix y Toledo, 2004) pero probablemente tornaría inviable la estrategia de generación de superávit fiscal actual. Recordemos que el manejo de las cuentas públicas fue central para lograr, y lo es aún para mantener, los equilibrios macroeconómicos básicos: el ajuste fiscal durante la recuperación fue del orden del 9.2% del PBI (Rapetti, 2005)

Además, la presión que un programa de este tipo pondría sobre el mercado de trabajo tornaría inviable, a su vez, la actual política cambiaria (tipo de cambio real alto / salarios bajos) pues facilitaría las negociaciones por parte de los trabajadores (Pérez, Félix y Toledo, *op. cit.*).

No obstante, la decisión de mantener y/o expandir el PJJHD no deja de ser una decisión de política económica. Cetrángolo y Jiménez (2003) comparan la importancia del PJJHD dentro del presupuesto público con otras erogaciones fiscales. Los autores destacan los montos otorgados en diversos incentivos tributarios, los llamados “gastos tributarios”, es decir aquellos ingresos que el estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferente al general con el objeto de promocionar diferentes actividades o zonas o contribuyentes. El monto correspondiente a 2004 ronda los 10.500 millones (2.5% del PBI), algo menor al correspondiente a 2002 y 2003 (2.8 del PBI), que representa alrededor de tres veces el presupuesto del PJJGD (Cetrángolo y Jiménez, 2003).

#### 4. Crecimiento económico, salarios y empleo

La idea del gobierno es que sea centralmente la macroeconomía la que resuelva el problema del desempleo y la escasez de ingresos de gran parte de la población. Con un tipo de cambio real elevado y estable, aumentará la inversión y el empleo en las actividades comerciables internacionalmente, y al crecer el número de trabajadores empleados mejorará la distribución del ingreso y tenderán a disminuir los niveles de pobreza.

Desde organismos oficiales (ministerios de Economía y Trabajo) destacan que el tipo de cambio alto aumenta el precio de los bienes de capital (en su mayoría importados) respecto del precio del “trabajo” (los salarios), de manera que se alteraría la intensidad de uso de los factores en la economía (incluyendo los sectores “no transables”) y aumentaría *estructuralmente* la elasticidad empleo-producto (MTEySS, 2004; 2005).

El propio MTEySS (2005) manifiesta que “*la magnitud del abaratamiento de la mano de obra respecto de las maquinarias fue mayor aún que la reducción de costos laborales unitarios . El ratio salarios/precios de las maquinarias importadas cayó un 62% durante el año 2002, incentivando el posterior crecimiento del empleo durante 2003 y 2004*”. Este sería el tercer canal señalado por Frenkel (2004).

Pero ¿existió realmente un cambio estructural en la elasticidad empleo-producto a partir de la salida de la convertibilidad?

<sup>11</sup> El “ingreso de participación” fue propuesto originalmente por Atkinson (1993) y se esboza como una forma especial de ingreso ciudadano sujeto a la obligación de trabajar en actividades socialmente útiles (Groot y van der Veen, 2002).



La economía tenía niveles muy bajos de utilización de la capacidad instalada hacia el año 2002, por lo cual el crecimiento durante los años 2003 y 2004 se cubrió a partir del aumento en la capacidad instalada ya existente. Esto implicó un aumento considerable en demanda de fuerza de trabajo que condujo (sin grandes variaciones en la capacidad instalada) a un fuerte aumento en la elasticidad empleo-producto.

Sin embargo, a media que el capital en los distintos sectores alcanza una tasa de crecimiento “sostenible”, semejante en la producción de bienes y en la producción de servicios, la elasticidad empleo-producto tiende a retornar a los niveles asociados a la estructura productiva argentina (Feliz y Pérez, 2005).

De esta manera, luego de haber alcanzado un nivel cercano a la unidad entre el segundo trimestre de 2003 y segundo trimestre de 2004, la elasticidad empleo-producto tiende a situarse nuevamente en los niveles de la década pasada (1995-1998).

Elasticidad empleo-producto. Argentina.

Períodos	Producto	Empleo total	Elasticidad
M94/M91	26.1	3.9	0.15
M98/O95	20.7	10.8	0.52
2003:IV / Oct 2002	11.7	9.2	0.79
2004:I / 2003:I	11.3	8.5	0.75
2004:II / 2003:II	7.1	6.9	0.97
2004:III / 2003:III	8.7	6.2	0.72
2004:IV / 2003:IV	9.1	4.2	0.46

Fuente: Ministerio de economía.

Durante la convertibilidad, producto de la apertura abrupta al comercio internacional con sobrevaluación cambiaria, la estructura productiva se reconvirtió fuertemente: mientras muchas empresas (principalmente PyMEs) se vieron obligadas a cerrar, las que pudieron hacer frente a la competencia de productos foráneos incorporaron (importaron) mucha tecnología, lo que redujo fuertemente la demanda relativa de fuerza de trabajo por unidad de producto.

La salida de la convertibilidad no supuso un cambio estructural en este sentido, ya que la demanda de fuerza de trabajo está fuertemente determinada por la tecnología utilizada antes que por el nivel de salarios o los precios relativos de los factores. C. Pérez (2001) plantea que las tecnologías que se instalan en los países periféricos tienen generalmente bajos requerimientos de mano de obra, ya que éstas tienden a hacer uso más intensivo de mano de obra y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación durante sus fases iniciales; en cambio, cuando se aproximan a la madurez, ya están utilizando procesos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados.

De este modo, la caída en el costo laboral permitió incrementar la tasa de ganancia de las empresas, pero este hecho no implica que necesariamente vaya a aumentar la demanda relativa de fuerza de trabajo, fuertemente determinada por una estructura productiva dependiente.

Además, debe tenerse en cuenta que a pesar de la devaluación, el patrón de especialización productiva no parece haber sido alterado, conservando preponderancia los sectores poco intensivos en empleo. Las exportaciones primarias y de combustible representaron en 2004 un 37,7% del total de exportaciones, un poco más de la participación que tenían en 1997 (34%).

## Reflexiones finales

La política macroeconómica ha señalado como su objetivo el logro y sostenimiento de ciertos equilibrios macroeconómicos que posibilitarían el crecimiento y el empleo. Problemas sociales como la reducción de la pobreza y la desigualdad no parecen ser considerados de acuerdo a su magnitud. Nuevamente quedamos a la espera de que el crecimiento económico “derrame” sus beneficios sobre los sectores más postergados.

La vía para mejorar las condiciones de vida (los ingresos) de las familias sería, no una recuperación en los salarios reales de los trabajadores ocupados ni una política de ingresos masiva, sino aumentar el número de perceptores de ingresos del hogar al crecer el empleo (crecería la “masa salarial”, o sea, el producto del salario por número de trabajadores ocupados).

El aumento en el número de conflictos salariales y sociales muestra que la búsqueda de estos equilibrios macroeconómicos ha comenzado a encontrarse con la urgencia de las necesidades sociales.

Cómo adecuar estas necesidades a la preservación del orden macro no parece tarea sencilla. El aumento de la productividad posibilitaría el aumento en los salarios sin presiones inflacionarias. No obstante, la discusión de las tasas de beneficios de las empresas también debería entrar en juego. Un informe del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social plantea que “habría margen para aumentar los salarios reales a costas del excedente sin afectar la tasa de inflación y la tasa de inversión (ni la creación de empleo)” (MTEySS, 2005)

En el fondo, la discusión gira en torno a la definición de los niveles de rentabilidad ‘adecuados’ y por contraposición a la determinación de los estándares de vida de la población. No hay límites inherentes, naturales, a la tasa de ganancia, sino que la misma está asociada a una determinada estructura económica y a una determinada configuración del conflicto social (Feliz y Pérez, 2005).

Por otra parte, la política económica acepta la necesidad de un elevado superávit fiscal para hacer frente a las necesidades de pago de los intereses de la deuda pública. Frente a esa restricción, la necesidad de elaborar una política social amplia y universalista que pueda resolver la crisis social argentina parece estar fuera de la discusión.

Aunque desde el gobierno se destaque la abundancia de reservas en el BCRA, la restricción externa sigue estando presente (latente) en la economía argentina. Se destacan dos canales por medio de los cuales una política de ingresos más acorde a las necesidades de las familias puede enfrentarse a la necesidad de superávit comercial:

Los aumentos en los salarios reales afectan la estructura de costos de las empresas y por lo tanto su competitividad (rentabilidad).

Tanto los aumentos salariales reales como un mayor gasto en programas sociales podrían redundar en un mayor consumo de bienes comercializables, afectando el superávit en la balanza comercial. Si bien coincidimos con el cuestionamiento de Cortés y Marshall (1986), se plantea la duda de qué pasaría si aumenta su nivel de consumo el 40% de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza ¿cómo afectaría este mayor consumo el nivel de exportaciones e importaciones?

En otras palabras, una política social generosa sería contradictoria con el modelo, ya que tiende a erosionar sus dos pilares centrales: los superávits externo y fiscal.

Dadas las características de la formación de precios en Argentina, para recomponer los ingresos de los trabajadores no alcanza sólo con aumentos en los salarios nominales. Limitar la puja distributiva al plano salarial implica dejar fuera de la discusión a más de la mitad de la población. En este sentido, una política de control del crecimiento de los precios es vital.

Una propuesta que merece un mayor análisis es la de utilizar el gasto público en la formación de salario social. Además, habría que insistir en la modificación de la estructura impositiva, tendiendo a que la presión se desplace de los flujos hacia los *stocks*.

Diversos autores (Rodrick, 2003; Polterovich y Popov, 2002) destacan que el uso de la política cambiaria para estimular la competitividad de la economía, pese a implicar un subsidio implícito a los sectores comerciales, puede resultar menos oneroso que otros mecanismos de protección y promoción, ya que no genera un gerenciamiento burocrático o expuesto a corrupción. Sin discutir la efectividad de la medida, el debate que permanece oculto es ¿quién paga el subsidio? Algunos dirían que no lo paga nadie, ya que los fondos se originan en el crecimiento, que no se hubiese producido de no existir la promoción. No obstante, nuestra interpretación es que, al menos parte de la cuenta parecerían pagarla los trabajadores mediante menores salarios reales; y los beneficiarios de programas sociales mediante una disminución en el gasto público social.

Finalmente, insistimos que habría que evitar caer en conformismos respecto de lo logrado. Reconocemos el valor de políticas heterodoxas como las retenciones a las exportaciones, que además de su importancia fiscal juegan un rol central en la contención de los precios internos de los productos exportables. No obstante, la situación social, a pesar de ir mejorando, sigue siendo muy grave. La gran cantidad de familias en situación de pobreza no pueden esperar a que suba la marea y flotemos todos.

## Bibliografía

- Atkinson, A.B. (1993), Participation income. *Citizen`s Income Bulletin* 16. (citado en Groot y van der Veen, 2002).
- Braun, O. y Joy, L. (1968), "A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy", *The Economic Journal*, 312.
- Canitrot, A. (1983), "El salario real y la restricción externa de la economía", *Desarrollo Económico*, vol. XXIII N° 91
- Canitrot, A. (1983), *La política de apertura económica (1976-1981) y los efectos sobre el empleo y el salario. Un estudio macroeconómico*. PNUD/OIT, ARG/81/008.
- Carciofi R. (1986), *Salarios y política económica*, Buenos Aires, IDES/CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2003), El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar desempleados. Mimeo.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1986), "Salario real, composición del consumo y Balanza comercial", *Desarrollo Económico* vol. XXVI N°101.
- Cortés, R. y Marshall, A. (2003), "Salarios, desigualdad y sector externo bajo distintos regímenes macroeconómicos", *Realidad Económica*, 195, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2005), "Globalización financiera y mercado de trabajo en la Argentina", Mimeo.

- Diamand M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico*, N°45.
- Díaz Alejandro, C. (1969), *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi industrializado. La experiencia argentina 1955-1961*, Editorial del Instituto, Buenos Aires.
- Féiz, M. y Chena, P. (2005), “Cyclical crisis of capitalist development in the periphery. A reading from Argentina”, Presentado en LACEA, París.
- Féiz, M. y Pérez, P. (2004), “Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina”, en Boyer y Neffa (coords.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*, Miño y Dávila.
- Féiz, M. y Pérez, P. (2005), “Macroeconomía, conflicto y mercado laboral. El capital y el trabajo detrás de la política económica argentina posconvertibilidad”, 3er Seminario de Discusión Intensiva de Investigaciones “Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales Post-Devaluación”, IDES.
- Frenkel, R. (2005), An alternative to inflation targeting in Latin America: macroeconomic policies focused on employment, Mimeo
- Frenkel, R. (2004), Real exchange rate and employment in Argentina, Brazil, Chile and México, Paper prepared for the G24.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2004), Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo, Presentado en OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Conferencia de empleo MERCOSUR.
- Groot y van der Veen (2002), “¿Cuán atractivo resulta el ingreso básico para los Estados de Bienestar Europeos?”, en van der Veen, Groot y Lo Vuolo (edit.), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Davila.
- Lindenboim, J., Graña, J. M. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. ayer y hoy”, Documentos de Trabajo, CEPED, UBA, abril, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2005), “Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico”, *Análisis III*, marzo de 2005.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados. Un año de gestión: mayo 2002- mayo 2003.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004), Empleo y patrón de crecimiento económico, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005), Productividad, costo laboral y excedente en la Argentina durante 2003 y 2004. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Perez, C. (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil”, *Revista de la CEPAL*, diciembre de 2001.
- Pérez, P. (2005), “Los sospechosos de siempre. Los desempleados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad”, en Neffa J., Chena P., Féiz M., López E., naclerio A., Pérez P., Salas J., Toledo F., *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la posconvertibilidad*, CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- Pérez, P., Féiz, M. y Toledo, F. (2004), “¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia”, *Anales del 2do Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Mendoza.
- Polterovich, V. y Popov, V. (2002), “Accumulation of Foreign Exchange Reserves and Long Term Growth”, New Economic School, Moscow, Russia.
- Rodrik, D (2003), “Growth Strategies”, *NBER Working Paper 10050*, National Bureau of Economic Research, Cambridge. (citado en Frenkel y Rapetti, 2004)

- Rapetti, M. (2005), La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: evolución, debates y perspectivas, GPIA/NSU.
- Rodrik, D. (2003), "Growth Strategies", *NBER Working Paper* 10050, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA. (citado en Frenkel y Rapetti, 2004)
- Shaikh, A. (2000), "Los tipos de cambio reales y los movimientos internacionales de capital", en D. Guerrero comp, Edit, *Macroeconomía y crisis mundial*, Trotta, Madrid.
- Shaikh, A. (2002), "Productivity, Capital Flows, and the Decline of the Canadian Dollar: An Alternate Approach", New School University, mimeo.
- Wray, R. (1998), *Understanding Modern Money. The Key to Full Employment and Price Stability*, Edward Elgar Publishing.
- Wray, R. (2003), "Currency Sovereignty and the Possibility of Full Employment," Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS).



# Del crecimiento al desarrollo. Reflexiones sobre una estrategia posible para Argentina<sup>1</sup>

Leonardo F. Perez Candreva<sup>2</sup>

## 1. Introducción

Formularemos aquí una propuesta de industrialización díptica bajo la hipótesis que las actividades productivas existentes podrían ubicarse dentro de un rango delimitado por dos tipos de actividades definidas en forma estricta; por un lado actividades que denominaremos *tradicionales* y por otro aquellas que llamaremos *modernas*<sup>3</sup>. En general, las actividades ubicadas cercanas a las *tradicionales* en el rango, están ligadas al viejo paradigma productivo originado en la época de sustitución de importaciones que se caracterizan por generar empleos más que valor, y que recuperaron su actividad a partir de la alteración del tipo de cambio nominal. Éste tipo de actividades son consideradas competitivas por tipo de cambio y ante una reversión a las condiciones de la década del noventa perderían competitividad. Las *actividades modernas* en general están vinculadas al nuevo paradigma y pueden participar en cadenas productivas no solo desde la manufactura sino que pueden pertenecer al sector productor de servicios o comercio. Se trata de actividades que algunos autores denominan “post-industriales”, están más asociadas a la generación de valor y poseen competitividad “genuina”.

La propuesta de industrialización díptica se basa en pensar que el diseño e implementación de políticas activas contribuiría a achicar la brecha de competitividad que existe entre ambos tipos de actividades. Llegado al punto en que *actividades tradicionales* logren reconvertir su competitividad “cambiaría” en una más genuina, articulándose con cadenas y tramas productivas (en las que tienen presencia *actividades modernas*), podrá comenzar a originarse un impacto en la generación de empleos más masivamente dada la mayor intensidad trabajo / capital de los sectores *tradicionales*.

Una forma de concretar la estrategia es mediante la consolidación de cadenas de valor en las que intervienen actividades manufactureras *tradicionales* y *actividades modernas*, con mayor competitividad. Podría ocurrir que una misma actividad económica posea un nivel de competitividad *genuina* en un país y cambiaría en otro, básicamente debido a los diferentes entornos en los cuales se desenvuelven. Incluso dos empresas argentinas de la misma rama de actividad, podrían catalogarse una como *moderna* y la otra como *tradicional*, básicamente por diferencias en capacitación, gestión, activos complementarios, acceso a insumos y servicios, tecnologías, e inserción en los diferentes mercados, pertenencia a

<sup>1</sup> Se agradece la colaboración de Antonio Arciénaga; Alfredo Eric Calcagno; Héctor Cordone, Pablo Chena; Pablo Lavarello; Alejandro Naclerio; Patricio Narodowski; Julio César Neffa y Graciela Torrecillas. Errores y omisiones son exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> Economista, becario de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), docente en la F.C.E. U.N.L.P, investigador asociado junior del CEIL-PIETTE. Email: lperezcandreva@ceil-piette.gov.ar, leoperez1@hotmail.com

<sup>3</sup> La estrategia propuesta no es novedosa. Tampoco lo es el debate planteado. En otros estudios y en el resto de los paneles de este seminario, se ha discutido con mayor precisión sobre cómo debería implementarse desde el punto de vista técnico, atendiendo las especificidades de cada sector productivo. El presente artículo intenta, a modo de ensayo, reabrir este debate en el contexto social actual.

redes, etc. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, existen marcas de indumentaria y calzado con productos de buena calidad e imagen, que exportan gran parte de su producción y están insertos (o en vías de insertarse) en el circuito internacional de marcas de su rubro. Estas marcas poseen un diseño que se aporta en las grandes ciudades en donde existen abundantes capacidades de diseñadores jóvenes, empresarios, e incluso instituciones educativas. Tal vez este sea el factor diferencial de competitividad. Es usual que estas marcas luego de diseñar, encarguen el corte a un taller (o más de uno), y las costuras a otros talleres ubicados en el Gran Buenos Aires. La contratación en general es *a façon*. Y para poder tener continuidad en la provisión y lograr mejoras en la calidad, es frecuente que paguen un precio levemente superior al de sus pares o proveerles la materia prima como forma de controlar su producción.

Lo interesante es que estos talleres *tradicionales* ensamblados con las empresas con marcas *modernas*, han trabajado en el ramo de actividad vendiendo a otras marcas con otro *target* de consumidores o al por mayor a revendedores comerciales sin marca.

En la realización de esta estrategia, el sistema de ciencia y técnica (CyT) puede jugar un rol importante desde la vinculación tecnológica y la transferencia de conocimientos. Desde las ciencias duras, los laboratorios de CyT pueden constituirse por un lado en oferentes de servicios tecnológicos para resolver los problemas de producción de las empresas en sus diferentes fases (que en algunas ramas está subcontratada). Por otro lado, pueden brindar recomendaciones e información valiosa para funcionarios y técnicos de los diferentes niveles de gobierno, y hacia actores privados a fin de transferir conocimiento para enriquecer el debate en la opinión pública acerca de cómo pueden hacerse mejor las cosas.

Con el fin de analizar la viabilidad de implementar una estrategia de este tipo se considera el esquema analítico utilizado por Alfredo Eric Calcagno (Calcagno, A. E. 1990 y 1995). En este marco, se ensaya una evaluación de las fuerzas políticas y sociales argentinas actuales que podrían dar sustento o presionar para la implementación efectiva de dicha estrategia, lo que permitiría la construcción de un “estilo” de nacionalismo popular en oposición al estilo que ha estado predominando durante los últimos 30 años el cual podría catalogarse como capitalismo neoliberal.

## 2. Estructura productiva

La producción manufacturera argentina es fuertemente impactada por el desempeño manufacturero que tenga la provincia de Buenos Aires. Según datos del último Censo Nacional Económico disponible<sup>4</sup>, aproximadamente 50% del Producto Bruto Interno se genera en la provincia de Buenos Aires.

El entramado de industrias manufactureras dominantes en toda la economía nacional, posee gran cantidad de pequeñas y medianas empresas y se sitúa sobre todo en el Gran Buenos Aires (GBA) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Muchas de estas actividades pueden catalogarse como *actividades tradicionales*.

Por otro lado, existen actividades tanto manufactureras como clasificables en otros sectores económicos, de menor importancia cuantitativa, con alto potencial de desarrollo en términos de generación de valor, e indirectamente, empleo. Estas actividades (algunas no se perciben en los datos formales) pueden catalogarse como *actividades modernas*.

<sup>4</sup> El Censo Nacional Económico 1994 relevó datos promedio de 1993 y de julio de 2004.



Las Pequeñas y Medianas empresas industriales manufactureras argentinas (PyMis) poseen la característica de estar altamente aglomeradas territorialmente y representan gran parte de los locales manufactureros presentes en el territorio nacional. La mayoría de las *actividades tradicionales* son llevadas a cabo por empresas micro, pequeñas o medianas, y en general se articulan comercialmente, en el marco de complejos o tramas productivas (frecuentemente con grados insuficientes de institucionalización<sup>5</sup>), con grandes empresas las cuales por lo general poseen un mayor grado de competitividad (genuina).

Por ejemplo, el complejo siderúrgico posee fuerte presencia en la provincia de Buenos Aires con actividades siderúrgicas en grandes empresas de alta competitividad e inserción internacional (por lo cual podemos pensar que son *actividades modernas*) y hacia adelante, PyMis dedicadas a actividades metalmecánicas, las cuales resurgieron luego de la devaluación del peso. Otro ejemplo consiste en el complejo agrario y las actividades manufactureras pertenecientes al sector alimentos y bebidas que se encadenan hacia adelante<sup>6</sup>.

La ocupación manufacturera en PyMis de todo el país al año 2000<sup>7</sup> estaba estimada en 740 mil puestos de trabajo<sup>8</sup>, de los cuales aproximadamente el 50% pertenecían a empresas con cierto grado de aglomeración territorial sectorial, es decir se trata de empresas radicadas en jurisdicciones territoriales (departamentos o partidos) especializadas en el mismo sector de pertenencia de la empresa. La otra mitad se desempeñaba en empresas aisladas<sup>9</sup>.

Las propensiones aglomerativas de las empresas dependen entre otros factores de características tecnológicas de los sectores productivos en los cuales se insertan y de rasgos geográficos, históricos e idiosincrásicos, entre los que se halla la cultura asociativa de los empresarios<sup>10</sup>. Este argumento es típico en el caso de los distritos industriales italianos, aunque en el caso argentino, podría pensarse que la aglomeración de empresas en el GBA y en la ciudad de Buenos Aires se debe a razones históricas, de centralismo económico (aunque en lo político argentina sea un país federal) y de escasa planificación de la urbanización. Ello habría dado lugar a una “urbanización periférica basada en el puerto y luego en el mercado que allí se fue generando, y debido a la inexistencia de ciudades intermedias, todo lo cual no asegura que se trate de un fenómeno “virtuoso”<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Aquí nos referimos a que en muchos casos, PyMis demandantes de insumos industriales de grandes empresas no tienen acuerdos comerciales de que les asegure la provisión. Por ejemplo, ante un incremento de las exportaciones de dichos insumos terminarán pagando un mayor precio. No hay acuerdos institucionalizados (formalizados) que tiendan a desarrollar masivamente tramas o encadenamientos productivos. Esto se alinea con el déficit de planificación de una estrategia de desarrollo nacional que determine tramas y sectores clave de la economía de acuerdo con los diferentes objetivos de la política económica (que en la Argentina actual deberían contemplar la disminución de la pobreza, indigencia, desempleo y desarrollo de actividades competitivas sostenibles)

<sup>6</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Economía N° 66,64, 61.

<sup>7</sup> Si bien estos datos son anteriores al colapso de la economía de 2001, a la luz de la rápida recuperación de los sectores que aquí se describen, asumimos que la estructura sectorial sigue teniendo marcada importancia en el entramado ocupacional.

<sup>8</sup> IDI – UIA (2001), pág.12. En este caso se considera PyMe a toda empresa con menos de 200 puestos de trabajo ocupados.

<sup>9</sup> Ibid, pág.15.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Esta reflexión pertenece a Patricio Narodowski.

Cualquiera sea la explicación, el dato real es que existe en la actualidad un territorio con alta densidad de capacidad productiva instalada en actividades de tipo tradicional.

Una salvedad metodológica se advierte en publicaciones del Observatorio PyMi<sup>12</sup>: “La propensión aglomerativa’ de una industria puede aumentar simplemente debido a una definición más desagregada del sector, por lo cual en las comparaciones sectoriales o internacionales es importante clarificar siempre este punto metodológico”. “Por ejemplo, la industria de alimentos y bebidas (a dos dígitos del Código CIIU) posee baja propensión aglomerativa pero algunas ramas dentro de ella (como vinos o pescado) poseen altas propensiones.”

Cuadro 1. Los manchones territoriales sectoriales de las PyMIs argentinas 1994-2000

Id.	Sector Industrial	Provincias que participan en el Manchón	1994		2000	
			Participación del manchón en el total del sector (en %)	Participación del sector en el total ocupados del manchón (en %)	Participación del manchón en el total del sector (en %)*	Participación del sector en el total ocupados del manchón (en %)
a	Productos de pescado	Bs As, Santa Cruz	56,8	30,3	45,7	26,0
b	Cuero, calzado y marroquinería	CABA, Gran Bs As	49,7	8,6	51,2	8,4
c	Maquinaria y equipos	Santa Fe, Córdoba, Gran Bs. As.	47,1	12,5	48,6	11,7
d	Indumentaria	CABA, Bs As., Gran Bs As	46,3	10,0	46,8	11,8
e	Vinos y conservas de fruta y verdura	Mendoza, Río Negro	41,2	50,0	46,7	55,2
f	Vehículos automotores y partes	Córdoba, Gran Bs. As., Santa Fe	37,6	9,7	41,0	9,2
g	Caucho y plásticos	Gran Bs. As.	34,3	11,9	31,8	12,2
h	Muebles y partes	Santa Fe, Formosa, Gran Bs. As.	31,7	7,2	31,4	7,2
i	Metales comunes	Santa Fe, Córdoba	18,2	4,0	21,9	4,6
j	Productos de la madera	Misiones, Entre Ríos, Corrientes	16,8	37,0	26,3	48,1
k	Textil	Chubut, Gran Bs As, CABA, La Rioja, Bs As.	9,3	2,5	11,7	2,7
l	Tv, audio y video	Tierra del Fuego	5,4	24,0	7,5	20,0

Fuente: IDI - UIA - UNIBO, 2001. Nota: Los valores del año 2000 fueron estimados.

En el cuadro 1, se exhiben los *manchones territoriales* sectoriales existentes en Argentina en los años 1994 y 2000. Los mismos fueron delimitados cuando municipios contiguos geográficamente, exhibían igual perfil de especialización sectorial (es decir poseen como principal especialización productiva<sup>13</sup> actividades pertenecientes al mismo sector industrial) y concentraban en su interior una parte muy importante de la oferta nacional de sector industrial de referencia, que en casi todos los casos superan el 20%<sup>14</sup>. Allí, puede observarse que los ocho primeros Manchones eran los que mayores propen-

<sup>12</sup>IDI - UIA (1999 y 2001).

<sup>13</sup>Las especializaciones productivas se miden por la proporción de ocupados industriales (en relación al total de ocupados urbanos en los sectores censados (industria, comercio, servicios). Más detalles pueden consultarse en IDI - UIA (1999).

<sup>14</sup>IDI - UIA (2001) pág. 11.

siones aglomerativas poseían. Para datos estimados a 2000, la mayoría de los manchones del cuadro habían incrementado sus capacidades aglomerativas con relación a 1994, por lo que podemos afirmar que excepto el caso de productos de pescado<sup>15</sup>, y caucho y plástico<sup>16</sup>, la evolución de la ocupación fue más positiva en las empresas de un sector aglomeradas en un manchón que en aquellas localizadas fuera de él<sup>17</sup>. La conclusión es que sólo en dos sectores industriales (productos de pescado y, caucho y plástico) se verificó para el período analizado una mayor distribución espacial de actividades.

La provincia de Buenos Aires participa en 8 de esos 12 manchones PyMi detectados en todo el territorio nacional. Incluso, algunos manchones sólo registran actividad exclusivamente en Buenos Aires (GBA o interior de la provincia) como es el caso de caucho y plásticos<sup>18</sup> o en forma conjunta con la ciudad de Buenos Aires (cuero, calzado y marroquinería<sup>19</sup>; e Indumentaria<sup>20</sup>).

Podría interpretarse que la aplicación de políticas públicas sobre estas actividades productivas altamente concentradas territorialmente, sería menos costosa en comparación con otros casos en los que estuvieran más diseminadas sobre el territorio, e involucren mayores jurisdicciones<sup>21</sup>. Los costos surgen de la generación de vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, las instituciones públicas y las privadas existentes en cada municipio en donde se radican las actividades sujetas de política. Esta institucionalización del entramado productivo contribuye para lograr sostenibilidad de las actividades productivas.

La provincia de Buenos Aires participaba de las Aglomeraciones Territoriales Sectoriales existentes a través de 17 municipios (sobre un total de 134), y algunos de ellos, como La Matanza representa a la provincia de Buenos Aires en siete de los ocho manchones (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Cantidad de manchones territoriales sectoriales en los que participa cada municipio de la provincia de Buenos Aires

Bartolomé Mitre (d), Bragado (d), Capitán Sarmiento (d), Carmen de Areco (d), Colón (d), General Arenales (d), General Rodríguez (d), Junín (d), Pergamino (d), Avellaneda (b)	1
San Isidro (g,c), Tigre (g,c), General Pueyrredón (a, k)	2
Vicente López (d, g, k, h), Lanús (b, c, d, h)	4
General San Martín (c, d, f, g, h, k), Tres de Febrero (c, d, f, g, h, k)	6
La Matanza (b, c, d, f, g, h, k)	7

Fuente: Elaborado en base a IDI - UIA - UNIBO, 2001). Nota: Se indica cada manchón en el que participa cada municipio con la letra identificatoria del Cuadro 2.

<sup>15</sup> Productos de Pescado: “a” en la Columna del cuadro 1.

<sup>16</sup> Productos de Pescado: “g” en la Columna del cuadro 1.

<sup>17</sup> Ibid, Cuadro 2, pág. 19.

<sup>18</sup> Manchón “g” del cuadro 1.

<sup>19</sup> Manchón “b” del cuadro 1.

<sup>20</sup> Manchón “d” cuadro 1.

<sup>21</sup> Aquí estamos adscribiendo a los enfoques que proponen la construcción de competitividad mediante la intervención y la interacción entre lo público y lo privado. Por ejemplo los enfoques de

### 3. Una posible estrategia a mediano plazo: (re)industrialización díplica para achicar la brecha de competitividad

El régimen cambiario y la apertura indiscriminada que tuvieron lugar durante los noventa generó una dramática destrucción de empresas y puestos de trabajo, impactando en general sobre aquellas empresas que no pudieron adaptarse rápidamente al cambio abrupto de contexto. Estas empresas, desde el punto de la competitividad, en general se ubicaban en los sectores considerados *tradicionales*.

La inviabilidad e inequidad de organizar un sistema productivo bajo tales preceptos quedaron demostradas luego del colapso de 2001<sup>22</sup>.

La rápida recuperación de la producción y el empleo en esos mismos sectores *tradicionales* tras la alteración nominal del tipo de cambio constituyen evidencia empírica que nos lleva a considerar aportes de otros enfoques económicos. Los aportes provenientes de teorías neoschumpeterianas<sup>23</sup>, de la economía del conocimiento y del aprendizaje<sup>24</sup> y de los sistemas nacionales o sectoriales o regionales de innovación<sup>25</sup>, dan sustento a intervenciones de este tipo tendientes a construir competitividad.

La estrategia que proponemos se basa en la intervención de la política económica sobre ambos tipos de actividades (*modernas y tradicionales*) a fin de lograr ventajas competitivas a través de dos caminos simultáneos<sup>26</sup>. Esta estrategia podría considerarse entre dos posibles modos de desarrollo alternativos planteados por Boyer y Neffa<sup>27</sup> para Argentina: el “3” (arrastrado por las exportaciones) y el “4” (por sustitución de importaciones).

La estrategia no es novedosa. Tampoco lo es el debate planteado. En otros estudios y en el resto de los paneles de este seminario, se ha discutido con mayor precisión sobre cómo debería implementarse desde el punto de vista técnico, atendiendo las especificidades de cada sector productivo.

Esta estrategia presupone aprovechar mientras duren condiciones cambiarias similares a las vigentes en la actualidad, que dan un tipo de cambio real más alto en comparación con la última década. Un margen de acción de gobierno, si bien pequeño, implica un seguimiento de cerca de la inflación, lo que incluye la negociación con los formadores de precios. Es imprescindible asegurar desde la conducción del estado que la oferta real de bienes y servicios de la economía prevea los incrementos en la demanda efectiva que supondría una política de ingresos y salarios tendiente a consolidar la reactivación y la inclusión en el circuito de reproducción económica de la gran masa de marginados. Más importante aún es la definición y la puesta en marcha de un Plan estratégico de desarrollo nacional.

---

redes de empresas; de la economía del conocimiento; de los sistemas nacionales de innovación, etc.). Es importante considerar a las empresas, las vinculaciones entre ellas (en nuestro caso, destacamos a las PyMes), y a los actores que articulan la red (que pueden ser grandes empresas).

<sup>22</sup> Gerchunoff, P. (1994) analiza el problema de la productividad que presentaba la convertibilidad a los pocos años de establecida.

<sup>23</sup> Nelson R. y Winter S. (1982), Dosi G. (1999).

<sup>24</sup> Johnson B. y Lundvall B.-Å. (1994).

<sup>25</sup> Naclerio A. (2004 y 2005).

<sup>26</sup> No estamos proponiendo aquí recrear las intervenciones indiscriminadas del pasado, sino emprender desde el Estado las acciones que recomienda la literatura originada en los enfoques referenciados.

<sup>27</sup> Boyer y Neffa (2004), Cuadro 4, pág.756.

### 3.1. Ejemplos de actividades modernas y tradicionales

La propuesta ya adelantada consiste, por un lado en incentivar la generación y consolidación de *actividades modernas*, asociadas al nuevo paradigma productivo, con cierto grado de competitividad genuina que generan mayor agregado que las actividades *tradicionales*

Las “nuevas flores”, que Bernardo Kosacoff citaba en su exposición<sup>28</sup>, que se insertaron incluso en mercados internacionales, podrían considerarse como *actividades modernas*. Se trata de emprendimientos exitosos, típicamente manufactureros aunque los hay provenientes de otros sectores. Los factores que explican este éxito son muy variados y requiere el estudio de los casos concretos.

Otro ejemplo de estas actividades lo constituye la rama de la producción de fiambres y embutidos, que concentra 32% de la ocupación nacional en sólo tres barrios de la ciudad de Buenos Aires<sup>29</sup>. Si a este entramado de producción se lo complementase con vinculaciones comerciales, denominaciones de origen, y otro tipo de trabajos que requieren de la interacción de instituciones públicas y privadas, con actores del sistema de Ciencia y Técnica, podrían lograrse ganancias de competitividad y la generación de mayor valor que en la actualidad. Actividades en la misma rama de producción existen en Tandil y en el sur de la provincia de Mendoza, pero si bien no constan en los datos formales poseen características de potencialidad.

Otros ejemplos de este tipo de actividades con competitividad genuina, las constituyen las especializaciones que no son ni las primeras ni las segundas en cuanto a importancia de ocupados dentro de un distrito, pero que poseen fuerte potencialidad para generar valor. Para detectarlas, es necesario estudiar exhaustivamente las fuentes de datos formales, los trabajos de campo realizados en el marco de investigaciones puntuales o directamente bajar al terreno. Incluso algunas de estas actividades potenciales poseen todas las partes constitutivas presentes en un territorio, pero aún no se las ha reunido en la conformación de una actividad puntual generadora de “economía real” mercantizable, por lo cual no son detectadas en los datos formales. Típicamente es el caso de industrias culturales en algunas regiones o de aplicaciones científicas a diferentes industrias en algunos aglomerados urbanos con alta densidad de producción científica pero con escaso desarrollo o potenciación del entramado productivo aplicado a estas actividades<sup>30</sup>.

Existen otras actividades con similares características en cuanto a generación de valor en forma sostenible (por ejemplo desarrollos vinculados a la generación y aplicación de energía nuclear) pero se trata de emprendimientos que dependen de decisiones de Estado puesto que involucran una decisión de tipo estratégica y una escala de inversiones que difícilmente serían afrontadas por el sector privado<sup>31</sup>.

La estrategia propone, simultáneamente, trabajar sobre los tejidos productivos *tradicionales*. Los mismos, experimentaron una extraordinaria recomposición a partir de una devaluación nominal y aunque no mediaron políticas específicas, se han generado empleos en forma rápida. Algunos de los talleres unipersonales del GBA que tuvieron escasa actividad durante la década del '90, se encuentran en la actualidad con más de 40 puestos

<sup>28</sup> Kosacoff, Bernardo (2005).

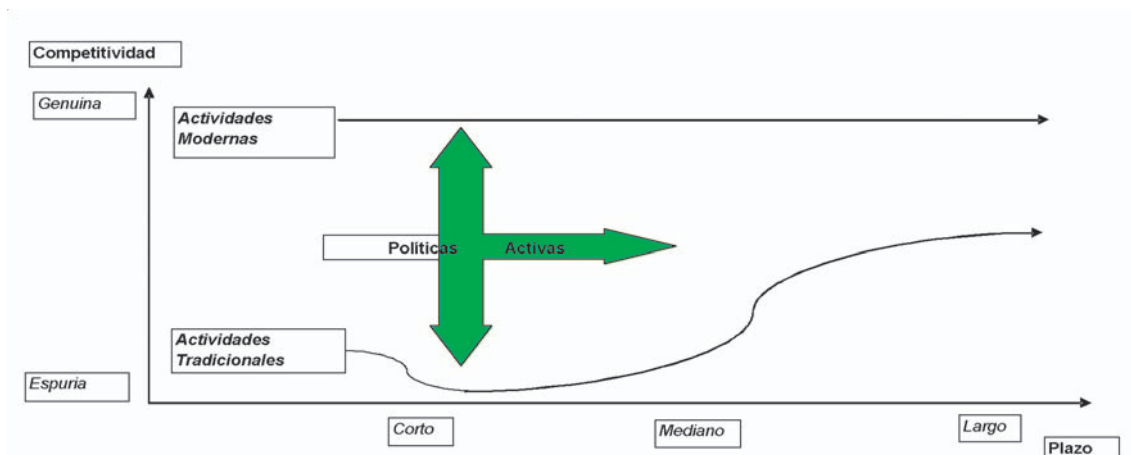
<sup>29</sup> Estos barrios son: Mataderos, Liniers y Villa Lugano.

<sup>30</sup> El aglomerado urbano del Gran La Plata (partidos de La Plata, Berisso y Ensenada) posee algunas de estas características.

<sup>31</sup> Cf. Valle (2005) en la presente publicación..

de trabajo ocupados. Si bien los niveles de productividad de estos puestos de trabajo son sensiblemente menores que los análogos de *actividades modernas*, poseen la característica de apoyarse sobre saberes, relaciones e instalaciones que preexisten en el territorio y en la cultura del lugar. Pero estas *actividades tradicionales* podrían quedar nuevamente expuestas ante la competencia internacional, a menos que se trabaje para lograr un proceso de transformación desde la ventaja cambiaria que desencadenó la reactivación hacia niveles de competitividad genuina, que les permitiría inmunizarse de apreciaciones cambiarias y articularse con el nuevo paradigma productivo en el marco de cadenas de valor más competitivas.

Gráfico 1



### 3.2. La convergencia entre ambos tipos actividades

Como se dijo anteriormente, la estrategia es díplica puesto que llegado al punto en que *actividades tradicionales* logren reconvertir su competitividad, articulándose con cadenas y tramas productivas en las que tienen presencia *actividades modernas*, podrá comenzar a originarse un impacto en la generación de empleos más masivamente que en los sectores *tradicionales*.

Otras políticas que generen empleos en forma de *shock* (obras públicas) contribuirán generando directamente mercado interno e indirectamente, producción sobre otros sectores.

El gráfico 1 exhibe la idea; la implementación inmediata de la estrategia podría permitir que a corto plazo se detenga el deterioro relativo de la competitividad espuria que se daría al compás de la inflación y la integración comercial o apertura hacia países más competitivos en esas ramas (básicamente Brasil y China). Por lo tanto, lograr la trayectoria graficada exige implementar la estrategia de inmediato.

Aquí planteamos que la convergencia puede darse fortaleciendo mecanismos de coordinación diferentes al mercado, contribuyendo a la generación de un entorno competitivo, sin sobrevalorar el rol que pueda tener “el mercado” a la luz de las trágicas experiencias recientes. Es importante poner el acento en las relaciones de poder, en la formación de

instituciones y en el incremento de la transferencia y la vinculación tecnológica desde el sistema de CyT. Desde los llamados enfoques heterodoxos, se destaca la importancia del contexto institucional para la interacción entre los agentes. Creemos que la profundización de la vinculación tecnológica del sistema de CyT es necesaria. Gremiales empresarias, mutuales, cooperativas, asociaciones, y otros actores presentes en las localidades pueden ser parte de un proceso de cambio para reorientar la conducta de los agentes. Esto último, es crucial en las *actividades tradicionales*, en las que es necesario generar cultura de cooperación y mejora continua en la calidad a fin de lograr competitividad genuina.

Ello debe enmarcarse en políticas de desarrollo local, las cuales deberían considerarse como la dimensión territorial de la estrategia de desarrollo. En este sentido, un documento de la CEPAL, señala que “considerar variables territoriales para el diseño de políticas resulta imprescindible puesto que la cercanía física de los agentes productivos relacionados verticalmente en un mismo proceso productivo, favorecen la creación de ventajas competitivas”<sup>32</sup>. La clave de estas ventajas es una elevada división social del trabajo que sólo se consigue cuando hay bajos costos de coordinación e información.

En el momento de diseñar una metodología que evalúe la institucionalidad mediante la cual sea factible implementar una estrategia de desarrollo de este tipo, cabe consultar la bibliografía y especialistas sobre las regiones particulares<sup>33</sup>, tramas productivas y economía social además relevar las múltiples experiencias de conformación de entes de desarrollo local y de planificación estratégica que se han llevado a cabo en las localidades del interior del país<sup>34</sup>.

#### 4. Marco de análisis

¿Es viable implementar una estrategia de este tipo desde el punto de vista de las fuerzas sociales y del entramado institucional actual?

Venimos de un régimen antindustrialista, con la economía altamente extranjerizada y fuerte exclusión y marginación social. Nos encontramos con una recuperación fuerte de los niveles previos a la crisis, pero dadas las condiciones actuales muy poco es lo que se distribuye de ese crecimiento. La estrategia se propone sobre la hipótesis de que permitirá lograr mejoras desde el punto de vista cualitativo.

Entonces, ¿qué elementos hay para pensar que esta estrategia de industrialización sería beneficiosa, además de los argumentos ya expuestos?

Para analizar las dos cuestiones planteadas recurriremos al esquema analítico presentado por Alfredo Eric Calcagno (1900 y 1995) que permite analizar las características cualitativas del desarrollo y que considera, más allá del fenómeno del crecimiento económico, la *estructura* y el *sistema* económico predominante en una nación, además del *estilo* entendido como su proyección política y social. La interrelación de estas tres categorías de análisis nos ayudará a analizar la viabilidad de la estrategia de industrialización díplica propuesta. Esto lo realizaremos en la sección 5. La viabilidad de la estrategia díplica propuesta.

<sup>32</sup>CEPAL, 2002.

<sup>33</sup>Consultar por ejemplo a Rofman (2004) y Sepúlveda Ramírez (2001).

<sup>34</sup>Al respecto se están llevando a cabo proyectos de investigación en varios equipos de investigación insertos en el sistema de CyT.

Aníbal Pinto<sup>35</sup> caracterizó al “*estilo de desarrollo*” como la opción política, económica, social y cultural adoptada dentro de un *sistema económico* (capitalismo o socialismo) y *estructura económica* (desarrollada vs. subdesarrollada) determinados. Como *estilo social* se considera al modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (lo cual involucra un estilo de consumo, tecnológico, científico, artístico y de acción política). En cuanto a *estilo económico*, se define la manera en que, dentro de un determinado sistema, se organizan y signan los recursos humanos y materiales a fin de resolver el problema económico de la producción de bienes y servicios. El *estilo político* serían los arreglos institucionales que denotan estructuras internas de poder y se combinan con el contexto internacional<sup>36</sup>.

En este marco “los *sistemas* -capitalista o socialista- difieren sobre todo en el arreglo institucional y la estructura sociopolítica vigente en cada uno”<sup>37</sup>. Desde el punto de vista económico, la diferencia se basa en cómo se da la asignación de recursos hacia el consumo y la inversión; el rol del mercado es el determinante en el caso capitalista, y el plan o las resoluciones del estado son los elementos principales en el caso socialista<sup>38</sup>.

Las *estructuras* (desarrollada vs. subdesarrollada) que posean los países determinan diferentes funcionamientos debido a estructuras económicas y a relaciones en el esquema mundial, según sea una economía dominante o dominada.

“Dados esos contextos de sistema y estructura y a causa de una variedad de elementos significativos, dentro de cada una de esas agrupaciones generales se perfilan *estilos* muy diversos y específicos, que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. (...) Pero las alternativas que se citan no implican el planteo de dudosas antinomias, sino que procuran señalar los ingredientes que predominan en la solución de determinados problemas”<sup>39</sup> (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Estilos de desarrollo dentro de sistemas y estructuras

Sistema	Estilo	Estructura	
		Desarrollada	Subdesarrollada
Capitalista	Político	Conservadores - Social Democracia	Oligarquía Dependiente (Capitalismo Neoliberal) - Nacionalismo Popular.
	Económico	Liberalismo - Economía mixta	Liberalismo - Economía mixta
	Social	Desocupación - Ocupación	Marginados - Integrados
	Cultural	"American way of life" - Originalidad	Imitación - Creatividad.
Socialista	Político	Autoritarismo - Participación	Autoritarismo - Participación
	Económico	Planificación Centralizada - Mecanismos de mercado	Agricultura - Industrialización
	Social	Satisfacción de consumos con privilegios - Consumos primarios masivos	Insatisfacción de consumos de mayor calidad - Satisfacción de necesidades básicas.
	Cultural	Apertura - Cierre	Imitación - Creatividad.

Fuente: A. E. Calcagno (1990). Revista de la CEPAL Nro. 42, pág. 61 (Cuadro 1)

<sup>35</sup> Pinto, A. (1976), citado por Calcagno, A. E. (1990). Los subrayados no corresponden al autor citado.

<sup>36</sup> Hopenhayn B. y Calcagno, A. E. Y (1968) citado en Calcagno A. E. (1995).

<sup>37</sup> Calcagno A. E. (1995).

<sup>38</sup> Pinto, A. (1976), citado por Calcagno, A. E. (1990).

<sup>39</sup> Ibid, citado por Calcagno, A. E. (1995).



En este esquema analítico podríamos situar a la Argentina actual en la casilla 2 del cuadro 3; dentro de esa **estructura subdesarrollada** en un **sistema** capitalista. Pero dentro de esta combinación de capitalismo subdesarrollado se presentan diferentes **estilos**: económicos, políticos, sociales, culturales (en el cuadro se dan dos opciones de cada uno) que coexisten con diferentes opciones o **estrategias** en el orden nacional, que veremos a continuación.

#### 4.1. Opciones estratégicas

Calcagno (1995) plantea que “en América Latina serían factibles tres **estrategias** globales...”: la de **exclusión**, la **asistencialista** (o **correctora**), y la **transformadora**...”.

La estrategia inaugurada con el golpe de estado de 1976<sup>40</sup> podría catalogarse como de **exclusión**, puesto que Argentina se relacionó “carnalmente” con EEUU, subordinando las formas institucionales “relación salarial” y “organización productiva” al régimen monetario y a la inserción internacional<sup>41</sup> (sometiendo la economía nacional a la internacional), mediante un proceso de apertura que permitió la total hegemonía de las empresas multi y trasnacionales. Fue esta fase de mundialización financiera<sup>42</sup>, lo que provocó una fuerte extranjerización de la economía argentina sin generar los derrames tecnológicos esperados para el interior de los entramados productivos<sup>43</sup>, proceso que benefició notablemente al grupo social ligado los factores económicos.

Calcagno (1995) plantea que “una estrategia *correctora o asistencialista*, tendría dos vertientes”: la primera “hacia quienes están en situación de miseria total; para evitar protestas masivas, pero no cambia las condiciones de base que provocan la miseria”. La otra vertiente es la *reformista*; “que procura una readecuación de la estructura productiva y una redistribución del ingreso que haga posible superar las situaciones extremas, suministrando a todos lo necesario para subsistir; ello podría llevar a reformas más profundas, que afecten las causas del desempleo (que está en la raíz de la miseria), y de la heterogeneidad estructural y de la concentración de la propiedad y del ingreso. De allí puede llegarse a la conclusión política de que cuando la mayoría no tiene nada o muy poco, es porque una minoría tiene mucho. Con ello se excedería (sic) los límites correctores o asistencialista para ingresar en la tercera estrategia, que es la *transformadora*”. La cual, continúa Calcagno, “...plantea la necesidad de una fuerte redistribución del ingreso y la adecuación de la estructura productiva a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población.(...) Se trataría de instrumentar relaciones externas que sirvan para un ‘desarrollo hacia adentro’, que no es contradictorio con la competitividad internacional, sino que es más bien una condición indispensable de ésta; en definitiva, esta estrategia se dirige a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población”.

<sup>40</sup> En todo el período 1976 - 2001 un único *impasse* de esas relaciones carnales extremas podría definirse que se verificó con la vuelta a la democracia bajo el gobierno de Alfonsín.

<sup>41</sup> Coriat (2004).

<sup>42</sup> Lavarello (2005). El concepto de “mundialización financiera” fue originalmente desarrollado por Chesnais (2001).

<sup>43</sup> Lavarello (2004) analiza estos efectos en el caso de la agroindustria argentina.

## 4.2. Estilos políticos y económicos

En correspondencia con los tres tipos de **estrategias** enunciadas, Calcagno plantea que existen 5 *estilos políticos*<sup>44</sup> y dos *estilos económicos* que podrían llegar a implementarse: el neoliberal, y el nacional popular.

El *estilo político neoliberal*, se propone modernizar sólo algunos sectores económicos y se basa en el apoyo de algunos grupos sociales (sector financiero, empresas transnacionales, grandes empresarios y clase media alta). El *estilo nacional popular*, que no es igual a un estilo “populista”, se propone una inserción internacional que impulse el desarrollo nacional, fortaleciendo el estado a fin de lograr los objetivos nacionales por excelencia (defender la soberanía nacional, ejecutar inversión pública e incentivar la inversión privada, redistribuir ingresos, etc.<sup>45</sup>)

La Argentina de los años noventa (en línea con el modelo de la dictadura) podría encuadrarse en un *estilo político – económico neoliberal* puesto que predominaron fuerzas del capitalismo financiero, empresas transnacionales, importadores y exportadores, quedando los empresarios y trabajadores nacionales debilitados. Incluso otros autores, juzgan como de “liberalismo puro”<sup>46</sup> al perfil institucional, que presenta Argentina. Este estilo ha sido coherente con la **estrategia de exclusión** vista en la sección 4.1. Opciones estratégicas.

En el cuadro 4, se detallan las estructuras internas de poder, que en combinación con el contexto internacional<sup>47</sup>, macroeconómico y financiero poseen los estilos Neoliberal, y de Nacionalismo Popular<sup>48</sup>.

Cuadro 4. Influencia de las fuerzas políticas y sociales en cada estilo político

Tipo de Fuerzas	Estilo político	Capitalismo Neoliberal	Nacionalismo Popular
<b>Fuerzas Políticas</b>			
	Poder ejecutivo	X	XXX
	Partidos políticos	XX	X
<b>Fuerzas Sociales</b>			
	Empresarios del agro	XX	X
	Empresarios industriales	XX	XXX
	Oligarquía financiera	XXX	X
	Exportadores e importadores	XXX	X
	Capital extranjero	XXX	X
	Obreros industriales	X	XXX
	Campesinos	X	X
	Marginados	-	XX
	Fuerzas armadas	X	XXX
	Burocracia estatal	X	XXX

Fuente: A. E. Calcagno (1990). Revista de la CEPAL Nro. 42, pag. 62 (Cuadro 2, extracto). Nota: El grado de influencia oscila entre “-” (influencia mínima) y “XXX” (influencia máxima).

<sup>44</sup> Los 5 estilos políticos utilizados por Calcagno son: i: capitalismo neoliberal, ii: dictadura militar oligárquica, iii: nacionalismo popular, iv: socialismo moderado, y v: socialismo avanzado.

<sup>45</sup> Un detalle más exhaustivo de las políticas económicas probables en cada uno de estos estilos económicos alternativos puede consultarse en el Cuadro 3, pag. 64 de Calcagno (1990).

<sup>46</sup> Berthelier, Desdoigts, Ould Aoudia (2004) (citados en Boyer y Neffa, 2004), “... proponen elaborar una grilla que permitiera captar, de la manera más exhaustiva posible, los perfiles institucionales a partir de variables que miden las instituciones políticas, el orden público, la gobernancia política, el grado de libertad en el funcionamiento de los mercados, el grado de apertura al exterior y, finalmente, la cohesión social”.

<sup>47</sup> Hopenhayn B. y Calcagno, A. E. (1968), citado en Calcagno A. E. (1995).

<sup>48</sup> En el Cuadro 2 de la página 62 de Calcagno (1990) pueden apreciarse el mismo detalle para los 5 estilos políticos.

## 5. La viabilidad de la estrategia díptica propuesta

En la sección 4. Marco de análisis, se planteó el interrogante en relación con la viabilidad y factibilidad de implementar una estrategia de este tipo en las actuales condiciones económicas y sociales. La estrategia díptica contribuiría a la construcción de un estilo político democrático (identificable con un “nacionalismo popular”), desde el estilo de “capitalismo neoliberal”, basado en la acumulación de renta financiera, que ha estado predominando en los últimos treinta años.

La estrategia propuesta podría encuadrarse como una **estrategia de tipo “correctora”** en el sentido de que, a partir de políticas e instituciones del estado, se superan tanto la situación de exclusión que predominó durante los noventa, como el asistencialismo actual.

Es importante analizar qué elementos<sup>49</sup> políticos, económicos, sociales, culturales existen actualmente en Argentina que posibiliten la implementación de la propuesta díptica, puesto que en la actualidad existe una situación de competitividad cambiaria en los sectores *tradicionales* que puede perderse como ha ocurrido en otros momentos de nuestra historia reciente. Entonces, ¿existe la decisión política para implementar estos cambios? En todo caso, ¿las fuerzas sociales pueden conducir o presionar al actual gobierno a implementar una estrategia de tipo correctora para construir base que luego permita implementar una estrategia transformadora? ¿Qué rol le cabe al sistema de CyT en este proceso?

La interacción entre las categorías analíticas consideradas en la sección 4, permite reflexionar acerca de la influencia que las fuerzas políticas y sociales vigentes pueden tener en la definición de un estilo político y económico así como la factibilidad de implementar una estrategia de tipo correctora que permita la construcción de un nacionalismo de base popular.

### 5.1. La interacción de estilos, estructura, sistemas<sup>50</sup>

En los países subdesarrollados, los estilos descritos en la sección 4.2. Estilos Políticos y Económicos, tienen una mayor amplitud de acción, dado que el sistema y la estructura permanecen constantes, y su modificación llevaría tiempo<sup>51</sup>. Adicionalmente, en la Argentina actual, además del contexto, la relación interna de fuerzas así como las condiciones actuales predominantes no posibilitan la introducción inmediata de estos cambios, en forma de *shock*.

En este razonamiento, señala Calcagno, debe recordarse que el pasaje del subdesarrollo al desarrollo no es instantáneo, sino que consiste en un proceso de mediano y largo plazo, que se plantea y consolida en ciertas áreas y después se difunde<sup>52</sup>.

Las diferentes alternativas de estilos citados en el cuadrante 2 del cuadro 3 pueden solaparse sin excluirse mutuamente, “son coherentes”<sup>53</sup> ya que se trata de procesos graduales que focalizan ciertos aspectos, los cuales poseen diferentes grados de viabilidad y tienden a anclar o salir del sistema o estructura vigente. Así, pueden coexistir un naciona-

<sup>49</sup> Como “elementos” entendemos que pueden ser instrumentos o instituciones.

<sup>50</sup> En este punto, seguiremos el marco analítico utilizado por Calcagno A. E. (1995).

<sup>51</sup> Calcagno A. E. (1995), sección 6, pág. 226.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid, sección 6 pag. 227.

lismo popular como estilo político con remanentes liberales en el estilo económico hasta que se afiance el cambio.

La estrategia de industrialización dóptica permitiría incrementar niveles de producción real en sectores vinculados al viejo paradigma y asegurar sostenibilidad en la medida que se logren ganancias genuinas de productividad. Pero al mismo tiempo se avanzaría simultáneamente en un cambio de estilo social (de la marginación a la integración) ya que estas actividades se han originado en territorios en los que hoy existe alta marginación, producto de las políticas implementadas en los últimos treinta años.

Si bien el fracaso del modelo neoliberal ha hecho rejuvenecer ideas solidarias y provocó cambios en la retórica política, la pesada deuda externa (que implica fuertes flujos en conceptos de intereses y amortizaciones) y el constante acecho de los organismos financieros internacionales representan condicionantes de peso para el desarrollo autónomo<sup>54</sup>, lo cual se agrava al no existir un correlato en la escena política, de los intereses sociales de desarrollo genuino con vocación de poder político. Las políticas de ajuste y la convivencia con grupos de poder que las han auspiciado, aumentan el subdesarrollo y en ciertas circunstancias contribuyen inclusive a que sea perpetuo.

De hecho, un estilo político “liberal” impide salir de una estructura subdesarrollada, además de no ser el estilo económico más conveniente en un mundo proteccionista y con mayores ventajas competitivas en diferentes aspectos<sup>55</sup>. Tal vez, en Argentina, su implementación fue viable debido a que la captura de los políticos, funcionarios e instituciones profundizó el subdesarrollo implementando políticas neoliberales del Consenso de Washington. Algunos autores recuerdan la violencia reciente que sobre la población impuso la hiperinflación en las transacciones económicas sin el poder fetichista de la moneda<sup>56</sup>.

Aún en estas condiciones, sería viable intentar construir un estilo nacionalista popular que transforme el modelo global de desarrollo, intentando recuperar el componente mixto de la economía y tendiendo a superar aspectos del subdesarrollo.

## 5.2. Características de la Argentina reciente

En Argentina, desde el primer gobierno de Perón, junto con el modelo sustitutivo, se establecieron instituciones y estructuras económicas y sociales (educación universal, previsión, sindicalización, relación salarial<sup>57</sup>) y se lograron ciertos niveles de integración, pertenencia social y cultural, progreso y movilidad en la pirámide social. No obstante algunos autores sostienen que este esquema no alcanzó a constituirse en un régimen fordista<sup>58</sup>. En el mundo de la posguerra comenzaba la reconstrucción y se afianzaban los estados del bienestar. Pero a partir del golpe de estado de 1976 se contrabalanceó esta situación, y luego del *impasse* alfonsinista en la década del noventa, se profundizó

<sup>54</sup> Sin entrar a evaluar la (in)justicia que implica en términos de la histórica deuda interna, la recientemente anunciada cancelación anticipada de la deuda total con el FMI mejora las cosas en este sentido. No obstante aún restan otros acreedores con fuertes condicionantes (Banco Mundial)

<sup>55</sup> Calcagno A. E. (1995).

<sup>56</sup> Battistini, O. (2004).

<sup>57</sup> En este período, sí se habría registrado una masiva relación salarial en las actividades manufactureras (Ver un análisis más amplio en Neffa (2004))

<sup>58</sup> Boyer, R. y Neffa, J. C. (2004).

este retroceso. La convertibilidad representó un cambio de régimen de acumulación<sup>59</sup> que impactó negativamente sobre múltiples aspectos del funcionamiento socioeconómico y caló hondo en la base de sustento de las instituciones al establecer la cultura del individualismo<sup>60</sup>.

Este proceso se reflejó en la estructura económica: caída en el nivel de vida de la población, dimensión del mercado interno masivo, desindustrialización con la consecuente caída en el plantel de obreros industriales, disminución de la cantidad y dispersión de locales industriales (concentración económica), reprimarización y extranje-rización de la economía. Todos estos factores profundizaron la dependencia tecnológica y de insumos del exterior.

Este cambio económico estructural afectó la composición social argentina: el núcleo de clase media (de donde provenían las expresiones de mayor dinámica crítica en otros momentos de nuestra historia) terminó debilitado junto a las instituciones que lo sustentaban. Al mismo tiempo se profundizó la heterogeneidad estructural de la Argentina, entre sectores productivos por un lado, y entre clases sociales por otro, logrando como resultado una masa de nuevos pobres por falta de ingresos (vinculados a la pérdida de empleos) y el engrosamiento de una nueva clase marginal, con graves falencias propias de la pobreza estructural.

Calcagno al referirse a Latinoamérica en general expresa que “por definición se trata de países dependientes del exterior y subdesarrollados internamente. De ello resulta que la función de articulación del Estado está determinada por aquello que se articula...”. Lo concreto es que el estado históricamente asumió el liderazgo del proceso de desarrollo en la mayoría de los países subdesarrollados. Argentina no fue la excepción; mas allá de los regímenes de acumulación que se sucedieron en la historia económica argentina, lo real es que el estado siempre estructuró la política económica (e incluso hizo las veces de empresario para industrializar al país) pendularmente<sup>61</sup>, ya sea para lograr una situación de subordinación al capital extranjero<sup>62</sup> y a los organismos financieros internacionales (propio de los gobiernos reaccionarios<sup>63</sup>) o a fin de construir consenso popular.

Implementar la estrategia díptica supone una decisión política; y, considerando que durante los últimos cincuenta años fue difícil implementar una estrategia unidireccional, puede concluirse que actualmente existen fuerzas inerciales en la escena del poder concentrado local, de tipo rentista financiero, que impedirían tal decisión.

### **5.3. Evaluación de las fuerzas políticas y sociales predominantes**

El cuadro 2 consigna la influencia que las fuerzas políticas y sociales ejercen en cada estilo político. Excepto por el rol de la **fuerzas armadas**, hoy día se verificarían las

---

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Battistini, O (2004)

<sup>61</sup> Ver la tesis del vaivén pendular que propone Diamand (1985).

<sup>62</sup> En este sentido, el proceso de “mundialización Financiera” (Chesnais, 2001a y 2001b) aceleró y profundizó esta opción apoyado por el establishment y los sectores rentísticos locales ligados a explotaciones con ventajas comparativas (productos primarios) o ventajas competitivas desarrolladas durante la propiedad estatal o mediante subsidios otorgados por el mismo estado durante períodos de la historia reciente.

<sup>63</sup> Calcagno, A. E. (1995).

condiciones para la predominancia de un estilo económico democrático.

El **poder ejecutivo** es fuerte, está bien parado y puede haber continuidad en 2007 con un sucesor en esta línea de las estructuras de poder establecidas, que siguen obteniendo rentas derivadas de la reactivación y de las exportaciones de productos primarios sin necesidad de implementar cambios drásticos. Si bien se trata de algo moderado sin implicar una situación de profunda renovación, existen algunos elementos rescatables en este sentido: la convertibilidad no terminó ni en dolarización como recomendaban ni en hiperinflación como pronosticaban, los gurúes dogmáticos de la derecha prebendaria argentina. Por otro lado, la economía argentina una vez más demostró la gran capacidad de recuperación que posee. El gobierno argentino actual administra una situación en la cual, a diferencia de los últimos treinta años, se reintrodujo la política en la cosa pública y se han tomado algunas medidas simbólicas y otras concretas (controles en los movimientos de capitales de corto plazo, negociación con multinacionales y grandes grupos de poder).

Existe necesidad de medidas específicas que articulen la política social con la política productiva a fin de apuntalar las experiencias productivas que se autogeneraron o se autorecuperaron tendientes a integrarlas con actividades de mayor productividad.

**Empresarios industriales:** los grandes grupos empresarios ligados a sectores *tradicionales* que ya están en marcha, tendrían una convivencia pactada con el gobierno<sup>64</sup>. La perspectiva es sostenible puesto que licuaron gran parte de sus deudas acumuladas, con la salida de la convertibilidad. En cuanto a los nuevos sectores estratégicos a desarrollar (por ejemplo la energía nuclear), pueden fomentarse con políticas activas del estado nacional en conjunto con científicos y tecnólogos del sistema de CyT, sin requerir de la burguesía tradicional del *establishment*.

No obstante aquí debería diferenciarse correctamente cuando se habla del sector empresario, el cual es muy heterogéneo. El gobierno debería emitir señales claras hacia el capital especulativo. Dentro de este último podemos incluir al que abandonó fábricas sin respetar la seguridad contractual con empleados y otros acreedores, como ocurrió aún con el mismo estado.

**Burocracia estatal:** aquí hay espacio para que el sistema de CyT aporte información especializada a los equipos técnicos de la burocracia estatal, institucionalizando la transferencia para mejorar procesos y contenidos en la administración de los planes de desarrollo.

**Obreros industriales:** es un punto débil de la situación actual y es producto de la evolución económica reciente. Es justamente aquí donde puede estar la base de sustento de la estrategia díptica planteada; una nueva clase de trabajadores puede reconstituirse a partir de una reactivación asistida, ordenada y planificada del tejido industrial tradicional.

Así podría articularse la inclusión de gran parte de la masa de desocupados, algunos de los cuales están aglutinados en movimientos sociales y bajaría la intensidad del conflicto puesto que se democratizaría el crecimiento económico incorporándolos a la estrategia de industrialización, ya sea en empresas del tejido remanente o nuevas unidades de producción (que pueden tener formas autogestionadas que ya han demostrado ser eficientes muchas de ellas, desarrolladas desde los mismos movimientos).

Una complicación es que la economía argentina está altamente extranjerizada y expuesta

---

<sup>64</sup>Battistini, O. (2004).

a las estrategias desplegadas durante los noventa por las multinacionales<sup>65</sup>.

Planteamos a continuación una reflexión a modo de interrogante cuya respuesta excede los límites de este trabajo: el consenso “popular” en la Argentina actual ya no estaría centrado o aglutinado en las clases medias en términos cuantitativos. Es decir, actualmente el “consenso” ya no sería tan “popular” y parecería que de la clase media ya no emergerían las expresiones sociales con mayor dinamismo en términos de crítica al sistema y mayor capacidad de movilización. Y esto nos lleva al interrogante: ¿la clase con mayor potencialidad de aglutinamiento y movilización son los pobres que tienen ciertos vínculos con los movimientos sociales, pero que se encuentran marginados del circuito de reproducción económica? Este actor tendría una gran potencialidad para encarnar la idea de un nuevo consenso popular. Ahora bien, con esto no pretendemos implicar que la clase media haya perdido su rol legitimador sobre las acciones políticas del Estado. De hecho gran parte de las personas que constituyen el sistema y la burocracia estatal han pertenecido o pertenecen a la clase media, notablemente influida por los grandes medios de comunicación. Aquí el sistema de CyT podría crear un puente informativo y de conocimiento directo con estos actores de clase media mediante la institucionalización de acuerdos de transferencia y vinculación con las instancias del estado en las cuales se insertan. A la vez, esta transferencia debería tener como trasfondo un programa nacional de desarrollo. La estrategia de salida de crisis planteada en este documento permitiría incluir al otro actor marginado del circuito de reproducción económica, puesto que típicamente residen en territorios con larga tradición manufacturera. Su inclusión aseguraría sustento político de base (consenso popular) al plan de gobierno que la implemente.

Algunos factores del contexto latinoamericano (margen de trabajo sobre el Mercosur, relaciones bilaterales que pueden fortalecerse -por ej. Venezuela, Uruguay, Brasil, más recientemente Bolivia-) pueden contribuir a afianzar un estilo económico democrático si se implementara la estrategia correctora.

## 6. Conclusiones

La localización de la mayoría de las actividades *tradicionales* (con diferentes grados de competitividad “espuria”), se ubica en regiones con alta densidad poblacional y marginación. La implementación de una estrategia de este tipo lograría incorporar al circuito de reproducción económica a gran parte de esa población en actividades *tradicionales*, con lo cual se lograría alto consenso popular. Pero simultáneamente deben consolidarse relaciones entre actividades *tradicionales* y *modernas*, generarse redes y lograr mejoras de entorno tendientes a achicar la brecha de competitividad. Al mismo tiempo deben ponerse en marcha nuevas actividades *modernas*, con potencialidad en diferentes territorios, ya que no son tan vulnerables al tipo de cambio.

Pero nada de esto será verdaderamente sostenible sin el diseño y el establecimiento de un plan nacional de desarrollo estratégico.

Implementar una estrategia de este tipo requiere decisión política, la cual no está asegurada, en particular considerando las condiciones de poder actuales, y la inercia política registrada durante los últimos cincuenta años vincula a la inestabilidad institucional que no permitió un patrón de industrialización definido. En este marco, sería muy efectiva la generación de presión social, tanto de los grupos de base marginados que poseen capacidad de movilización, como del sistema de ciencia y técnica que puede generar conciencia

---

<sup>65</sup>Lavarello, P. (2005)

social a través de los medios de comunicación, sobre el gobierno y la burocracia estatal, con transferencia de información y generando compromisos de colaboración institucionales.

Este reclamo social es el que surge de los diferentes actores que se vienen expresando: los movimientos sociales, la CTA, el movimiento cooperativo y mutualista, otras organizaciones de la economía social, y el sistema de ciencia y técnica -entendido en sentido amplio lo cual incluye a docentes, investigadores, becarios, personal de apoyo, tecnólogos, etc.-.

Un factor adicional lo constituye la gran masa social excluida vinculada territorial y culturalmente a *actividades tradicionales* con lo que su apoyo al gobierno que intente una integración de este tipo estaría asegurado.

El sistema de CyT, considerando su mayor profundidad institucional, está llamado a jugar un rol clave, debido al rol que los partidos políticos han dejado de cumplir en la actualidad.

## Bibliografía

- Battistini, O. (2004). "Un modelo cultural en una Argentina siempre en crisis", en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Berthelier, Desdoigts A, Ould Aoudia J (2004), « Profils institutionnels. Une base de données sur les caractéristiques institutionnelles des pays en développement, en transition et développés », *Revue française d'économie*, vol. 19, N° 1. (citado en Boyer y Neffa, 2004).
- Boyer R. y Neffa J.C. (2004). « La crisis argentina (1976-2001): lecturas institucionalistas y regulacionistas. Conclusiones », en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Calcagno A. E. (1990), "Evaluación y actualidad de los estilos de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 42, diciembre.
- Calcagno A. E. (1995), "Estilos de desarrollo en el capitalismo subdesarrollado", en Minsburg N. y Valle H, W. (coord.). *Argentina hoy: crisis del modelo*, Ediciones letra buena. Buenos Aires. Septiembre.
- CEPAL (2002), Aportes para una estrategia de desarrollo PyME. Grupo Políticas PyME. Buenos Aires,.
- Chesnais, F. (2001a), "Prólogo para la edición argentina", en Chesnais, François (Comp.); Brunhoff, Suzanne de; Plihon, Dominique; Farnetti, Richard; Salama, Pierre; Guttmann, Robert; Serfati, Claude, *La mundialización financiera, Génesis, costo y desafíos*, Buenos Aires, Losada.
- Chesnais, F. (2001b), "Introducción general", en Chesnais, François (Comp.); Brunhoff, Suzanne de; Plihon, Dominique; Farnetti, Richard; Salama, Pierre; Guttmann, Robert; Serfati, Claude, *La mundialización financiera, Génesis, costo y desafíos*, Buenos Aires. Losada
- Coriat, B. (2004), "Régimen de convertibilidad, acumulación y crisis en la Argentina de los años noventa. Un enfoque en términos de formas institucionales", en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Diamand, M. (1985), "El péndulo argentino. ¿Hasta cuando?", *Revista Argentina de Política Económica y Social*, N° 4, Buenos Aires.
- Diccionario enciclopédico Máximo. (1981), Cuántica editora S.A. Buenos Aires.
- Dosi G. (1999), "Some notes on national systems of innovation and production, and their implications for economic analysis", in Archibugi D., et al., Eds.



- Gerchunoff, P. (1994), "El teorema de la doble imposibilidad. Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización". Mimeo. Agosto.
- Hopenhayn B. y Calcagno, A. E. (1968), Especulaciones sobre la estructura política de América Latina hacia el año 2000, América en el año 2000. Situación social de América Latina en el año 2000. Lima, Instituto Peruano de Estudios del Desarrollo, pp. 97 a 112. citado en Calcagno A. E. (1995).
- IDI - UIA - UNIBO (2001), Instituto para el desarrollo Industrial (IDI). Unión Industrial Argentina (UIA). "La evolución territorial - sectorial de las PyMIs argentinas (1994-2000)". Observatorio permanente de las PYMIS Argentinas. Junio de 2001. IDI - UIA, Università di Bologna Buenos Aires, Red Centros de Desarrollo Empresarial (Convenio BID- UIA, Unidad de Coordinación).
- IDI - UIA (1999). Instituto para el desarrollo Industrial (IDI). Unión Industrial Argentina (UIA). "El Mapa Territorial Sectorial de las PYMIS". Observatorio permanente de las PYMIS Argentinas Octubre de 1999 IDI - UIA.
- INDEC (CNE1994), Censo Nacional Económico 1994, Tomo 4. Serie A. 1995.
- Johnson B. y Lundvall B.-Å. (1994), "Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional", *Comercio Exterior*, Vol. 44 pp. 695-704.
- Lavarello, P. (2004). "Inserción Internacional y formas de competencia durante los 90: el caso de las inversiones extranjeras directas en las industrias agroalimentarias argentinas", en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Lavarello, P. (2005), "¿Sólo Mercados o también organizaciones? La necesidad de una materia de Organización Industrial", Seminario Discutiendo la economía ortodoxa, FCE UNLP, 1 de Septiembre.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. *Cuadernos de Economía* N° 66, 64, 61. Clusters Productivos en la provincia de Buenos Aires. Tercera, Segunda y Primera Parte.
- Naclerio, A. (2004), "Innovación tecnológica en Argentina", Tesis Doctoral, Universidad Paris 13. Inédito.
- Neffa, J. C. (2004), "La forma institucional relación salarial y su evolución en Argentina desde una perspectiva de largo plazo", en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Nelson R. y Winter S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press. Cambridge, Harvard.
- Pinto, A. (1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre, Naciones Unidas., citado por Calcagno, A. E. (1990).
- Rofman, A. (2004), "El modelo económico-social de la década de los noventa y su expresión regional", en R. Boyer y J. Neffa (comp.), *La economía argentina y su crisis*, Buenos Aires. Miño y Dávila. CDC. CEIL PIETTE CONICET.
- Sepúlveda Ramírez, L. (2001), "Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad", Serie Estudios y perspectivas 3, CEPAL.



## **Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo**



## **Sobre los desafíos de la acumulación de capital y el crecimiento en la Argentina de hoy\***

Saúl Keifman

Quiero referirme a los desafíos que plantea una estrategia de crecimiento de Argentina, desde un enfoque macroeconómico. Uno de los problemas de la década de los 90 era creer que si la macro estaba bien lo demás vendría por añadidura. Ese fue uno de los grandes errores de los 90, y habría que tratar de no repetirlo. En rigor, la macro tampoco estaba bien, pero existía esa percepción. El punto es que la macro estaba definida de una manera muy estrecha: si no había déficit fiscal ni inflación, todo lo demás estaba bien.

Tomando una definición más amplia de la macro, obviamente estamos mucho mejor ahora, ya que no hay amenaza de tormentas próximas, en buena medida por los superávits gemelos, pero no habría que dormirse. Sobre todo, porque estamos en una coyuntura que es una bisagra. Venimos de una gran depresión: el período que va desde mediados de 1998 hasta el primer trimestre de 2002 fue la segunda gran depresión que tuvimos en la historia argentina. Después de la depresión, si uno no hace las cosas demasiado mal, viene la recuperación, la reactivación. Y luego, si seguimos haciendo las cosas mejor, tendremos crecimiento sostenido.

Ahora estamos en ese punto donde la recuperación puede convertirse en un proceso de crecimiento sostenido. Pero no hay que olvidar la diferencia entre un concepto y el otro. Ya estamos un poco por encima del PBI del año 1998, el pico anterior. Pero esto es recuperación, todavía no es crecimiento del PIB per capita ya que han pasado siete años y tenemos un 10% más de población. Esta recuperación permitió mejorar varios de los indicadores sociales que se habían deteriorado dramáticamente, y mejorarlos aún más es el desafío mayor que tenemos por delante. Teníamos un desempleo superior al 20% en el 2002; tuvimos niveles de pobreza de hasta el 57%. Estos indicadores mejoraron sustancialmente en los últimos años, pero todavía estamos en una situación social muy grave, de manera que esta discusión es fundamental: en qué medida podemos mantener la expansión y convertirla en un sendero de crecimiento sostenido en el tiempo que permita reducir rápidamente el desempleo y la pobreza, y mejorar la distribución del ingreso.

Algunos datos: la tasa de desempleo del segundo trimestre de este año, excluyendo a quienes reciben el Plan Jefes y Jefas, es de 14%, que se compara favorablemente con la tasa de desempleo de octubre de 2001, que era del 18%. Sin embargo, la pobreza está en niveles similares a los de octubre del 2001: 38% de la población. Es decir que, a pesar del fortísimo aumento del PBI de los últimos años, en términos de incidencia de la pobreza volvimos a la situación que imperaba hace cuatro años cuando se estaba derrumbando la convertibilidad. Recuerden que en esa fecha la discusión era qué mal que estábamos.

Otro dato preocupante es que la similitud del nivel actual de pobreza con el que había poco antes del derrumbe de la convertibilidad se da con una tasa de empleo del 38% de la población en el segundo trimestre de 2005, que se compara con el 35% de octubre de 2001. Esto tiene que ver con los problemas pendientes que tenemos en términos de distribución

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario pero no ha sido revisada por el autor.

del ingreso, calidad del empleo, nivel del salario real, etc. El salario real obviamente cayó desde el final de la convertibilidad. Si deflacionamos el nivel general del índice de variación salarial del INDEC con el índice de precios al consumidor, desde diciembre de 2001, se advierte una caída del 11% del salario real promedio. Sin embargo, este 11% oculta una gran heterogeneidad. Los trabajadores del sector privado formal tuvieron una recuperación del salario real; entre diciembre de 2001 y julio de 2005, tuvieron una mejora real del 5%. En cambio, los trabajadores del sector privado informal sufrieron una caída del 25% en los salarios reales. En el sector público, también sufrió una caída similar, de ahí la gran cantidad de conflictos en la administración pública.

En otras palabras, el desafío es bastante serio, en términos sociales. Tenemos por delante cómo pensar una estrategia de crecimiento que rápidamente reduzca el desempleo. Y la variable clave en este punto es cómo alcanzar una alta tasa de inversión, especialmente, en capital reproductivo y en sectores que generen más empleo. Para financiar esta inversión debemos pensar en el ahorro interno de la economía y, en ese sentido, uno podría decir que ha habido una buena noticia en los últimos años porque las tasas de ahorro se han incrementado de manera sustancial: hemos pasado de tasas de ahorro de 18% del producto en la década del 90 a niveles de 25 a 26% en los últimos años. Es decir, tenemos hoy una capacidad de ahorro mayor, que tiene como contrapartida la distribución más regresiva del ingreso que señalábamos antes. Ahora, una tasa mayor de ahorro no implica necesariamente una tasa mayor de inversión; en 2004 tuvimos 26% de ahorro del producto, pero la tasa de inversión era del 19%. Ése 19%, sin embargo, representó una recuperación bastante importante luego de la caída de la crisis. Esta recuperación continúa: en el primer semestre de 2005 la inversión creció un 24% con respecto al mismo período del año anterior.

Una pregunta importante es: cuál es el volumen de inversión necesario para alcanzar una tasa de crecimiento sostenible que permita lograr estos objetivos que hemos mencionado. Para responder la pregunta necesitamos tener alguna idea de cuáles son las tasas de depreciación del capital y de la relación incremental capital/producto, a nivel agregado. Daré algunos números que tienen un sentido orientativo, en base a datos publicados por el INDEC. Si mantuviéramos una tasa de inversión del 19% del producto, con la relación capital/producto estimada y con la tasa de depreciación implícita en las estimaciones del INDEC, llegaríamos a una tasa de crecimiento sostenible del producto inferior al 2% anual. Esta tasa regiría a partir del momento en que se terminara la capacidad ociosa, pero sirve para tener una idea de los órdenes de magnitud involucrados. Entonces, 19% no sería un volumen de inversión suficiente para sostener el crecimiento pujante que necesitamos.

El 7% de diferencia entre el 26% que se ahorró y el 19% que se invirtió el año pasado, corresponde al gran superávit comercial en bienes y servicios, que en los primeros años posteriores al colapso de la convertibilidad se tradujo en fuga de capitales, y luego se canalizó hacia la acumulación de reservas internacionales. Ahí tenemos un margen importante para aumentar la inversión, ya que lo que debe pagarse en concepto de deuda externa es bastante menor, digamos 3% del PIB. Entonces, siendo moderadamente optimistas, podemos calcular que hay un margen de 4% de producto, que nos permitiría elevar la tasa de inversión al 23% del PIB. En este caso, las perspectivas mejorarían, pero no tanto, ya que la tasa sostenible de crecimiento del producto sería del 3% anual. Una estimación de cuál debería ser la tasa mínima de crecimiento del producto para que la tasa de desempleo se mantenga constante en Argentina, se ubicaría entre el 2 y el 3% anual. De manera que una tasa de inversión del 23% del PIB sería decepcionante ya que apenas alcanzaría para mantener la tasa de desempleo en sus altos niveles actuales. Para bajar significati-

vamente el desempleo y la pobreza, y mejorar la distribución del ingreso, deberíamos crecer a una tasa bien superior al 3% por un período de cuatro o cinco años.

Sin embargo, hay una esperanza: la relación capital/producto implícita en los cálculos anteriores incluye tanto capital reproductivo, esto es, maquinaria y equipo y estructuras no residenciales, como capital no reproductivo, es decir, viviendas o estructuras residenciales. Obviamente, todo el *stock* de capital en viviendas provee servicios de alojamiento, pero no aporta a la acumulación de capital reproductivo, no influye en la tasa de crecimiento de la economía. Ocurre que un tercio del *stock* de capital y de la inversión interna bruta sigue ha estado dirigido al sector de vivienda. Hoy presenciamos un *boom* inmobiliario bastante importante, concentrado especialmente en la construcción de viviendas de lujo. Sin embargo, esta circunstancia también deja un margen para reorientar la inversión hacia sectores de capital reproductivo, con la implementación de políticas activas. Creo que este es uno de los elementos centrales de una estrategia de crecimiento que busque objetivos de equidad y de inclusión social.

En otras palabras, el tema fundamental es encontrar los instrumentos de política financiera, crediticia y tributaria que induzcan la canalización de los altos niveles de ahorro actuales hacia la inversión en capital reproductivo. Muchos de estos sectores enfrentan restricciones crediticias; los préstamos bancarios al sector privado no financiero están totalmente estancados, de manera que hay un gran margen de maniobra por este lado también. Pero evidentemente esto es algo que no lo va a hacer un sistema financiero liberalizado. Y esto es parte del mensaje central que quiero transmitir. Cuando uno mira las experiencias exitosas de desarrollo, encuentra que un elemento central en estas estrategias de desarrollo fue el uso del financiamiento como una herramienta fundamental para canalizar la inversión hacia los sectores con mayor capacidad reproductiva. Dicho de otra manera, estamos haciendo un alegato a favor de la “represión financiera”, en el sentido de desalentar el financiamiento del consumo privado y de la inversión residencial de sectores medios y altos. Hay un trabajo econométrico de Japelli y Pagano que muestra que la liberalización financiera en Europa en los 90, disminuyó la tasas de ahorro e inversión, afectando así al crecimiento.

¿Por qué un mercado financiero liberalizado no va a canalizar el ahorro hacia la inversión de riesgo en capital reproductivo? Esto tiene que ver con los conocidos problemas de asimetría en la información que llevan a una fuerte preferencia de los bancos por los préstamos prendarios de consumo e hipotecarios. Debido al bajo desarrollo del mercado de capitales, el rol del sector bancario es fundamental como mecanismo de intermediación entre el ahorro y la inversión. Esto plantea la pregunta acerca de cuáles son los mecanismos específicos que deberían utilizarse. Stiglitz destacó el éxito de las políticas financieras de crédito dirigido en los países de Asia Oriental. La cuestión es cómo combinar elementos de naturaleza financiera con políticas tributarias, políticas comerciales e industriales. La cuestión pendiente es cómo articular las políticas productivas, sectoriales, con políticas financieras, tributarias y comerciales hacia un norte que sea el de estimular la producción y el empleo. En este sentido, quiero realizar una advertencia: el ritmo de decrecimiento de la pobreza y del desempleo, en el último año, se ha desacelerado notablemente respecto a los años anteriores. Estamos acercándonos al punto donde es preciso pasar a aplicar medidas más específicas y más activas para poder mantener la expansión del producto y para que ésta lleve a la reducción del desempleo.

Sin duda, un problema muy serio de la convertibilidad era que los precios relativos no eran los correctos. La visión estrecha de la macro entonces prevaleciente era que sólo importaba lo monetario-fiscal. Sin embargo, ahora existe, por oposición, esta idea de que

si tenemos bien los precios relativos, lo demás vendrá por añadidura. Habría que cuidarse de una versión ampliada de la macro de los 90, que a lo monetario-fiscal sólo le añade la cuestión de los precios relativos. Según esta visión, si tenemos bien el tipo de cambio real (además de los superávits gemelos fiscal y externo, que aquél posibilita), entonces todo lo demás vendrá por añadidura. Pero éso es justamente lo que no ocurrirá: no deberían confundirse los efectos transitorios pero poderosos de una devaluación inicial que permiten la recuperación de una depresión, con un proceso sostenido de acumulación de capital y crecimiento. La devaluación no es una estrategia de desarrollo: los precios relativos son importantes pero no bastan para definir una estrategia de desarrollo productivo; al menos no la que a nosotros nos interesa, una estrategia de desarrollo con inclusión social.

Con respecto al conflicto, supongo que todas las sociedades serán conflictivas, aunque en algunas el conflicto estará más oculto que en otras. Estamos en un punto donde las cuestiones que están en discusión pueden servir para encontrar una salida positiva al conflicto, y canalizarlo u organizarlo. Presenciamos una puja distributiva que se da por razones obvias, pero tenemos un problema: en la Argentina hubo un proceso de destrucción de capital físico y capital humano; la escasez de trabajadores calificados mencionada en el seminario tiene que ver con ese proceso. Después de trabajar diez años como remiseros y taxistas, muchas personas que estaban altamente calificadas, probablemente no pueden volver a hacer lo que hacían hace más de un década. Por otro lado, muchas de las fábricas que cerraron tiempo atrás, no se han reabierto. No hay una comprensión clara de esta limitación. Poner el norte en el desarrollo tal vez pueda servir para ordenar la puja distributiva actual.

El problema de inflación que ya tenemos no es un tema menor, y debe ser atacado desde ahora. Creo que un elemento diferenciador respecto a un enfoque ortodoxo para atacar la inflación, sería justamente tratar de organizar el conflicto distributivo en términos de algunos de los siguientes principios. Tal como está planteado ahora, es un juego de suma cero sin salida que sólo lleva a más inflación. Una manera de encontrarle solución sería buscar una especie de pacto social, un pacto de crecimiento que permita posponer las demandas salariales con la condición de que los empresarios inviertan sus ganancias en la ampliación de la capacidad productiva y en el incremento del empleo. Quizás pueda pensarse en un esquema que vincule incentivos como los que antes mencionábamos para impulsar la inversión en sectores que tengan la capacidad de generar empleo, combinados con moderación salarial y de precios. Es un tema para negociar. El estado cuenta con recursos, con elementos de intervención que podrían usarse de manera más eficaz si se piensa en un esquema de este tipo.



## Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo\*

Bernardo Kosacoff

El desempeño a largo plazo de la economía argentina es confuso. Hasta el año 1930 la Argentina era uno de los países que tendía a la convergencia con los países desarrollados y se pensaba que las posibilidades de desarrollo argentino eran notablemente importantes en el contexto internacional. Pero a partir de ese momento, cualquiera sea el indicador que usemos, nuestra *performance* en el escenario internacional tuvo un deterioro notable.

Todos sabemos que hace falta tener una buena macroeconomía, buenos recursos, buena infraestructura, buenas instituciones, pero sabemos también que los países que han tenido un mejor desempeño que el nuestro parecen encontrar una mejor explicación sobre la generación de modelos de organización de la producción, que incentivaron los procesos de innovación y de aprendizaje y han tenido un patrón de especialización donde la calidad de la mano de obra es un factor esencial. Eso es, en definitiva, lo que ha generado la localización de inversiones y la generación de capacidades competitivas en el largo plazo.

Desde una perspectiva general, los problemas más perjudiciales que tuvo la Argentina fueron los de volatilidad. En ese aspecto tuvimos los mismos desempeños que tuvo América Latina, pero más exagerados. La volatilidad complica el crecimiento económico, complica las inversiones, contar con alguna percepción clara en términos de lo que son las tendencias y los ciclos, etc. Pero yo tengo la impresión de que esto es el producto de los últimos años. En la etapa de crecimiento vivíamos en una economía altamente volátil, y todos estudiábamos los ciclos económicos, el “*stop & go*”, etc., y sabíamos que una de las explicaciones para ese fenómeno de volatilidad era nuestra particular estructura económica, que tenía una incapacidad para generar las divisas suficientes para financiar el crecimiento en el largo plazo, y que todo período de crecimiento venía acompañado necesariamente de una crisis en nuestro nivel de reservas y de un ajuste en el tipo de cambio que tenía comportamientos absolutamente distintos de los que preveía la literatura que nos hablaba de las economías desarrolladas. Y ahí venía el ajuste recesivo como mecanismo de ajuste. En aquella época, la probabilidad de que después de un año de expansión existiera un año de crisis, uno la podía medir en términos de que había un 20% de probabilidades. Las cosas no las mejoramos mucho, después, cuando pasamos de una economía semicerrada a una economía abierta. Y lo que aumentó notablemente fue la volatilidad.

En cuanto al desarrollo económico, desde la perspectiva de los elementos negativos de la volatilidad pueden ensayarse tres lecturas. La primera es en términos de cuál fue el foco central de atención de gran parte de los economistas. Y vemos que durante toda esta segunda fase la economía quedaba restringida a los aspectos más ligados a la propia consistencia macroeconómica. Entonces los temas cambiarios, financieros, fiscales fueron prácticamente el centro de atención, y la mirada de corto plazo reemplazó toda visión de mediano y de largo plazo de la economía argentina. Y ahí nos olvidamos de que la economía también se ocupa de cómo se organiza la producción, cómo deciden las cosas las empresas, cómo nos insertamos en el mundo, cómo se ocupa el territorio, cómo se distribuyen los ingresos,

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario pero no ha sido revisada por el autor.

cómo se generan capacidades tecnológicas. Y ahí aparece como elemento central la condición necesaria de tener un mínimo de consistencia macroeconómica para tener un orden en el sistema económico. Y como no lográbamos eso, prácticamente se restringió todo otro tipo de preocupaciones y se generó una ausencia de debate, lo que ha sido muy negativo en términos de la generación del pensamiento económico en nuestro país.

El segundo problema complejo de la volatilidad son sus efectos altamente negativos en cuanto a las condiciones de igualdad. En intercambio somos igual al resto de América Latina, pero por la gran entrada de flujo de capitales somos el país más volátil. En cuanto a las implicancias sociales de la volatilidad, se producen cambios muy profundos dentro del mercado de trabajo. La economía argentina funcionaba con un 4-6% de tasa de desocupación; en el momento más alto del colapso de la convertibilidad llegamos a tener que una de cada tres personas o estaba desocupada o tenía un trabajo precario o informal, o tenía un plan de asistencia, etc. Ahora estamos contentos porque esos números se han reducido, pero estamos notablemente lejos de las condiciones que teníamos en el mercado de trabajo, tanto en términos de niveles de desempleo como en condiciones de formalidad de ese mercado.

En cuanto a la distribución del ingreso, en los momentos de expansión no llegó el derrame prometido, y después de cada crisis el ajuste es mucho más violento para los sectores de menos ingresos. Y tanto en el crecimiento que genera concentración como en las crisis que generan un aumento notable de las condiciones de desigualdad, la Argentina ha avanzado a un terreno absolutamente vergonzoso. Según los datos de la encuesta de hogares del Gran Buenos Aires, creció significativamente la diferencia entre los niveles de ingresos del primer decil con respecto a los del último decil; en los años setenta eran doce veces, después fue creciendo notablemente y ahora estamos en más de treinta veces. Esto debe ocupar un lugar central de la agenda, porque es muy difícil pensar en un crecimiento sustentable si no logramos superar este tipo de problemas.

La tercera cuestión la podemos ver en cualquier indicador de pobreza o de indigencia. En los setenta, prácticamente no había indigentes en Argentina: había un 7 u 8 % de la población de pobres. Los datos que tuvimos durante la convertibilidad, a la salida de la convertibilidad y actualmente nos dan indicadores de pobreza e indigencia que son alarmantes.

Pero yo quería llamar la atención sobre elementos que tienen que ver con los efectos negativos de la volatilidad sobre la estructura productiva. Y uno de los problemas más complejos que existen es que una empresa permanentemente tiene que tomar decisiones en el presente, que la están comprometiendo en el futuro. Cuando uno decide una inversión en un activo específico (una máquina, un equipo), está pensando que esa máquina la va a tener por diez o quince años. Y es muy claro que el capitalismo está basado en que las empresas tienen que asumir sus riesgos, y eso es parte esencial del funcionamiento del sistema económico. Lo que hay que diferenciar es el riesgo de la absoluta incertidumbre con respecto al futuro. Y cuando aparecen elementos de incertidumbre, ahí hay conceptos económicos muy claros que nos dicen que los agentes económicos van a tener una preferencia notable por la liquidez, porque les va a dar la flexibilidad que los contextos de alta incertidumbre no les permiten. Entonces, cuando queremos generar trayectorias tecnológicas, invertir en investigación y desarrollo, calificar recursos humanos, hacer estrategias para insertarnos con productos diferenciados en mercados externos, desarrollar proveedores, generar los entramados productivos, aparece el elemento incertidumbre como un elemento negativo. Y en esas condiciones, los mecanismos de coordinación vía el sistema de precios del mercado, tienen una incapacidad notable para generar la percepción de las

ventajas competitivas dinámicas sobre todo, y vamos a tener decisiones de preferencia por la flexibilidad, que atentan contra la consolidación del crecimiento en el largo plazo.

La pregunta esencial que nos estamos haciendo ahora es cuándo viene la próxima crisis, y si en realidad existen los elementos para que después de esta notable expansión tengamos un ajuste como el que nos ha acompañado durante los últimos setenta años. Cuando uno ve los determinantes de las crisis en esta etapa, cuando pasamos a una economía más abierta, sabemos que también hay muchas explicaciones. Pero un elemento central con el que todo el mundo está de acuerdo es que los desequilibrios fiscales y los déficit fiscales algo nos dicen; también los problemas en nuestro sector externo tienen una explicación bastante importante; la alta volatilidad de los flujos de capitales nos explican algunos de los determinantes de los procesos de crisis de los últimos años. También sabemos que los contextos internacionales desfavorables afectan notablemente la capacidad de mantener el crecimiento en el largo plazo.

Lo que sabemos de la macroeconomía argentina es que, por primera vez después de muchas décadas, no tenemos los déficit gemelos sino que tenemos los superávit gemelos en el sector fiscal y en nuestra cuenta corriente. También sabemos que la volatilidad del mercado de capitales nos va a afectar muchísimo menos de lo que lo hizo en el pasado. Y también que, para los próximos dos o tres años, estos ciclos favorables de precios de nuestras materias primas y las tasas de interés internacionales nos dan un contexto externo amigable que pocas veces nos ha acompañado. Y creo que esto nos plantea claramente que tenemos una ventana de oportunidades.

El planteo esencial que quiero hacer es que el tiempo por sí solo no va a resolver los problemas para evitar que entremos en un nuevo proceso cíclico. En ese sentido yo comparto plenamente los objetivos que plantea el ministro R. Lavagna últimamente: su deseo es ver una economía que en los próximos diez años crezca a una tasa del 4% por año y que eliminemos la volatilidad como uno de los elementos más perjudiciales. Y justamente para que la macroeconomía que hoy tenemos sea sostenible, tenemos que reflexionar acerca de cuál es la base productiva sobre la cual se está sosteniendo. Y vamos a ver que justamente la resolución de muchos de los problemas en los niveles microeconómico y productivo, también van a estar asociados a la posibilidad de revertir los problemas sociales, en términos de ir tendiendo cada vez más a capacitar a la gente y que la gente tenga un trabajo digno y formal y se integre dentro del mercado de trabajo más que en los programas de subsistencia, aunque sean fundamentales frente a la gran crisis que estamos viviendo.

El desempeño industrial ha mejorado en el último tiempo; los datos del 2005 van a ser muy buenos y los del 2006 supongo que también. Lo que nos olvidamos es que a veces la generación de valor agregado por persona en la Argentina es notablemente menor de lo que teníamos treinta años atrás. Y esto tiene que ver básicamente con ese comportamiento de la economía argentina, donde no sólo hemos sido volátiles sino que también hemos tenido una tasa de crecimiento notablemente pequeña en los últimos cuarenta o cincuenta años. Y en esto, uno de los desafíos esenciales es cómo ampliamos, modernizamos y cambiamos el patrón de especialización del país, para dar oportunidades de recrear el trabajo decente y, al mismo tiempo, cómo vamos a alcanzar los equilibrios de la cuenta corriente en el largo plazo a partir de la generación de un mayor valor agregado. Todos sabemos perfectamente que los cambios en los últimos años no fueron homogéneos, sino que la heterogeneidad fue lo que los ha caracterizado. Quizá cuando miramos en una serie de largo plazo las exportaciones por persona que tiene la Argentina, divisamos algunas de las evidencias que nos permiten ver esta gran heterogeneidad que ha vivido el sector productivo argentino, en donde encontramos una isla de modernidad que nos explicará el notable

crecimiento del país. Lo que también vamos a ver es que tiene muy poca capacidad para arrastrar una elasticidad hacia el producto y el empleo, y que ese sector moderno no es suficiente para sostener el desarrollo económico en el largo plazo.

En cuanto a las exportaciones por habitante en el largo plazo, vemos cómo claramente hasta la década del 30 ese indicador era notablemente dinámico y cómo después el sector que explicaba esas exportaciones, básicamente nuestra altísima productividad de la tierra de la pampa húmeda, durante cuarenta años tuvo un comportamiento muy poco dinámico. Y esto tiene que ver con lo ajena que estuvo la Argentina a la revolución verde que tuvo lugar en áreas productivas que generaban los que producían lo mismo que nosotros, y no hubo ni procesos de división de la tierra, ni mecanización, ni fertilización como había allí.

La Argentina había perdido posiciones relativas en términos de su capacidad para generar exportaciones por habitante. Pero a partir de los años ochenta esto crece en forma notable. Y ahí tenemos una de las tantas paradojas del desarrollo económico argentino: en un contexto absolutamente adverso a la producción, como lo fue la política que se vio durante la convertibilidad, con apreciación cambiaria, con imperfecciones en el mercado de capitales, con una tasa de interés real incompatible con el desarrollo de la base de negocios, con la total incapacidad de crear las instituciones mínimas que se requieren para desarrollar las capacidades competitivas, esto es, una medida absolutamente fundamentalista del mercado sin dar las regulaciones y las instituciones para crear más y mejores mercados, en ese contexto las exportaciones crecieron. Y crecen básicamente por dos sectores que han vuelto, en términos de lo que es el nuevo patrón productivo del país: por un lado, la vuelta de los recursos naturales y, por otro lado, las políticas públicas que hubo desde finales de la década del setenta, que reestructuraron toda la industria de insumos básicos. Desde la macroeconomía, la generación de divisas viene básicamente desde esos dos lugares.

Pero estos sectores tienen un problema: tanto en los recursos naturales como en los insumos básicos, avanzamos muy levemente en términos de su cadena de valor. Y le incorporamos muy poco valor, le incorporamos muy poco empleo, le incorporamos muy pocas tramas productivas. Es decir, no hacemos el salto hacia la diferenciación. Somos los mejores exportadores de materias primas de la industria petroquímica pero hicimos muy poco para desarrollar los plásticos o la química fina. O mejoramos notablemente la producción de cueros semimanufacturados, pero nunca avanzamos para poner un poco más de diseño, de calidad, de PyMES para hacer ropa con alto diseño, o zapatos y ese tipo de cosas. O exportamos muy buena chapa pero destruimos nuestra industria metalmecánica.

Entonces se nos plantea un problema: cómo un país puede avanzar hacia un patrón de especialización que sea más intensivo en el uso de conocimiento técnico y mano de obra calificada. Y entonces podemos encontrar un centenar de ejemplos en los que vemos que la Argentina puede hacer este tipo de cosas: podemos encontrar cómo se hacen las cajas de cambio de Transax en Córdoba, o cómo se hacen las válvulas en Rafaela, o qué es lo que pasa con la industria láctea de Santa Fe, o el avance notable que tuvimos en los vinos, liderado por Mendoza y ahora localizado en muchas áreas, o lo fantástico de lo que hace la CONEA compitiendo con los franceses y ganando la licitación para vender un prototipo de un reactor nuclear u otras cosas de sofisticación tecnológica que está haciendo ahora. O cómo Arcor exportaba en un primer momento caramelos, después chocolates y ahora en su asociación con Danone va para el mercado de las galletitas. Todo este tipo de cosas tiene una característica: son productos diferenciados, con marca, con fuerte innovación adaptativa, con fuerte uso de mano de obra calificada, con una inserción externa donde ya no entramos por el lado de los *commodities*, etc. Pero no tenemos que engañarnos: si sumamos

todas estas cosas no juntamos los dólares que nos pide la macroeconomía para cerrar los números de la cuenta corriente.

El patrón de especialización que tendió la Argentina fue un patrón de especialización hacia la reprimarización, y eso ha tenido un componente muy importante en términos de alcanzar la consistencia económica, los números del sector externo, pero son absolutamente insuficientes para sostener el desarrollo en el largo plazo. Entonces, cómo podemos hacer que estos casos que mencionamos, en lugar de ser cien, sean muchos más, y en realidad sean el nuevo patrón de especialización del país y generen empleo, el equilibrio del territorio, el avance hacia la sociedad del conocimiento. Cómo podemos construir un patrón de especialización en donde el factor competitivo no sean los salarios bajos sino que sea justamente la calidad de la mano de obra, y que eso sea lo que nos defina en el mundo.

Mirando hacia el futuro, creo que la Argentina tiene una oportunidad y tiene un punto de partida notable. En el nivel microeconómico, la respuesta que hubo en esta transición del nuevo régimen económico después del colapso de la convertibilidad ha sido muy importante: no han cerrado las empresas, tampoco se han generado mecanismos de transferencias de recursos PIB de públicos, ni sistemas para asegurar tipos de cambio favorables o seguros de cambio para solucionar los problemas de endeudamiento de las firmas, y tenemos básicamente un aparato productivo que se ha saneado financieramente y que está notablemente más sólido de lo que estaba antes. Pero tenemos que ampliarlo, modernizarlo y tecnificarlo.

Se podría ver las oportunidades en términos de los agentes económicos o en términos de las actividades. En términos de los agentes, tenemos totalmente claro que quienes más ganaron en todo el proceso de ajuste de la década pasada fueron las empresas transnacionales. Y la participación de las filiales de las empresas transnacionales dentro del aparato productivo tiene números que nunca los hemos tenido en el pasado; siempre nos hemos caracterizado por su alta presencia pero, en el contexto latinoamericano y en comparación con nuestro pasado, el creciente proceso de transnacionalización es enorme. En un trabajo del INDEC de 2002 que contemplaba las 500 empresas más grandes, se veía que en ese club bastante privilegiado del sector empresario argentino, más del 80% del valor agregado generado por esas empresas era producido por filiales de empresas transnacionales. Pero el problema no es la participación del capital extranjero; prácticamente la mayor parte de las empresas extranjeras participa de la economía argentina y nos conocen desde hace más de cien años. El problema que tenemos es la calidad de su participación. Y sabemos que en el área de recursos naturales están integradas en las cadenas de producción de estas firmas y participan como exportadoras, y participan con modelos de organización de la producción que son notablemente modernos. En el resto de las actividades, son muy pocos los casos en los que hay productos globales que generen estos tipos de corporaciones, y tenemos una escasa localización de este tipo de inversiones dedicadas a recomponer las tramas productivas.

Debemos analizar cómo hacemos una transición hacia una mejor calidad de la presencia de estas empresas, que signifique justamente un derrame hacia la sociedad mucho más importante de lo que fue en el pasado.

El otro caso claro es el de las PyMES, que hoy sabemos están pasando por una muy buena coyuntura, y eso es una muy buena noticia. Pero hoy tenemos un 40% menos de PyMES competitivas de las que teníamos treinta años atrás. Y el desafío de ahora es no solamente ver cómo las que quedaron pueden tener una estrategia de crecimiento, sino cómo se

amplía el número de pequeñas y medianas empresas y cómo se crean nuevas empresas para generar estas economías de especialización, estos sistemas de apoyo a la producción, estas economías en términos de pequeñas producciones que son esenciales para generar una mejor división del trabajo y ganar recomposición de los entramados productivos.

El otro caso muy concreto es el de las grandes empresas nacionales. En la década del noventa se vendieron casi un millar de posiciones de mercado porque resultaba muy difícil seguir siendo competitivo bajo las reglas de juego de la convertibilidad y, en un notable proceso de adquisiciones, esa parte de los activos se transfirieron a filiales de las empresas transnacionales. Hoy el número de grandes empresas nacionales competitivas es notablemente pequeño. Ahí el desafío es cómo generamos un empresariado schumpeteriano que asuma riesgos y que aporte para el desarrollo económico en el largo plazo. En términos de actividades, un primer punto es cuando miramos las exportaciones y vemos que ahí se revelaron ventajas notables del país. Lo que sabemos es que eso puede expandirse mucho más, pero también que se puede aprovechar mucho más. Y saber cómo aprovechar justamente los recursos naturales y los insumos básicos para pasar a cadenas de mayor valor agregado, con un aporte más sustantivo a la generación de empleo y al desarrollo económico en el largo plazo.

El segundo aspecto, que es esencial, es cómo desarrollamos ventajas competitivas en el resto de las actividades. Tenemos pequeñas evidencias de cosas que se mantuvieron a pesar de la baja calidad institucional y de la incertidumbre del pasado, y al mismo tiempo algunas florcitas nuevas que aparecieron después del cambio de régimen económico que nos dan la idea de que la sociedad argentina puede tener un patrón de especialización más diferenciado. Ahí aparecen el mundo del turismo, de los bienes culturales, de la publicidad, del *software*, de la biotecnología, de la metalmecánica, el de la química fina, el de la agroindustria, etc. Ahí el problema central es que, para desarrollar esas ventajas y para pasar de esas pequeñas florcitas a los grandes bosques, hay que implementar una estrategia de mediano plazo y generar y recomponer los bienes públicos que esta sociedad ha erosionado en las últimas décadas, justamente para crear un clima más innovador, de mejor calificación de los recursos humanos, y hay que volver a desarrollar las ventajas competitivas en estas actividades que justamente tienen una capacidad de absorción de empleo mucho más importante. Todos sabemos y todos apoyamos la innovación, pero sabemos que gastamos el 0,4% del producto en actividades de investigación. Y hay que gastar mucho más y hay que gastar mucho mejor, y no sólo el sector público sino también el sector privado que participa de esto en forma muy leve.

Sabemos que tenemos que recomponer los niveles educativos y el *learning-by-doing* de lo que ocurre simultáneamente con la producción; esto es, la recomposición de los procesos de formación de recursos humanos y de calificación de los recursos humanos para pasar a entramados productivos más sofisticados. Yo estoy absolutamente convencido de que la Argentina tiene una oportunidad de ampliar su base productiva y de generar más oportunidades de empleo y evitar así caer en estos ciclos de volatilidad que nos han caracterizado. Pero esto va a ocurrir si establecemos buenas reglas de juego, si establecemos buenas instituciones, si pautamos políticas claras en las que, además de poner el tema social en la agenda en el lugar central que debe ocupar hoy en la Argentina, también se ponga allí el tema de la agenda productiva, y así podamos transitar hacia un país que recupere lentamente su normalidad y que recupere la dignidad de la gente ofreciendo al conjunto de sus habitantes un trabajo decente y formal.

## La sustentabilidad del nuevo modelo productivo

Héctor Valle

Para juzgar las posibilidades de una política económica y de sus ejecutores hay tres dimensiones que se tienen que tomar en cuenta. Primero, debe considerarse la consistencia interna de la política económica que se ejecuta o que se propone. En segundo término, se debe ver cómo se vincula esa política económica o esa estrategia del día a día con las condiciones predominantes internacionalmente. Como todos sabemos, la Argentina no es solamente un país tomador de precios sino que tiene limitado campo de influencia sobre las grandes decisiones de las empresas transnacionales o del capital financiero internacional. En tercer lugar, debemos intentar ver qué consenso político tienen aquellos que asumen la ejecución de la estrategia política. Esto no es un tema menor; en materia de política económica, la historia argentina está plagada de casos de buenas intenciones que terminan en un fracaso debido a la falta de consenso entre quienes las ejecutan. Y es algo que explica, en alguna medida, buena parte de la actual movida del gobierno nacional en busca de un consenso más amplio para las decisiones que toma. Algunos esperamos que ese sea el punto de partida de ciertas modificaciones más profundas que las actuales en materia de política económica.

Yo creo que la Argentina ha desarrollado, sobre todo a partir de 2003, una política económica bastante consistente internamente. Creo que si comparamos los números actuales con los de 1998, un buen año de la época de la convertibilidad, los indicadores en general muestran una situación mucho más favorable. La Argentina lleva tres años de crecimiento a una tasa promedio del 9% anual, y lo interesante son los contenidos de ese crecimiento. La Argentina ha producido un importante superávit en sus cuentas externas, y eso le ha permitido una formación de reservas notable. La Argentina llevó a cabo un proceso de reactivación de sus sectores productivos y algunos cambios cualitativos. Si uno toma una variable cualquiera, por ejemplo, la evolución del producto bruto entre el 98 y ahora, advertirá que ya tenemos un nivel de bruto que supera al del 98, que era el más alto en la época de la convertibilidad. Pero los contenidos son notablemente distintos: aquel producto bruto se apoyaba centralmente en la expansión de los servicios; este producto bruto tiene como locomotora la muy buena evolución de los sectores productivos, sobre todo del sector agrario. En consecuencia, son diferencias que es necesario tomar en cuenta a la hora del diagnóstico y de evaluar las políticas.

Uno se pregunta por qué este país, por ejemplo, realiza pagos permanentes al Fondo Monetario Internacional sin tener un acuerdo con el Fondo. Yo creo que es porque el Fondo Monetario le impone a la Argentina limitaciones para desenvolver una política con mayor grado de heterodoxia. Este comportamiento de la economía tan expansivo durante los últimos años yo no creo que sea una circunstancia casual fruto de las buenas condiciones internacionales, y creo que podría haber sido otro el resultado si la Argentina hubiera aceptado lo que le proponía el FMI.

Es interesante el tema del Fondo. En la web del FMI hay un artículo reciente de Anne Krueger en el que muestra todas las experiencias exitosas de política económica. Para ella, por supuesto, es exitosa la política económica de Pinochet en Chile; para ella es una

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario, pero no ha sido revisada por el autor.

experiencia exitosa la de Argentina en los noventa, que se frustra, de acuerdo con su criterio, por un exceso de gasto público. En ese artículo Krueger reitera una práctica habitual, que es la de hacer afirmaciones y no demostrar la razón de esas afirmaciones. Los que no compartimos ese pensamiento nos encontramos permanentemente obligados a explicar lo que queremos decir o por qué sostenemos determinada cosa. Ellos normalmente realizan una afirmación y no se sienten en la obligación de probarlo. Son afirmaciones que se hacen sin tomarse el trabajo de probar su verosimilitud. La Argentina, mientras tanto, puede probar que ha logrado una tasa de crecimiento muy interesante, un contenido del producto muy virtuoso en términos de sectores productivos, una tasa de inversión que se recupera bastante en el segundo trimestre del año. Y tiene problemas que son distintos de los que se plantean el FMI y la ortodoxia en general: tiene un problema crucial de distribución del ingreso; un problema crucial de tensiones inflacionarias consecuencia de la estructura económica que se montó en los noventa; un problema de inserción internacional.

Cuando uno aprecia lo que hizo la Argentina tiene que tomar en cuenta el contexto histórico en el cual operó. En ese contexto se encontró con mercados muy favorables para su producción primaria, con precios muy atractivos para su producción industrial, obviamente con un gran oferente mundial que es China y una gran demandante mundial que es EE.UU. Y en alguna medida se aprovechó de esas circunstancias. Pero también se encontró bastante sola en la práctica de su política económica. Para la Argentina no es neutro lo que suceda en Brasil. Y el hecho de que Brasil haya vuelto a la ortodoxia, con todos los terremotos económicos que está provocando, no fue un problema menor para sobrellevar por la Argentina a la hora de encarar una política distinta. Yo creo que eso lo tenemos que tomar muy en cuenta, porque no hubiera sido lo mismo en un contexto de Mercosur donde predominaran ideas keynesianas, con fuerte contenido heterodoxo, con una política industrial común, con una política de gestión común frente a los organismos internacionales, con un cambio de paradigma con respecto a lo que fue el Mercosur de los años noventa.

Ese es un problema realmente importante para tomar en cuenta porque, cuando Argentina plantea su intransigencia respecto de algunas exigencias, está sola. Los presidentes de la región a lo sumo le van a palmejar el hombro. Pero ni Brasil, ni Uruguay ni Paraguay lo acompañan en esto. Lo cual es importante en varias dimensiones. El Mercosur era el principal proyecto estratégico de la Argentina. Creo que tenemos que asumir con realismo que ese proyecto estratégico se está pulverizando. Y uno no ve cuál va a ser la futura inserción de la Argentina, sobre todo en su relación con la Comunidad Europea, con los EE.UU. Y ese es un problema latente del cual no podemos desentendernos.

El otro tema es la relación con el poder económico mundial. Nosotros en nuestro país tenemos bastante claro cuál es la estrategia de la burocracia del FMI, lo difícil que es negociar con la CEE, el riesgo de una reducción de aranceles por parte de la OMC para nuestro país, las tentaciones de nuestros socios por ir a un acuerdo bilateral con los EE.UU. Y tenemos además el dato concreto de que el grueso de la inversión extranjera de los noventa se volcó a Brasil.

Ahora, así como hay un conjunto de paradigmas típicos de los organismos multilaterales de crédito (el ajuste fiscal, el gran superávit, la sobrevaluación cambiaria, la reapertura de la renegociación con los acreedores externos que no entraban al canje, etc.) también hay un conjunto de paradigmas que hacen a la estrategia de la empresa multinacional. Hay una cara de la moneda que son las ideas del monetarismo y otra cara de la moneda que es las ideas de las corporaciones internacionales. Y las corporaciones internacionales plantean como requisito para invertir en nuestros países que haya una plena flexibilización labo-



ral, que los salarios sean bajos, que no existan normas legales, que no haya restricciones en materia de medio ambiente y, de ser posible, también que el país otorgue subsidios muy atractivos para instalarse.

Ahora, la Argentina es un país que tiene un problema de necesidad de inversiones. Nos han puesto en la cabeza que hace falta el 25% del producto y es otra afirmación que nadie tiene bien cerrada. Por qué tiene que ser el 25% del producto y no el 30% o menos. De hecho, estamos viendo que, mientras nos dicen que no hay inversiones en la Argentina, permanentemente el nivel de actividad crece y la capacidad instalada utilizada no aumenta. Esto muestra que algo de inversiones está habiendo. Si uno mira el presupuesto de este año advierte que una de las variables que más crece es la obra pública, después de años sin que se hicieran obras públicas. Las que no invierten son las corporaciones. En un primer momento no invirtieron porque estaban saneando sus patrimonios durante la salida de la convertibilidad, cuando todas las utilidades las giraban al exterior y tomaba el endeudamiento en el sistema financiero mundial.

Ahora, ¿es viable un proyecto de crecimiento, como por ejemplo el del plan Fénix, que propone combinar crecimiento económico con equidad, que sostiene que cuando uno habla de desarrollo ya no solamente está hablando de metas de producto, de comercio exterior y de superávit fiscal, sino que también está hablando de qué pasa con la distribución del ingreso, qué pasa con la reformulación de la condición salarial, qué pasa con la formalización laboral, qué pasa con los problemas educativos, etc.? O sea, ya no es más como en los sesenta cuando ya se tenía adquirida la condición laboral, habría que plantearse qué meta de crecimiento de producto, etc. Ahora hay que plantearse metas de crecimiento compatibles con los severos problemas sociales que tenemos. Pero esa no es la lógica del capital mundial, menos en esta época. En consecuencia, si efectivamente se asiste a un proceso de legitimación política, si esa legitimación política quiere consolidarse va a tener que establecer un proyecto económico a largo plazo. Y ese proyecto a largo plazo se encuentra con una serie de dificultades para ser llevado a cabo. La Argentina, más allá de los coeficientes, es un país que necesita inversión en sectores donde es muy riesgoso invertir: en busca de reservas petroleras, en desarrollo de grandes industrias básicas, en educación: todos lugares donde la maduración de la inversión es alta. Creo que es difícil que el proyecto que quiere legitimarse sea compatible con una participación muy activa del capital extranjero. Pero el problema que tenemos en Argentina es que escasean los empresarios schumpeterianos. O sea, no es un país donde tengamos centenares de empresarios al estilo de lo que eran los paulistas en los años sesenta, dispuestos a correr el riesgo, eventualmente asociándose con el capital extranjero o eventualmente asociándose con el estado. Y me parece que esa no es una limitación menor a la hora de pensar un proyecto de crecimiento con el coeficiente de inversión que sería necesario y con los riesgos que implica esa inversión.

Hay otros problemas que están vinculados con el tipo de inversiones que Argentina precisa. En la Argentina, las privatizaciones en todos los casos incluyeron como premio la apropiación de inversiones que había hecho el estado a lo largo del tiempo; el caso más típico es el de las reservas de petróleo y gas, que se están agotando. Aun con el actual precio del petróleo las compañías petroleras no invierten un centavo. No solamente no invierten sino que dejan en el exterior buena parte de lo que obtienen por las exportaciones. En un mundo en el cual virtualmente no hay capacidad ociosa en refinerías de petróleo, la Argentina tiene una retención de sólo el 5% por la exportación de gasolina, y nadie parece inmutarse por este fenómeno. Y no hay inversión en estos sectores; en todo caso, la multinacional prefiere investigar en la búsqueda de nuevos recursos en Medio

Oriente o en otro lado, pero no en nuestro país. De modo tal que uno tiene que plantearse que acá tiene que asociarse el estado con empresas de otro origen para extraer este producto.

En el mundo se da una situación muy paradójica: hay una condición de alta capacidad utilizada en la mayoría de los sectores industriales básicos, como en el caso del acero, el aluminio, etc., pero no hay una gran corriente de inversión dirigida a esos actores. Y en general la Argentina no es demasiado atractiva. En consecuencia, si no tenemos inversiones extranjeras y no tenemos empresarios schumpeterianos, creo que va a haber que replantearse el rol del estado en el futuro del crecimiento de la Argentina. Es otro tema maldito de la ortodoxia, es otro tema maldito para el FMI, pero no sería desdeñable empezar a comprender que la Argentina va a tener que, en este tema también, resolver sus cuestiones sin esperar apoyo de ningún lado. Ahora, en Argentina no solamente se perdieron los activos que estaban en el sector público, en la Argentina también se perdió la capacidad de gestión. Cualquiera que esté en un área del gobierno sabe lo difícil que es gestionar, lo difícil que es llevar a cabo proyectos del sector público. De modo tal que mi sensación es que nuestro país tiene una enorme capacidad de crecimiento potencial a mediano plazo, y que las condiciones internacionales, más allá de las fluctuaciones, van a seguir siendo favorables en términos generales. La Argentina ha demostrado bastante inteligencia para su ingeniería financiera y ha sabido combinar devaluación con retenciones para lograr por esa vía un importante superávit fiscal. Pero tiene varias tareas por delante, esperemos que, convalidadas políticamente, las encare de una vez por todas. La Argentina precisa una reforma tributaria; este superávit fantástico es fruto casi exclusivo de las retenciones. La Argentina debe tener una reforma tributaria que haga más equitativo el sistema y tiene que conseguir una mejora sustancial en la distribución del ingreso.

Si uno toma la distribución de ingresos por deciles advierte que en 1974 o 1975, cuando hicimos el Plan Trienal, el sector más alto de la pirámide tenía un ingreso tres veces y media superior al del sector más bajo. Y nosotros, jóvenes entusiastas, creíamos que esa era una distorsión muy fuerte que había que corregir. En el año 98 esa relación era de diez veces a una. En el fondo de la crisis, en 2002, esa relación era de veintidós veces a una. Y actualmente estamos en quince veces. O sea que cuando hablamos de proyecto de desarrollo económico empezamos hablando de este tema, y a partir de este tema vayamos instrumentando lo demás, y entendamos que la contraposición de intereses va a ser fuerte y entendamos que es necesaria una construcción política que sostenga esas situaciones que hay que romper. Y creo, lamentablemente, que va a haber que encararla en bastante soledad dentro de la región.

**Estructura económica sectorial  
(análisis prospectivo en términos  
de secciones productivas)**



## La industria después del colapso de la convertibilidad\*

Jorge Schvarzer

Voy a hacer en primer lugar un breve comentario sobre la convertibilidad y después hablamos del sector industrial, ya que me parece que quedaron algunas cosas del debate de hoy sobre las que convendría insistir.

El mejor año estadístico de la convertibilidad fue 1998, pero esto es algo dudoso porque estas estadísticas incluyen algunas fórmulas de cálculo que exageran el crecimiento del producto en ese año. Pero en todo caso, después de ese momento, tuvimos dos años de recesión, un año brutal de caída, un año en el fondo del pozo y nos venimos recuperando. Y como lo mencionaba Keifman, estamos acercándonos de vuelta al producto de 1998. Claro, como pasaron siete años y la población argentina crece, en términos per cápita estamos 10 % abajo del nivel de 1998 todavía, abajo del nivel que era satisfactorio entonces. Si uno avanza un poquito en el cálculo puede agregar que en 1998 recibíamos del exterior alrededor de tres puntos del producto en términos de déficit comercial, es decir mercadería que venía, y que implicaba un déficit de la cuenta corriente y que ahora lo estamos pagando, este 3% del producto, en términos de deuda externa. Entonces la diferencia, más que de 10 es del 16% del producto. Y esto implica que para recuperar el producto *per cápita* de 1998 necesitamos todavía ganar 16 puntos, casi un 20% a partir del nivel actual, lo que implica que en el 2008 vamos a volver al nivel de 1998, es decir la fantasía de la convertibilidad nos costó además de la convertibilidad, diez años de crisis. Y este momento que sigue siendo una desgracia, me parece que es un primer punto importantísimo, ya que no hemos recuperado ni siquiera los niveles mediocres de la convertibilidad.

Y también, y esto me parece que explica algunos de los debates de hoy, si el producto *per cápita* es del 16 % menor que el del año 1998, habría que hacer una hipótesis heroica para suponer que todos los argentinos han perdido 16 % por igual: basta con que algunos no hayan perdido nada, o que otros hayan ganado, para que otros hayan perdido el 30 %, entonces la pobreza se explica simplemente porque no se retribuyó la carga de manera equitativa entre todos, cosa que además es bastante difícil de esperar en cualquier tipo de régimen. Entonces, digamos que la crisis y la miseria son un subproducto claro de datos estadísticos más que evidentes.

En segundo lugar, yo quiero insistir, porque me parece que tiene que ver con los debates de esta mañana, la convertibilidad destruyó muchas cosas, destruyó la estructura productiva, destruyó el Estado, destruyó la organización económica de la Argentina y también destruyó el mercado del empleo. Y cuando uno mira desde el año 1994 hasta el 2001, es decir ocho años de los once de la convertibilidad, la desocupación promedio fue del 14%, con un mínimo de 12 % en 1998, el año del éxito. Es decir que tuvimos ocho años de convertibilidad con una desocupación inédita en la historia argentina, donde tradicionalmente las tasas de desocupación eran del 4 % en los años sesenta y del 6% en los setenta y ochenta. Y como esto no se pudo resolver, estamos ya con once años de desocupación al 14%. Cuando uno dice 11 o 12 años de desocupación al 14%, dice que debe haber núcleos

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario, pero no ha sido revisada por el autor.

duros que ya son núcleos de desocupados de rango estructurales, desde jóvenes que estaban entrando en el mercado de trabajo a los 18 años y que hoy tienen 30 y a lo mejor no tuvieron oportunidad de trabajar (o solo pudieron entrar en algún mercado de baja calidad) o gente que pasó los 50 años y que no es tomada por nadie y que ya no va a poder entrar en ninguna parte del mercado de trabajo.

Es decir, esto es una herida estructural fenomenal que ha provocado un quiebre social y que no va a ser fácil resolver creando empleos, es decir para alguna de esta gente es muy difícil incorporarse al sistema de empleo formal. Por lo tanto, parece claro que acá hay que imaginar por un lado, políticas de empleo para ciertos sectores y políticas de calificación de la mano de obra, pero por otro lado hay que imaginar políticas sociales compensatorias de núcleos de desocupados que van a ser muy difíciles de integrar en el sistema social.

Me parece que en la Argentina hay como dos ejes a plantear: uno en el cual insisto particularmente es que para hacer un desarrollo productivo, necesitamos tener un desarrollo industrial dinámico. Es decir que no podemos imaginar la creación de riqueza en la Argentina sin un desarrollo industrial, sobre todo. Pero ese desarrollo industrial no va a resolver el problema del desempleo y la miseria. Por lo tanto, hay que hacer políticas sociales y políticas de empleo que van a ser efectivas en la medida en que haya efectivamente crecimiento económico porque si no, no hay riqueza para repartir y entramos de vuelta en el conflicto social. Uno debería poder combinar una política de desarrollo industrial con políticas de generación de empleo, en empleos de baja productividad, desde el sector de turismo o construcciones hasta actividades de promoción y cuidado social. Porque para nosotros, digo los miembros del plan Fénix, es de una importancia central la estructura industrial y productiva.

Y yo quiero hablar, ahora sí, del sector industrial. En la década de la convertibilidad se destruyó todo el sistema de apoyo a la industria, desapareció el apoyo financiero y, prácticamente, no hubo créditos al sector industrial (salvo algunos créditos externos a grandes empresas multinacionales), desapareció el comercio nacional, se redujo la protección aduanera, tuvimos un tipo de cambio totalmente atrasado, desaparecieron las regulaciones que controlaban algunos mercados en la Argentina y, por lo tanto, la industria quedó inerte frente a la competencia extranjera. Y los datos industriales que tenemos marcan cierto crecimiento en algún momento dado y después una caída, de vuelta yo creo que parte de ese crecimiento es un crecimiento estadístico y no real, que tiene que ver con la forma en que se midió el producto industrial, pero básicamente uno puede decir que en el mejor de los casos, la estructura industrial argentina se mantuvo estancada, antes de empezar el derrumbe de fines de la convertibilidad.

Y algunos datos que están apareciendo ahora son enormemente significativos, un relevamiento que se hizo sobre los establecimientos industriales en el Gran Buenos Aires indica que entre el censo de 1993 y el de 2001, cerró el 40 % de los establecimientos industriales en el conurbano, es decir que cerró el 40 % de las unidades productivas de la zona central de la estructura industrial argentina.

Yo diría que acá hay que hacer dos reflexiones: primero, esto es un desastre que tiene una magnitud poco conocida, pero segundo, también merece insistirse en que la resistencia de algunos empresarios industriales a las condiciones negativas del entorno fue espectacular. En realidad, hubo cierres a lo largo de todo el período pero hubo muchos cierres después del año 1997, es decir que hay empresas industriales que soportaron estas condiciones de competencia infernal en el sector externo durante cinco, seis y siete años. Es

más, yo conozco casos de gente que estaba cerrando en 2001, en el colmo de la recesión, después de haber aguantado diez años de la convertibilidad. Entonces, frente a un discurso de la derecha que insiste en el carácter parasitario de los empresarios industriales, en su carácter prebendario y de cobrar lo máximo que pueden, uno ve que hubo actitudes defensivas del sector industrial realmente impresionantes, aún en sectores medianos y pequeños.

Luego vino el derrumbe, se modificó el tipo de cambio, que fue en realidad la única medida importante que se tomó respecto del sector industrial argentino, y nosotros sabemos que la variación del tipo de cambio es una medida necesaria pero no suficiente. Sin embargo, esta sola medida provocó un cambio brutal de la situación industrial: hubo un crecimiento acelerado del sector en estos tres años, más aún, este mismo relevamiento del gran Buenos Aires dice que del 40% de los establecimientos cerrados en el Gran Buenos Aires, 10% volvieron a abrir. Es decir que habían cerrado un poco antes y tenían una estructura productiva, de equipos y maquinarias preparadas como para poder empezar y reabrieron. De manera que la caída total es del 30% y ya no del 40%. Probablemente el resto, casi todo, no va a volver a abrir, es más, es presumible que haya ventas de maquinarias y equipos útiles de unos establecimientos que van a ser comprados por otros y va a haber un reordenamiento de equipos productivos que permita instalar o mejorar otras actividades productivas. Y hay sectores industriales que están mostrando ya niveles superiores a los de la convertibilidad: cuando uno sigue el comportamiento a lo largo de todo el período, hay diversos sectores que han superado los niveles de la convertibilidad y además están exportando.

O sea que la exportación además es un dato importante, no solo porque genera divisas sino porque da una señal de competitividad en calidad y eficiencia bastante importante como para evaluar a los sectores. Y al mismo tiempo, si bien no hay datos precisos sobre esto, se nota un proceso de inversión industrial, un proceso de creación e incorporación de equipos bastante importante en el sector industrial, alguien lo mencionó aquí antes: el INDEC marca la producción industrial y marca la utilización de capacidades de ese sector. Y está creciendo la actividad pero se mantiene el nivel de utilización, lo que supone que el tope está creciendo, por lo tanto hay expansión de la capacidad potencial de la industria. Y este es un dato muy importante porque muestra una capacidad de reactivación y de crecimiento en condiciones difíciles en que no hay crédito financiero, que no hay prácticamente compra nacional, que no hay apoyo estatal.

Entonces me parece que estamos llegando a una situación donde algunos sectores de la industria han desaparecido y no van a volver, o por lo menos no se ven señales de que puedan aparecer, como todo el sector de electrónica de consumo, que prácticamente es inexistente hoy en la Argentina. Está claro que el sector textil y confecciones va a tener que reacondicionarse porque no puede volver a tener las características anteriores. Entre otras cosas porque en el medio de esto pasaron quince años y el mundo siguió cambiando, entonces la Argentina ya no está igual que hace quince años, apareció China, un competidor como Brasil y por lo tanto hay sectores que no tienen posibilidades de recuperación o de crecimiento importante o la que hubieran tenido si se hubieran mantenido en un proceso de consolidación a lo largo de los noventa, pero hay sectores que sí lo tienen.

Y acá aparecen muy rápidamente sectores básicos en la Argentina, sobre todo en siderurgia, petroquímica, aluminio, cemento, que se han venido reacondicionando en la década de los ochenta y los noventa por razones que no tienen nada que ver con la convertibilidad. Esto es producto de ciertas políticas estatales históricas, de que son mercados oligopólicos con pocas empresas que toman decisiones, y estos sectores llegaron a niveles de com-

petitividad y eficiencia y con economías de escala sumamente importantes. En siderurgia, hay dos jugadores en la Argentina que son Techint y Acindar, con una producción de acero del orden de cinco millones de toneladas, exportando 40 % de su producción, importando otro tanto porque se han especializado, con acuerdos dentro del Mercosur para proyectos de ampliación ahora de un 30 %; digamos que este sector permite asegurar insumos adecuados en precios y en calidad para todo el sector metalmeccánico.

Pasó lo mismo en el sector petroquímico donde hubo también políticas estatales muy fuertes, hoy tenemos el sector petroquímico básico muy consolidado con plantas de gran escala, que exporta más de la mitad de su producción y que importa algunos productos para la Argentina. Observamos también a la industria plástica y una cantidad de actividades que están comenzando a aparecer, y en todo caso tenemos los materiales básicos en precio, cantidad y calidad suficiente. Tenemos una industria de cemento modernizada, una industria del aluminio que exporta el 60% de su producción y que está con un proyecto de expansión del 40% de su capacidad instalada en dos o tres años.

Hay un sector básico que, más allá de algunos problemas que tienen que ver con cuestiones de propiedad en algunos sectores, tiene una capacidad para sostener un cierto crecimiento industrial. Y después tenemos una serie de sectores donde predomina la pequeña y mediana industria y donde los datos son heterogéneos y difíciles de ubicar: todo el sector metal-mecánico y de plásticos son sectores difíciles de evaluar y de seguir, pero donde claramente está apareciendo un proceso de modernización, un proceso de generación de tecnología y un proceso de exportación. Nosotros estuvimos evaluando, estas últimas semanas una media docena de industrias de bienes de capital y nos encontramos con la sorpresa de que este año crecieron cada una de ellas 40%; las perspectivas de crecimiento para el año que viene son de otro 40% y en promedio todos calculan que duplican en tres años su producción. Con 30, 40 o 50% de su producción destinada al mercado exterior, uno mira y dice “bueno, acá no hubo empresarios schumpeterianos pero algunos se le parecen”, porque son sectores chicos, que facturan veinte millones de dólares, o quince, o treinta, pero no son insignificantes. Entonces, parecería que en el sector plástico pasaran cosas semejantes. Y por lo tanto hay posibilidades sumamente interesantes de desarrollo en algunos sectores industriales tradicionales, no en los de punta.

Yo creo que la Argentina ha perdido el tren y tendrá que retomararlo en algún momento, como en el sector electrónico o sectores de punta en la tecnología mundial, pero sí en sectores intermedios, donde la Argentina tiene tecnologías importantes, ventajas de escala, empresas medianas de capital nacional y mercados que pueden ser los mercados latinoamericanos. Y está apareciendo un grupo de empresas también medianas en el sector de alimentos, donde se están incorporando tecnologías nuevas para hacer una serie de productos derivados, desde yogur hasta cierto tipo de enzimas y otras cosas, además de leche en polvo, que se le da poca importancia pero es un producto masivo.

Cuando se mira la estructura industrial, es cierto que ésta no se renovó totalmente como mencionábamos antes, es cierto que era impensable que esto pudiera ocurrir en un período tan corto como éste en medio de una crisis, pero hay elementos que señalan potencialidades importantes de cambio. Insisto, y esto ocurre sin que se haya puesto en marcha ninguna política además de la devaluación. Entonces está claro que necesitamos una política industrial y que aunque esté pasando, es difícil imaginar que esto pueda seguir ocurriendo de manera espontánea, si lo podemos consolidar, esto podría asegurar un desarrollo industrial importante. Y acá se abre un debate, ya que hacer una política industrial es lo que dicen todos los libros de texto, es una receta de cocina y no hay nada que repetir, hay que hacer un banco de desarrollo, hay que incorporar la ciencia y la tec-



nología, hay que apoyar el comercio nacional, agregarle huevo, batir y poner al horno, como dicen todas las recetas de cocina.

Yo sí creo que acá hay un par de puntos que conviene enfatizar: primero, que esta política industrial requiere una política internacional y de mercado. Yo no veo fácil que las industrias pequeñas y medianas de la Argentina que están apareciendo en estos sectores puedan exportar a cualquier lugar del mundo. El mundo es ancho y ajeno, es decir que es costoso llegar a los grandes mercados y es difícil, hay políticas proteccionistas, entonces para la Argentina los mercados importantes en los próximos años son los mercados latinoamericanos, y sobre todo Brasil. Bueno, Héctor Valle tenía dudas sobre la situación brasileña, y sin duda alguna tenemos problemas de desincronización fuerte con Brasil: cuando acá hay un gobierno progresista, allá hay un gobierno neoliberal y viceversa, pero bueno, alguna vez nos encontraremos. Francia y Alemania han tenido muchos más conflictos históricamente y terminaron unidas y además, tuvieron guerra, cuando nosotros tuvimos guerra con Brasil en 1825 y tenemos mucha más cercanía idiomática que la del francés con el alemán, y podemos imaginar esperar unos años y encontrar una convergencia con Brasil.

Esta convergencia es clara cuando uno mira la orientación principal de las exportaciones de estas PyMes en la Argentina, por las estadísticas de exportación o lo que sea, las PyMes metal-mecánicas, químicas y plásticas exportan principalmente a Brasil. El principal mercado es éste. Más aún, yo insisto en la experiencia de la leche que a mí en cierta forma me obsesiona porque me parece un modelo de lo que ha ocurrido y puede ocurrir en la Argentina, que es un productor natural de leche con cuencas lecheras espectaculares, y que tuvo estancada la producción de leche durante décadas: durante las décadas de los 70 y 80, prácticamente seguía el límite del consumo interno. En el 90, se abrió a Brasil, que tenía un déficit lácteo y como teníamos el Mercosur, la Argentina aumentó 60 % su producción de leche. Y lo aumentó porque estaba Brasil. Esta leche pasaba por un par de plantas de leche en polvo que se construyeron y se mandaba toda la leche en polvo a Brasil. De manera tal que hubo un incremento fenomenal de la producción láctea por un único incentivo: Brasil y el Mercosur.

En 1998 o 1999 vino la crisis en Brasil por la devaluación y además los brasileños, que no son lerdos ni perezosos, terminaron autoabasteciéndose de leche, lo que parecía imposible, se autoabastecen ahora. Y la Argentina se encontró con un excedente lácteo ahora muy importante, que no sabía donde colocar. Hubo un par de años de crisis y descubrimos que los mexicanos también necesitan leche y le mandamos leche a México, descubrimos que Argelia también precisa leche y le mandamos leche a Argelia, y generamos diez mercados nuevos donde mandamos toda la leche que tenemos, hemos vuelto a un pico de producción y hasta estamos encontrando mercados nuevos.

Bueno, y por qué no vendíamos antes, no vendíamos porque no teníamos excedente, no teníamos excedente porque no veíamos el mercado, como no veíamos el mercado no había producción, bastó que hubiera producción para que saliéramos a vender, por lo tanto, tener un mercado como el brasileño en una cantidad de estos ambientes es una condición primera para salir a venderle al mundo. Entonces creo que una política industrial debe tener en cuenta que nuestros mercados son los mercados latinoamericanos y uno de estos mercados fundamental es el de Brasil.

Segundo, y no quiero enfatizar con esto porque se nos va el tiempo, yo creo que el Estado debe flexibilizar su operación para interrelacionarse con las empresas. Es cierto que cuando uno mira la historia de todas las políticas industriales del Estado argentino, era

la política de un Estado burocrático, incapaz de poderse manejar con las empresas. Entonces, había una serie de situaciones que hacían que había apoyo, pero las trabas burocráticas reducían el papel de esos apoyos.

Todavía hoy tenemos el debate en el sector industrial, ya que el gobierno le devuelve al sector de bienes de capital un 10 % del IVA que se llama el IVA técnico por el precio de compra y de venta, pero están atrasado cuatro años en la devolución. Entonces el sector empresario dice “qué me prometen un 10 % si no lo cobro nunca, el costo financiero de esperar este 10 % es tan alto, que tengo que aplicar los precios como si no lo cobrara”.

Entonces este tipo de favoritismo no sirve para nada, necesitamos una actitud más flexible y yo creo que esto vale la política de promoción, vale la política de Ciencia y Técnica, el INTI es el Instituto Nacional de Tecnología Industrial que no se acerca nunca a la industria y si los industriales no van, ellos se quedan en su torre de marfil. Los investigadores del CONICET no quieren saber nada con los industriales, parece que los industriales tampoco quieren saber nada con los investigadores del CONICET, como diría Alberto Müller para los industriales, los investigadores del CONICET son tipos sospechosos y para los investigadores del CONICET los empresarios son unos burgueses que explotan a los obreros, entonces hay conocimiento de un lado y empresas del otro, pero para que no haya explotación tampoco hay producción. Entonces hay que hacer otra cosa, no se puede retomar la historia argentina, hay que construir en serio una estructura flexible.

Dentro de eso, y ya termino aquí, me parece que es muy importante hacer dos cosas. Primero, el Estado tiene que dejar de lado la vieja vocación de definir cuáles son los sectores productivos que vayan a hacer desarrollar Argentina, la planificación estalinista fracasó en Rusia y también acá, pero hay que elegir ganadores y apoyar ganadores. Bueno y quiénes son ganadores, son una serie de sectores que uno ve crecer, donde claramente se están reflejando las ventajas comparativas de la Argentina, y hay que apoyar y se debe apoyar a esos sectores que crecen, y se puede y se debe apoyar a los empresarios de esos sectores que crecen. Es decir, esta debe ser una política no de definir ganadores, si de apoyar y convertir ganadores en triunfadores.

Y acá me parece que debemos hacer una política fuerte en términos de apoyar a empresas pequeñas y medianas, para que crezcan muy rápido y para que se conviertan en medianas grandes. Primero porque ahí se ganan economías de escala, se ganan ventajas de exportación; pero sobre todo también porque sabemos que la corte de las grandes empresas argentinas está manejada por grupos multinacionales o empresarios bastante parasitarios, que se miran entre sí y son todos iguales, son todos incapaces de invertir y todos tienen desconfianza sobre lo que va a pasar el mes que viene. Por lo tanto, no invierten esperando el mes que viene, pero el mes que viene van a descubrir que hay desconfianza para el otro mes y vuelven a esperar, entonces esos tipos ni invierten ni producen, ni les preocupa la productividad, pero son los sectores que van a conversar con el presidente.

Yo comentaba el otro día, con sorpresa, que tenemos una empresaria, Amalita Lacroze de Fortabat que jamás fue empresaria y heredó la empresa de su marido, que tuvo la mayor empresa de cemento de la Argentina, y no supo manejarla, la empresa no creció en veinticinco años. Ella se dedicó a manejar el Fondo Nacional de las Artes porque le gustaba más repartir dinero del Estado que manejar el propio, y terminó vendiendo la empresa porque no la podía manejar.

Pero lo que más me preocupa es que los demás tienen actitudes parecidas, de modo que ese contexto empresario es una de las rémoras de la Argentina, mucho mayor que el estado

parasitario y corrupto que hemos tenido, entonces cómo se cambia este conjunto de empresarios, se cambia incorporando nuevos.

¿Y cuál es la forma de cambiar esto? Bueno, había una forma clásica que era fusilarlos a todos y estatizar el sector empresario, eso parece que anduvo mal, entonces la otra es generar un grupo nuevo de empresarios capaces de generar líderes empresarios. ¿Es posible? Yo digo que sí es posible, se puede hacer, los plazos no son muy cortos pero cuando uno mira, fíjense en los años setenta, dos pibes de 18 generaron una empresita de porquería que se llamaba Microsoft. Hoy es la empresa número 25 de facturación en el mundo, y factura 45 mil millones de dólares, en treinta años. Bueno, nosotros no necesitamos que facturen 45 mil, necesitamos que facturen mil millones de dólares y esto se consigue en siete u ocho años, no son distancias enormes. Y entonces podemos imaginar políticas de crecimiento al mismo tiempo.

Así, el planteo es cómo hacer una política de desarrollo industrial que al mismo tiempo tienda a consolidar eso que llamamos la burguesía industrial. Y digo y termino, esto es una vieja discusión con los marxistas que dicen burguesía industrial y piensan en empresarios industriales, es decir no pueden diferenciar el término burguesía del término empresario, en realidad la burguesía industrial es algo más que los empresarios: es un grupo social interesado por el desarrollo productivo que incluye empresarios, profesionales, gerentes, funcionarios. Y en Argentina hay funcionarios, gerentes y técnicos que creen en eso y hay pocos empresarios. Pero los funcionarios, gerentes y técnicos que creen en eso pueden ayudar a consolidar a los empresarios y cooperar con un grupo de lo que sería una burguesía pensada para el desarrollo argentino.

Por lo tanto no se trata de decir con qué empresarios lo vamos a hacer. Estos que están ahora no son los mejores, pero hay en segunda línea muchos jugadores muy buenos, mandémoslos a jugar en el equipo de primera. Podemos hacer una política de desarrollo industrial que a su vez reconstituya una política de desarrollo social y que genere el liderazgo para continuar el desarrollo en la Argentina. Esto no es una política a veinticinco años, esto es una política a cuatro o cinco años. Si como decía Kosacoff, dentro de dos o tres años vamos a tener otra crisis, vamos a andar muy mal. Si conseguimos sostener el crecimiento actual cuatro o cinco años con políticas claras y firmes, sentamos las bases para imaginar un crecimiento para veinte años más en un proceso de desarrollo continuado. Entonces, la apuesta no es a veinte años, la apuesta es a tres o cuatro y después levantemos la apuesta. Me parece que acá están los elementos centrales de lo que puede ser una política de desarrollo para la Argentina, que es lo que quería plantear.



# Infraestructura y servicios públicos en Argentina: experiencias y propuestas

Alberto Müller \*

## Objetivo

Los servicios de infraestructura brindan, huelga decirlo, un conjunto de prestaciones esenciales e insustituibles en las economías actuales. Ello se debe a que la provisión centralizada de los servicios de agua y saneamiento, energía, transporte y comunicaciones permite concretar economías de escala o alcance de gran importancia para el funcionamiento del aparato productivo; tales economías representan en buena medida una forma evolucionada de división del trabajo, donde activos altamente especializados permiten prestaciones más económicas, frente a otras alternativas descentralizadas. Las prestaciones de infraestructura entonces son esenciales o estratégicas, no porque no existan alternativas, sino porque las alternativas (generalmente de operación descentralizada) representan costos considerablemente mayores<sup>1</sup>; esto explica por otra parte porqué el valor agregado por los servicios de infraestructura – aun siendo imprescindible – representa una parte relativamente moderada del PIB (del orden de 8-10%). Por otra parte, la elevada concentración y densidad tecnológica de las actividades relacionadas con la infraestructura abren campo para la incorporación y difusión de innovaciones<sup>2</sup>. Por último, debe señalarse que la elevada vida útil de los activos y su especialización conllevan el requerimiento de una gestión que planifique las decisiones en horizontes de largo plazo, al tiempo que la recurrente formación de monopolios naturales motiva la intervención estatal con fines regulatorios.

El presente trabajo tiene el propósito de aportar algunos elementos referidos a los servicios de infraestructura, en el caso de la Argentina, en particular en cuanto a las acciones a desarrollar en el futuro, en el marco de una estrategia de desarrollo con equidad, como la que se propone desde el Plan Fénix.

En primer lugar, se trazará un sintético panorama de la situación actual de la infraestructura en la Argentina, para luego hacer referencia a las reformas regulatorias implementadas en la década del noventa y sus resultados. Seguidamente, se delinearán un conjunto

\* Profesor Titular, FCE-UBA. Investigador del Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo, Coordinador Académico del Plan Fénix.

<sup>1</sup> Siempre existen alternativas a la provisión centralizada; pero resultan en general más costosas. Así, por ejemplo, la energía para el movimiento puede proceder de fuentes diversas, como ser la energía de animales de tiro o la propia energía del trabajador; pero la provisión de energía eléctrica a este propósito resulta ser extremadamente más económica, en condiciones razonablemente normales. Además, en la propia generación eléctrica existen importantes economías de escala, las que, asociadas a las economías de escala del transporte eléctrico, justifican – entre otros factores – la oferta concentrada en una única red.

<sup>2</sup> Al respecto, un ex – presidente de Ferrocarriles Argentinos refirió al autor una anécdota ilustrativa: en un encuentro con el presidente de la entonces Japan National Railways, y ante la pregunta de por qué Japón había desarrollado la línea ferroviaria de alta velocidad Shinkansen (conocido también como “tren bala”), en respuesta dio como fundamento la elevada demanda de viajes entre Tokio y Osaka; pero también incluyó la decisión de involucrarse en tecnología avanzada, siendo que el Japón se encontraba impedido de desarrollar tecnología militar o espacial, en virtud de los acuerdos posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

de acciones de alcance tanto general como sectorial.

Cabe precisar el alcance del concepto de “servicios de infraestructura” que se empleará aquí. En principio quedan comprendidos las prestaciones centralizadas de energía, agua potable y saneamiento, transporte interurbano y telecomunicaciones. A ello se agregará la temática de la extracción y producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos – aun cuando se trate de una actividad que no reviste iguales características que las anteriores – por las estrechas vinculaciones existentes con la provisión de energía, y por el interés estratégico que revisten *per se* los combustibles fósiles, como fuente energética a la vez de bajo costo y agotable<sup>3</sup>.

### La actualidad: sinopsis

Se ensayará una breve sinopsis a partir de la identificación de aspectos relevantes, positivos y negativos, de las prestaciones de la infraestructura, en una caracterización más cualitativa que cuantitativa.

- En cuanto a *cobertura*, puede indicarse lo siguiente:
  - El *servicio eléctrico* se encuentra razonablemente desarrollado; quedan necesidades insatisfechas básicamente en asentamientos aislados, fuera del alcance de la red troncal. La red se encuentra interconectada en su totalidad, excepto el sur patagónico (para el que se encuentran de todas formas en ejecución obras que concretarán la integración).
  - Las *redes de gas natural* no cubren aún la totalidad del país, a la vez que se han desarrollado relativamente poco en la última década, en cuanto a cobertura.
  - La *red vial pavimentada* se encuentra básicamente completa en su desarrollo territorial, restando pocos puntos pendientes de finalización; suma actualmente unos 60.000 km.
  - La *red ferroviaria* ha visto reducir drásticamente su alcance; de un total de cerca de 44.000 km en su apogeo, queda nominalmente activo menos de 20.000 km, y en grado relevante de utilización menos de 10.000 km (según consultas informales a operadores ferroviarios); particularmente drástica fue la reducción de servicios de pasajeros interurbanos, que alcanzó a un 75% de la oferta existente en 1991.
  - El *sistema portuario y los aeropuertos* muestran en principio una adecuada cobertura geográfica, más allá de la necesidad de implementar algunos proyectos, a los fines de incentivar desarrollos regionales específicos. La Hidrovía Santa Fe al Océano permite atender en forma apta los requerimientos principales del comercio exterior y de cabotaje; hacia el norte, existen restricciones de navegación, que se acentúan más allá del límite de nuestro país.
  - Las *redes de telecomunicaciones* presentan actualmente una cobertura más que aceptable, al amparo de las intensas innovaciones tecnológicas que ha incorporado la actividad en la última década, lo que ha repercutido en una ampliación notable del espectro de servicios (telefonía móvil e Internet, principalmente, pero también

<sup>3</sup> Debe advertirse que este trabajo sintetiza en forma expeditiva la presentación oral realizada en su oportunidad en el Seminario “Escenarios de salida de la crisis y estrategias de desarrollo para Argentina”; omite por lo tanto numerosas referencias a diversas fuentes consultadas en oportunidad de elaborar dicha presentación.

servicios de mayor valor agregado en el servicio telefónico básico).

- Los *servicios de agua potable y saneamiento*, prestados mediante sistemas de alcance urbano, presentan en cambio insuficiencias que se estiman (en números redondos) en 30% y 40%, respectivamente, aun cuando se registraron avances de cierta importancia en las últimas décadas.
- En lo referente a *capacidad instalada y nivel de actividad*, caben las consideraciones que se consignan a continuación:
  - La *producción de hidrocarburos* se ha incrementado desde la década pasada, dejando un saldo exportable que alcanzó en 1998 a un 40% del total producido en el caso del petróleo, y 20% en el caso del gas. Esta expansión, sin embargo, no se vio acompañada por la prospección efectiva de nuevas reservas, lo que en el caso del petróleo se ha reflejado en una caída de la producción (y en la proporción exportada), hoy un 10% por debajo de su valor pico de casi 50 millones de m<sup>3</sup> en 1998.
  - El *parque generador de energía eléctrica* se encuentra en términos nominales dimensionado para una demanda pico bastante superior a la actual. La capacidad bruta existente suma alrededor de 22.000 MW, mientras que la demanda pico se encuentra actualmente en los 16.000 MW, lo que en principio evidenciaría una situación de cierta sobreinversión en los últimos años (habida cuenta de que con una única excepción relevante, no hubo incorporaciones al parque generador desde 2001). Pese a ello, hay quienes sostienen – a partir del episodio de restricción energética de 2004 – que ya existe riesgo de insuficiencia, en las hipótesis más pesimistas en cuanto a disponibilidad de parque generador térmico e hidráulica<sup>4</sup>. Por otra parte, pueden anticiparse dificultades en un futuro de corto-mediano plazo, de no concretarse ampliaciones en el parque generador.
  - La *red de transporte eléctrico* presenta insuficiencias, en particular en la vinculación entre Comahue y Región Metropolitana; ellas pueden hacerse presentes según cómo se estructure la oferta de generación en los períodos pico.
  - Las *redes de distribución eléctrica* presentan panoramas variables, no generalizables; se han señalado insuficiencias en algunas áreas (en particular, en la zona atlántica de la provincia de Buenos Aires).
  - Las *redes de transporte de gas* muestran también insuficiencias, como resultado de un tendido que no observa variaciones desde 1988 (aun cuando se han incrementado las presiones de operación, lo que ha expandido en algún grado la capacidad de transporte).
  - La *red vial interurbana* presenta algunos requerimientos de ampliación de capacidad en tramos de elevado tránsito (puede estimarse que en el orden de 1.000 km); en particular, existen inconvenientes en el entorno de puertos de exportación (vgr., el sistema portuario San Lorenzo-Punta Alvear, en el área de Rosario). Por su parte, la red no concesionada bajo jurisdicción provincial (aproximadamente 30.000 km) presenta insuficiencias notorias de mantenimiento, producto de la carencia de

---

<sup>4</sup> Véase en particular la presentación de Jorge Lapeña en las Jornadas *El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario - Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*, 2 al 5 de agosto de 2005 ([www.econ.uba.ar/fenix](http://www.econ.uba.ar/fenix))

recursos destinados a su recuperación; el estado de la red vial nacional es en general razonable.

- El *sistema ferroviario interurbano* se encuentra notoriamente desinvertido, tanto en términos de infraestructura como de material rodante. De hecho, su capacidad de transporte no difiere sustantivamente de la existente con anterioridad a la privatización; y de hecho, sólo en los últimos dos años el transporte ferroviario reflejó moderadamente la espectacular expansión de las exportaciones. Esta temática guarda relación con la viabilidad del modo ferroviario en el largo plazo, tema al que haremos referencia más adelante.
- El *sistema portuario* ha acusado síntomas de sobreinversión en la década del noventa; esto permitió hacer frente al incremento sostenido del comercio exterior de granos sin mayores restricciones<sup>5</sup>. En el caso del comercio de contenedores, ello se ha reflejado en la quiebra o fracaso de varios operadores portuarios.
- El *transporte interurbano de pasajeros* por ómnibus muestra una importante sobreinversión en el parque, que se incrementó en un 40% (y su capacidad unitaria en un 20%, por la incorporación de vehículos de mayor porte), mientras que el tráfico de pasajeros se mantuvo constante.
- El *transporte aéreo* siguió una sinuosa trayectoria en los años noventa, que llevó a la entrada y salida de diversos operadores; actualmente, se encuentra operando en niveles razonables de eficacia, en un marco de regulación, aun cuando su viabilidad en el mediano largo plazo no está clara.

Este panorama dispar es resultado de decisiones de órdenes diversos; pero seguramente las potentes reformas regulatorias de los noventa han tenido un rol central. A ellas haremos brevemente referencia en el próximo apartado.

## Las reformas en los noventa y sus consecuencias

Las reformas implementadas por el gobierno surgido de las elecciones de 1989 siguieron, como es sabido, las recomendaciones del decálogo denominado “Consenso de Washington”<sup>6</sup>. El mismo incluye la privatización de empresas públicas, y la desregulación de las actividades económicas como principios generales; y de hecho, fue seguido con sobrada convicción. En el sector de infraestructura, el estado ha tenido en nuestro país una ingerencia importante, sea como inversor o como regulador; en consecuencia, las reformas tuvieron un impacto de primer orden.

De acuerdo con la Memoria de las privatizaciones<sup>7</sup>, un total de diecisiete empresas estatales de la órbita nacional que operaban en el ámbito de los servicios de infraestructura fueron transferidas o disueltas; a ello debe agregarse un número no determinado de empresas provinciales privatizadas. Todos los sectores de la infraestructura operados por empresas estatales fueron alcanzados.

<sup>5</sup> Refleja probablemente un margen elevado de rentabilidad de los comercializadores de productos agrícolas.

<sup>6</sup> Véase Williamson, J. - “What Washington Means by Policy Reform”, Institute for International Economics, en [www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486](http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486)

<sup>7</sup> Véase [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

<sup>8</sup> Recientemente se produjo una reformulación de las concesiones viales interurbanas por peaje; el



Quedan actualmente en la órbita de la Nación únicamente dos emprendimientos hidroeléctricos binacionales (Yacyretá y Salto Grande), una empresa de generación nuclear (Nucleoeléctrica Argentina), además del sistema vial no concesionado<sup>8</sup>. En el nivel provincial, además de algunos operadores ferroviarios, subsisten emprendimientos estatales vinculados al sector energético y a la provisión de agua potable y saneamiento.

Interesa destacar además que se produjo una profunda reconformación empresaria. Un ejemplo claro es el del ferrocarril, donde de una única empresa estatal se desprendieron no menos de veinte emprendimientos de variado alcance y naturaleza, algunos de ellos incluso pasaron a la órbita de estados provinciales (pese a que se suprimió cerca del 75% de la oferta de trenes interurbanos). Otro caso notable es el de las tres principales empresas energéticas (SEGBA, Hidronor y Agua y Energía), que se vieron sustituidas por más de treinta empresas privadas. En el sector vial, las concesiones por peaje incorporaron más de diez grupos empresarios. En lo referente a petróleo y gas, la privatización ha sido completa, y también amplía la fragmentación empresaria (particularmente, en el caso del gas, donde bajo la gestión estatal una única empresa administraba la totalidad de las actividades de transporte y distribución, y ahora operan once empresas). En diversos sectores (típicamente, energía y telecomunicaciones) fue preponderante la presencia de emprendimientos de origen extranjero.

Además de estos cambios en el nivel de la configuración empresaria (que tuvieron desde ya repercusiones en el empleo), se verificaron profundas reformas en los marcos regulatorios, en un conjunto relevante de casos. En particular:

- Se abandonó cualquier forma de regulación en la generación eléctrica y producción y comercialización de hidrocarburos.
- Se introdujo una desregulación casi completa en el caso del autotransporte interurbano de pasajeros, aun cuando ello fue bloqueado sin embargo en 1997, por sus negativos efectos); se desreguló también el transporte aéreo de cabotaje, mientras que para el transporte ferroviario de cargas se mantuvo el régimen virtualmente desregulado que existía anteriormente bajo la gestión estatal (aunque se establecieron compromisos de inversión).

En telefonía, se operó una desregulación efectiva en el mercado interurbano; en los servicios locales se produjo la entrada de nuevos operadores, pero no se ha configurado un mercado competitivo, por lo que las tarifas continúan reguladas.

Las otras prestaciones han permanecido bajo regímenes regulados, de naturaleza y alcance diversos (transporte y distribución de electricidad y gas; agua potable y saneamiento). En todos los casos, significa una regulación tarifaria; pero existen diversas situaciones en lo referido a compromisos de inversión y cobertura.

Es conveniente destacar que las reformas implementadas respondieron explícitamente a una estrategia unificada, que generó una suerte de legitimación recíproca: las reformas impulsadas en un área se veían justificadas porque ya se había avanzado en tal sentido en otras, *con prescindencia de cuáles fueran las específicas situaciones sectoriales*. Un caso notable en este sentido es el del autotransporte interurbano, probablemente una de las actividades de mejor desempeño en el sector transporte en la etapa previa a la reforma regulatoria; consideraciones similares merece el caso de la empresa aérea estatal. En otros términos, las reformas significaron abortar o restringir posibilidades de implementar políticas sectoriales, y fueron entendidas como una suerte de panacea, a pesar de que en última instancia los contenidos efectivos de las mismas fueron obviamente variables según el sector. Y los resultados alcanzados distan de ser homogéneos, en cuanto a su alcance y

carácter, porque de hecho los sectores involucrados presentan diferencias importantes.

En términos de eficiencia productiva, los indicadores muestran en general un incremento de la productividad del personal, merced a una pronunciada reducción del mismo (para un total de siete sectores, la caída fue del 66%, entre 1990 y 1998<sup>9</sup>); pero ello en parte no menor se trata de una apariencia, producto de la tercerización de parte de las actividades que antes se realizaban en el ámbito de las empresas estatales<sup>10</sup>. En general, los actores privados se mostraron eficaces en explotar la capacidad instalada preexistente en los emprendimientos estatales, abundante en muchos casos pero mal gestionada. Por otra parte, se debería contabilizar el costo en términos de eficiencia que podría representar la multiplicación de unidades empresarias.

La mejora mayor en términos de desempeño y productividad es por cierto la que ocurrió en las telecomunicaciones; pero interviene aquí un factor exógeno y excepcional, como la revolución tecnológica por la que atraviesa el sector. Otras áreas, como la explotación de hidrocarburos, evidenciaron en forma significativa la mayor intensidad de explotación de los recursos desarrollados por el estado (en este caso, la prospección).

En lo que atañe a la ampliación de capacidad, los resultados ya son más variables. En el área de generación eléctrica, hubo una importante expansión de capacidad, aunque sólo parcialmente atribuible al marco regulatorio<sup>11</sup>. Pero, como se ha visto en la caracterización de la situación actual, en algunos casos se verifica insuficiencia de oferta. Además del ferrocarril de cargas, podemos citar el transporte de gas y electricidad, donde el marco regulatorio implementado claramente no brinda los incentivos suficientes para la ampliación. De esta forma, el sector eléctrico presentaba hasta hace pocos años el paradójico panorama de exceso de generación y carencia de transporte; como la experiencia internacional parece haber demostrado, la separación entre generación y transporte eléctrico no constituye un modelo eficaz. Asimismo, debe señalarse que la desregulación de la oferta de energía eléctrica, creándose al efecto un mercado *spot*, torna muy inestables las perspectivas de rentabilidad sectorial, lo que desestimula las inversiones, particularmente en generación hidroeléctrica, donde existen aún emprendimientos susceptibles de ser explotados (vgr., Garabí y Corpus). No debe dejar de señalarse la sucesión de fracasos en las concesiones de agua potable, particularmente en lo referido al incumplimiento de

---

régimen actual (que entró en vigencia con nuevos concesionarios) consiste en delegar en los operadores privados el mantenimiento, quedando la inversión a cargo del estado, quien administra recursos de un fondo fiduciario, alimentado por una contribución originada en el cobro del peaje.

<sup>9</sup> Fuente: Duarte, M, "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos", *Realidad Económica* N° 182, 2001. Los sectores incluidos en este conjunto son telefonía, correos, transporte ferroviario, transporte aéreo, distribución de gas, electricidad y agua potable

<sup>10</sup> Así, el ferrocarril pasó de tener 94.200 empleados en la época estatal a 15.700 en 1998 (fuente: ver nota anterior); pero es claro que estos guarismos encubren una importante tercerización de actividades, lo que se refleja en la comparación de balances (además de la creación de emprendimientos por separado para los talleres de reparación, transferidos a cooperativas). De hecho, si el crecimiento de productividad hubiera sido proporcional a esta reducción de empleo, las empresas – en particular, los ferrocarriles de carga – no tendrían los problemas de rentabilidad que hoy exhiben.

<sup>11</sup> En particular, el desempeño se vio beneficiado por dos factores exógenos (esto es, ajenos a las reformas), que llevaron a la incorporación de oferta a ritmos elevados. En primer término, concluyeron durante la década del noventa dos grandes emprendimientos hidroeléctricos que el estado había impulsado y financiado en su casi totalidad (Yacyretá y Piedra del Águila); en segundo término, se capitalizó la innovación tecnológica que representaron las nuevas centrales térmicas de ciclo combinado, que redujeron en casi un 50% los costos de inversión por unidad de capacidad.

los planes de inversión. Un comentario análogo vale para la insuficiente incorporación de reservas hidrocarburíferas, lo que dio lugar a una dramática caída de las existencias, particularmente en el caso del gas.

Debe remarcarse por otra parte el muy deficiente desempeño del estado como regulador, pese a la creación de una multiplicidad de órganos de control, una verdadera novedad de la década del noventa, en términos de gestión pública. Las muy frecuentes renegociaciones y el relativo interés en asegurar el cumplimiento de las pautas contractuales fueron una constante, aun cuando más acentuada en algunos casos (por ejemplo, transporte y agua potable y saneamiento).

Pero más allá de estas consideraciones, la gran pérdida ocasionada por las reformas regulatorias fue que el tributo a las “fuerzas del mercado” prohija un ambiente donde la planificación de largo plazo no encuentra espacio, pese a que las decisiones referidas a infraestructura, como se vio, por su naturaleza requieren de aquélla. Por otra parte, la remisión a un supuesto fundamento común para regular todas las actividades, escamotea el tratamiento de cuestiones sectoriales de gran relevancia; por ejemplo, el diseño e implementación de una adecuada matriz de oferta energética o la correcta asignación intermodal en transporte.

En otros términos, el entorno generado para los servicios de infraestructura dista de ser el que se supone que requiere la gestión de activos de larga duración y especialización, de interés estratégico; cuestiones como las referidas a la energía, por ejemplo, mal pueden asignarse a los vaivenes y humores de los mercados.

### **Los cursos de acción a futuro: el rol de la planificación y de las políticas sectoriales**

Como concepto primario para un programa de acción, corresponde reconocer que las prestaciones de la infraestructura revisten un carácter particular, que las diferencia del resto de las actividades productivas.

Debe abandonarse también cualquier perspectiva que considere a los sectores de infraestructura como un conjunto homogéneo (ni mucho menos tratable mediante algún esquema regulatorio común basado en alguna forma de competencia, como fue de rigor en la década pasada). Por el contrario, deben considerarse en primer plano las particularidades de las distintas actividades; si, como ya se dijo, las prestaciones de infraestructura constituyen formas muy desarrolladas de división del trabajo y especialización, cabe seguramente esperar que cada una de ellas presente especificidades propias y diferenciadoras de las demás, y en consecuencia las acciones a tomar serán diferentes. Tal es el caso, por ejemplo, del grado de innovación tecnológica, un componente fundamental para definir las pautas de planificación y regulación (piénsese por ejemplo en las diferencias al respecto entre los sectores de telecomunicaciones y agua potable y saneamiento<sup>12</sup>).

Caben de todas formas algunas consideraciones de alcance general; ellas serán presentadas a continuación. Luego se hará referencia a diversos cursos de acción, específicos para cada sector.

---

<sup>12</sup> Es habitual considerar que la regulación estatal ha sido mucho más exitosa en el caso de las telecomunicaciones que en agua y saneamiento; pero queda claro que este “éxito” es probablemente atribuible en buena medida al acelerado nivel de desarrollo tecnológico de las primeras, un dato independiente de los marcos regulatorios adoptados.

## Pautas generales

Como ya se indicó, los servicios de infraestructura son insumos imprescindibles para el desarrollo de una economía y sociedad modernas; a la vez, se trata de prestaciones que deben organizarse en forma centralizada, en función de las economías de escala y alcance que los caracterizan. Este doble carácter les otorga un lugar estratégico difícilmente replicable en otras actividades (como hemos visto, tratamos también en este conjunto la producción de hidrocarburos, en función de sus particularidades); y especialmente, esto significa que no pueden dejárselas al arbitrio de mercados descentralizados<sup>13</sup>.

En consecuencia, es *imperativa la intervención estatal*, no sólo a los convencionales fines de regulación económica de los monopolios naturales, sino también en términos de planificación sectorial. De esta forma, las prestaciones de infraestructura serán un capítulo central de cualquier plan de desarrollo, nacional y regional.

El estado debe intervenir (con los matices que en cada caso se indicarán), proyectando la demanda y dimensionando las ampliaciones de capacidad correspondientes. En otros términos, la política correcta para los monopolios naturales no es la de “inyectar competencia” (como lo sostuvo el discurso de la década pasada), sino la de regular con sentido estratégico; éste debe ser también el criterio en el caso de mercados oligopólicos con elevadas barreras de entrada, aun cuando no sean relevantes las economías de escala o alcance, propias de una provisión mediante redes (como es el caso de los hidrocarburos, donde además interesa su carácter estratégico, según se mencionó). La liberalización, apostando a los beneficios de una mayor competencia, no es la vía, en estos sectores, porque sólo contribuye a acrecentar el poder (y no sólo de mercado) de los actores incumbentes.

*La implementación y operación pueden ser realizadas a través de operadores privados, públicos o empresas sociales*, en tanto sujetos a un contrato de concesión que estipule claramente la naturaleza y alcance de los procesos de producción correspondientes. Se estima importante que el estado desarrolle capacidad empresarial, a fin de capitalizar experiencia e incluso actuar como referencia de rendimiento tecnológico y económico; esto implica desde ya tomar los recaudos para evitar las prácticas viciosas y corruptas que caracterizaron a ciertas empresas públicas en el pasado (en particular, la captura por parte de proveedores o clientes del sector privado, o la mera ineficacia). Las experiencias de desarrollo local mediante empresas sociales deben también ser alentadas, dados sus positivos impactos sobre las conformaciones productivas<sup>14</sup>.

Lo expuesto plantea un requerimiento central, que se resume en pocas palabras: *la construcción de capacidad técnica en el ámbito estatal*. Sin este requisito, no hay planificación o diseño regulatorio eficaz. La brevedad de esta afirmación no debe ser óbice para aquilatar su gran importancia.

En lo que atañe a las actuales concesiones, valen además los lineamientos siguientes:

Las concesiones deben ser revistas, en lo que concierne al cumplimiento de los compro-

<sup>13</sup> Sólo para ofrecer un contraste, no hay dudas de que la alimentación y la vestimenta constituyen elementos esenciales para la supervivencia; pero al ser menos relevantes las economías de escala y alcance, se trata de sectores donde la provisión tiende a organizarse en forma más descentralizada. Nótese por otra parte que en las prestaciones de infraestructura la diferenciación de producto – forma típica de competencia en el sector de indumentaria e incluso en alimentación – no reviste mayor relevancia.

<sup>14</sup> Deben mencionarse algunas experiencias exitosas actuales de cooperativas para la distribución eléctrica y telecomunicaciones.

misos asumidos; los eventuales ajustes tarifarios deberán responder a una lectura fundamentada (y pública) de los componentes que integran la ecuación económica, sin incorporar decisiones incorrectas de financiamiento. Las pérdidas patrimoniales producidas por estas últimas deberán ser asumidas por los accionistas.

Deberán incorporarse normas de compra nacional, abandonadas durante la década del noventa, a fin de apuntalar el desarrollo industrial local.

Las eventuales revisiones tarifarias deberán contemplar explícitamente a los sectores sociales de bajos recursos, y tender a la nivelación de las condiciones económicas de las regiones periféricas.

## Acciones sectoriales

Se reseñarán algunas acciones sectoriales que se estiman pertinentes, a partir de las consideraciones anteriores, y de las características propias de cada actividad. Naturalmente, esta enumeración dista de pretender exhaustividad, ni mucho más la coherencia que sólo un plan general y sectorial puede lograr, tarea que escapa desde ya al alcance de este trabajo.

### Energía eléctrica

En primer término, es menester *reformular el marco regulatorio de generación y transporte*. Tal como muestran la experiencia local (y también la internacional), la separación de ambos segmentos no resulta adecuada, toda vez que en sistemas interconectados, generación y transporte deben ser planificados y gestionados en forma conjunta. La razón de esto es, como el mero sentido común sugiere, que se trata dos segmentos complementarios estrictos que atienden un único mercado; ya la distribución puede encontrarse a cargo de unidades independientes, dado que los diversos operadores atienden mercados diferenciados. *Esta unificación de generación y transporte debe darse en el marco de un régimen regulado, de servicio público*, que permita superar las distorsiones que generó el régimen anteriormente vigente<sup>15</sup>, y hoy suspendido de hecho. Esto permitirá asimismo definir una estrategia en términos de generación, algo que el sector privado no está en condiciones de hacer, en particular por la renuencia a invertir en centrales hidroeléctricas (para las que existe un potencial no aprovechado en la Argentina<sup>16</sup>), porque se trata de inversiones a plazos muy largos con riesgos muy grandes, en caso de tener que proveerse mediante un mercado mayorista desregulado, como el que se constituyó a partir de la privatización.

El nuevo marco deberá recompensar adecuadamente los costos de operación, y constituir un fondo de inversión para las ampliaciones de capacidad, encontrándose las decisiones correspondientes a cargo del estado, con el asesoramiento de operadores, grandes usuarios, y universidades y entidades profesionales. Los usos de este fondo deberán plasmarse por medio de un adecuado plan de expansión de capacidad de generación y transporte,

<sup>15</sup> En particular, hacemos referencia a la coexistencia de excedente en generación e insuficiencia en el transporte.

<sup>16</sup> Pueden mencionarse aquí emprendimientos pendientes aún, como el completamiento de Yacyretá, y las represas de Corpus y del río Uruguay (Garabí-Garruchos-Roncador), entre otras.

<sup>17</sup> De hecho, los avances en términos de generación son relativos. Una propuesta de construcción de dos centrales térmicas de ciclo combinado por un total de 1.600 MW ha sufrido postergaciones y replanteos a lo largo de casi dos años.

incorporando en particular los proyectos de generación hidroeléctrica y termonuclear. Esta reconversión en parte está en curso, en cuanto el estado está tomando de hecho iniciativas (aun cuando en estas últimas, los proyectos específicos en curso no son necesariamente los más prioritarios). Pero no existe un marco conceptual que explicita las pautas del accionar estatal; antes bien, parece tratarse de decisiones aisladas<sup>17</sup>.

Debe formularse *una estrategia de racionalización e incremento de la eficiencia energética*. La demanda de energía eléctrica creció sin control en la Argentina en los últimos quince años; este comportamiento persistió en todos los años, al margen de la evolución de la actividad económica<sup>18</sup>, sin concentrarse en algún tipo de usuario en particular (esto es, no se trata solamente de demanda residencial o comercial). No existe al presente una explicación satisfactoria para este fenómeno; pero puede inferirse que existe un nivel relevante de uso ineficiente de energía, que debe ser reducido. Si las actuales tendencias de la demanda se mantienen en el futuro, debe proyectarse un crecimiento anual de la demanda del orden de 5%, con el consiguiente efecto sobre el parque generador.

### **Combustibles**

El mercado de producción de hidrocarburos y derivados no responde en principio a la tipología clásica del monopolio natural, según se vio; pero igualmente interesa su consideración, por su carácter estratégico, además de su fuerte vinculación con la generación eléctrica. Los cursos de acción que se formularán se refieren a tres planos: precios, reservas y exportaciones.

En cuanto a la fijación de precios, no es necesario insistir en el señalamiento de las características del mercado. Basta con destacar que la acción gubernamental incluye acuerdos de precios con los productores, acuerdos que de hecho se mantienen, lo que se constituye en un caso doblemente notable de un cartel que a la vez es sustentable, y cuenta con intervención del estado. En un mercado de este tipo, no corresponden propiamente acuerdos de precios, sino *regulación* de los mismos, hasta tanto no prevalezca una configuración competitiva.

Los niveles efectivos de reservas de petróleo son en realidad hoy día un dato incierto. Una auditoría de reservas de petróleo realizada con anterioridad a la privatización de YPF produjo una importante reducción de las mismas, pese a lo cual la producción de petróleo se incrementó en un 30%, según se vio, permaneciendo las reservas en un nivel relativamente estable; sin embargo, existe consenso en que las actividades de prospección fueron muy reducidas. Se requiere en consecuencia, *una auditoría independiente eficaz*. Iguales consideraciones valen para el caso del gas. Los datos en bruto indican una caída pronunciada de reservas de gas, en términos de años de producción, luego del descubrimiento del gran yacimiento de Loma La Lata. Esto llama a algún tipo de política para el tema de exportaciones, tanto de gas como de petróleo. Después de la llamada crisis del gas de 2004<sup>19</sup>, queda claro que no puede autorizarse la libre exportación de hidrocarburos, si no existe simultáneamente la expansión de reservas.

<sup>18</sup> Hubo una reducción moderada únicamente en el año 2002 (a raíz de la bruta recesión, de casi 11%).

<sup>19</sup> No es éste el lugar para profundizar sobre el episodio de restricción energética de principios de 2004. El autor ha realizado un análisis que sugiere que no cabía esperar restricciones estructurales de oferta ("Energía: ¿crisis o "crisis"?", *Revista Industrializar Argentina*, N° 3, diciembre de 2004).

Al respecto, planteamos *formar un fondo de prospección con las retenciones sobre las exportaciones*, ya que el uso correcto que hay que darle a la renta petrolera es el de solventar prospección.

Estas consideraciones deben ser enmarcadas en una estrategia de fondo, referida a la participación estatal en la administración de reservas y la explotación de los hidrocarburos. Ello requiere redefinir reglas de juego, tanto con los operadores privados como con las provincias. El vencimiento de las licencias de explotación abre una oportunidad para recuperar el manejo del petróleo y su renta; la apertura de la instancia de ENARSA representa también una oportunidad<sup>20</sup>.

### **Telecomunicaciones**

La argumentación corriente con relación a las telecomunicaciones es que las nuevas tecnologías aumentan el grado de competencia posible en el sector, y que por lo tanto debe avanzarse hacia su desregulación<sup>21</sup>.

Consideramos que esta argumentación es errada; las innovaciones han permitido generar nuevas opciones, e incrementar notablemente la capacidad de las redes fijas; pero en ningún momento significa poder prescindir de ellas, ni de una lógica de organización centralizada. En consecuencia, la regulación seguiría siendo necesaria.

Por otro lado, el sector se encuentra en pleno salto tecnológico, por lo que no están dadas las condiciones para una regulación en el sentido clásico, *al encontrarse en transición el propio objeto de la regulación*: si los servicios se encuentran cambiando de naturaleza, no es posible construir un marco regulado (y en realidad, resulta bastante difícil dictar cualquier norma legal sobre el sector).

La justificación básica para la adopción de un marco liberalizado no pasa entonces por la pérdida del carácter de monopolio natural, sino que esto permite introducir en forma rápida las innovaciones tecnológicas. Sólo en un segundo plano interviene el hecho de que efectivamente hay algún grado de competencia en el conjunto de las nuevas tecnologías (particularmente, entre telefonía fija y móvil).

Ahora bien, un resultado de las reformas ha sido la sobreinversión, en particular en redes fijas de telefonía interurbana, lo que torna por ahora superfluo cualquier intento de regulación. Otro resultado que también se ha percibido es el de pérdida de calidad en la nueva generación de telefonía móvil, por efecto del requerimiento de nuevas redes celulares. Pero la telefonía urbana, de todas formas, mantiene aún un carácter claramente monopolístico con elevadas barreras a la entrada, por efecto de las inversiones hundidas en lo que se denomina “la última milla”, esto es, el nexo entre la central de conmutación y el abonado; se trata de un vínculo alámbrico, cuya duplicación no tiene sentido, y que rep-

<sup>20</sup> Se han señalado también fallas legales en el otorgamiento de las concesiones petroleras, en particular aquéllas que surgieron de la reconversión de contratos de explotación suscriptos en su momento por la YPF estatal. Este punto debe ser analizado, a fin de determinar si existe en efecto una brecha.

<sup>21</sup> Esta opinión incluso se puede encontrar en analistas que no comparten el ideario neoliberal que impulsó las privatizaciones en la Argentina.

<sup>22</sup> Como es sabido, el número de abonados a teléfonos celulares es mayor que el de teléfonos fijos (tal como ocurre en otros países); sin embargo, el tráfico de llamadas despachado es muy superior en telefonía fija, la que por otra parte presenta mayor confiabilidad en la transmisión de datos, con relación a enlaces no alámbricos.

resenta una porción importante del costo de la red. Este carácter difícilmente se pierda en un futuro próximo, por lo que puede asumirse que la telefonía local seguirá requiriendo regulación, aun cuando la telefonía celular represente un competidor<sup>22</sup>. Nótese de todas formas que la telefonía inalámbrica no podrá ser plenamente competitiva, dadas las restricciones de capacidad del espectro radioeléctrico (a pesar de los progresos importantes que se registran en las técnicas de compresión de señal).

*La regulación sectorial será entonces relativamente pasiva en aquellos campos de fuerte evolución tecnológica (telefonía celular) o fuerte sobreinversión (telefonía interurbana); pero no debe descartarse, en el largo plazo, el requerimiento de una regulación más activa, si se produce una estabilización de los horizontes tecnológicos (algo que por el momento no parece avizorarse). A largo plazo, parecería correcto apuntar a un marco regulatorio que gestione la totalidad de la red como un monopolio natural, permitiendo la formación de mercados de servicios que se proveen a través de la misma (por ejemplo, suministro de datos).*

Por último, le queda un rol importante al estado en términos de la accesibilidad de núcleos aislados, porque esto seguramente no va a ser objeto de atención adecuada por medio de mecanismos de mercado.

### **Transporte**

La diversidad de situaciones y problemáticas en el sector transporte hace que (más aún que en los otros sectores) no sea posible ofrecer en este espacio un panorama integral de los cursos de acción y su articulación. En consecuencia, se hará un (rápido) repaso de algunos tópicos importantes.

En primer lugar, es imperativo *recuperar la red vial en mal estado*, en particular las redes provinciales. En segundo término, *deben diseñarse adecuadamente las ampliaciones de capacidad y las nuevas vinculaciones* a establecer. Con respecto a esto último, es conveniente aventar los proyectos de elevado costo, que acarrear beneficios dudosos, particularmente si tenemos en cuenta que la red vial básica está concluida en la Argentina, y en consecuencia existen relativamente pocos casos de producciones (básicamente primarias) que dependan del desarrollo de la red de transporte. La formulación de proyectos de gran resonancia política ha sido frecuente, lo que ha ocasionado en muchos casos inversiones de dudosa justificación<sup>23</sup>. Planes faraónicos – como el recurrente proyecto de construir 10.000 km de autopistas – deben ser rechazados sin más; en igual sentido, parece de dudosa efectividad el largamente utilizado concepto de “corredor biooceánico” o la profusión de pasos fonterizos, que ha sido planteado incluso desde organismos multilaterales de crédito<sup>24</sup>. El ajuste gradual y meditado de capacidad debe ser la vía a adoptar (y de hecho se adopta, en diversos casos, como se refleja en el desarrollo de soluciones intermedias de incremento de capacidad, como son las autovías y multitrochas sin separador).

En cuanto a la operación y financiamiento, el régimen de peajes no constituye la mejor alternativa, por cuanto es operable únicamente en las vías troncales; en las vías de menor tránsito, el valor de la tarifa resultaría absolutamente impagable (por obra precisamente

<sup>23</sup> Tal es el caso del Puente Santo Tomé-Sao Borja, e incluso de la recientemente concluida vinculación Rosario-Victoria, cuyo elevado costo (casi 400 millones de dólares) no parece haberse justificado.

<sup>24</sup> En particular, tiene poco sentido plantear extensos recorridos terrestres para alcanzar puertos alejados, habida cuenta del mucho menor costo de transporte marítimo, sobre distancias largas.



de las fuertes economías de escala que existen en la provisión del servicio de infraestructura). La forma adecuada (aunque muy imperfecta, desde ya) de financiamiento es entonces la tributación específica sobre el usuario vial (en la práctica, el impuesto sobre combustibles y sobre tenencia de vehículos). En cuanto al suministro del servicio, los contratos de inversión y mantenimiento han mostrado un desempeño más que razonable.

La cuestión del *rol del sistema ferroviario* ha sido la gran cuestión de la política de transporte en Argentina. Y queda claro que la reforma y privatización no resolvió este problema, pese a los profundos cambios que acarreó. Por un lado, los ferrocarriles urbanos siguen necesitando masivos subsidios (un tema que no trataremos aquí); pero tampoco el transporte ferroviario de cargas se encuentra en condiciones de sustentabilidad a largo plazo<sup>25</sup>.

En base a un análisis realizado por el autor (para un escenario ya antiguo que requiere actualización), el ferrocarril resultaría viable para un volumen sustancialmente mayor de cargas, en cuanto permitiría reducir costos del transporte terrestre en el orden de 15-20%, a la vez que podría alcanzarse un umbral de viabilidad financiera<sup>26</sup>; ello incluiría también la restitución de los servicios de pasajeros desactivados a inicios de la década pasada, lo que coadyuvaría a la viabilidad mencionada. Se requerirían cerca de 800 millones de pesos por año durante cuatro a cinco años, para recuperar e incorporar capacidad vencida, suponiendo que el objetivo propuesto se cumpliera en un plazo de veinte años. Este proyecto no será encarado por el sector privado (como de hecho no lo hizo) por insuficiencia de recursos o desinterés en un negocio de relativa rentabilidad. Se requiere en consecuencia algún otro esquema asociativo público-privado a este fin. Esta es a la vez la única vía que permitiría salir de un ferrocarril reducido y meramente industrial (como es el que en la práctica se impone actualmente) y que brindara un menor costo de transporte al resto de la economía.

En cuanto al *transporte aéreo*, la experiencia de los noventa vuelve a ratificar que la reducida magnitud del mercado y el actual ingreso nacional no justifican la existencia de más de un operador aéreo<sup>27</sup>; la actual situación de dos operadores (uno de los cuales es el resultado de la fusión de dos operadores) probablemente no persista en el tiempo, salvo que el tráfico regional o internacional abra espacios de rentabilidad suficiente. En consecuencia, debe mantenerse un marco de regulación tarifaria y de oferta, abandonándose cualquier propuesta de marco desregulado o de cielos abiertos.

Por último, el *transporte automotor interurbano de pasajeros* debe ser estructurado sobre la base de una regulación, habida cuenta del fracaso que representó la desregulación implementada en 1992. Puede eventualmente plantearse un esquema de flexibilización de expansión de servicios, fijando una determinada proporción sobre el volumen de oferta existente, a fin de permitir procesos de ensayo de nuevas líneas.

---

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, a pesar de la evolución que ha tenido la producción de granos, recién en los últimos dos años se produjo alguna recuperación de la demanda de cargas. El transporte de granos es un transporte extremadamente competitivo, por la existencia de transportistas por camión que operan a tarifas muy bajas.

<sup>26</sup> Ver más referencias en el artículo del autor "Transporte Interurbano en la Argentina: Políticas para un crecimiento sostenible" a publicar en *Realidad Económica*.

<sup>27</sup> Contribuye a esto la gran concentración demográfica en la Región Metropolitana de Buenos Aires y la relativa dimensión de la mayoría de los centros urbanos del interior situados a distancias propias del transporte aéreo (más de 500 km).



### ***Agua potable y saneamiento***

Pese a cierto avance en las últimas dos décadas, la Argentina presenta aún hoy día déficits importantes en la provisión de agua potable y saneamiento, cuya cobertura debe ser encarada sin demoras. La sucesión de fracasos que se observan en las concesiones de agua potable y saneamiento sugieren que este esquema organizativo basado en empresas comerciales no es el más adecuado. Claramente, no hay en este sector incentivos comerciales suficientes, habida cuenta de las bajas elasticidades de la demanda frente a precios e ingresos.

Lo más plausible parecería ser avanzar hacia un esquema de prestación a cargo del estado o de empresas sociales, donde de todas formas el estado debería hacer un aporte sustantivo de inversión. Puede estimarse al respecto un requerimiento anual de no menos de mil millones de pesos. Se requiere además la creación de una mayor conciencia comunitaria en torno de la importancia de estos servicios, a fin de asegurar la cobertura de los costos operativos correspondientes.

**Desarrollo socioeconómico regional.  
Economía social y desarrollo local**



## La situación de las economías regionales en el nuevo escenario nacional\*

Alejandro Rofman

Si este encuentro tiene como marco referencial las ideas básicas y fundamentales que nos animan a trabajar a un grupo numeroso de docentes e investigadores de esta casa y de otras casas de estudio e instituciones afines, es con una doble idea: en primer lugar, emitir desde el mundo académico, en este caso desde la Universidad, una señal clara de un proyecto a mediano y largo plazo para la sociedad argentina en tanto y en cuanto creemos en la falta de un proyecto nacional de desarrollo que obtenga aceptación por la mayoría de los habitantes del país. Sería iluso que pretendi[eramos ser la totalidad, como algunos postulan, porque los intereses encontrados impiden lógicamente que haya plena coincidencia, pero sí es seguro para nosotros que lo que estamos haciendo y diciendo interpreta el sentir mayoritario de la sociedad argentina; o por lo menos entendemos que así ocurre a partir de los contactos que hemos tenido con muy diversos dirigentes de organizaciones sociales.

Desde nuestra tribuna de pensamiento avanzamos en definir, sin olvidar la coyuntura, los cambios estructurales que requiere la sociedad argentina en su sistema económico, social y político para desplegar un proceso de desarrollo integral con creciente equidad social. Ese objetivo del plan Fénix puede ser, a mi juicio, un mecanismo, un disparador, un impulsor de toda clase de iniciativas vinculadas entre sí, cohesionadas en torno a un proyecto y desplegadas de modo tal que puedan ser compartidas por el grueso de la sociedad argentina, y esas iniciativas tienen hoy en mi presentación un aspecto puntual, una de las dimensiones en que el proyecto se quiere expresar.

Mi interés académico desde siempre, por lo menos en los últimos cuarenta años, es el de tratar la problemática urbano regional de la Argentina como un fenómeno que no puede aceptar ni reproducir una visión única, del proceso económico y social del país, sino que basándose en ideas madres, ideas fuerzas generales, atiende a las especificidades de cada entorno geográfico y reconozca en cada uno de ellos sus características. Así, el desarrollo económico y social del país se reproduce a sí mismo pero se expresa en forma diferenciada, específica y con características que obligan a un tratamiento particular.

Cuando participé hace dos años del primer seminario, tuve ocasión de expresar lo que ahí y en ese momento entendía era el perfil económico, social y político en el nivel regional de la Argentina y planteé que la fuerte heterogeneidad de ese perfil obligaba a que el proceso de discusión que se abría en esos instantes sobre futuros senderos de desarrollo del país, reconociera tal heterogeneidad. También dije en aquel entonces que no había mejor estrategia a mi entender en ese proceso de reconocimiento que convocar a quienes desde cada punto o espacio del interior de la Argentina se dedican en forma entusiasta desde la academia, desde la universidad, o en un centro de estudios a analizar en profundidad lo que sucede en su entorno; y que la suma de esos entornos, la vinculación, la interrelación de esos entornos nos iba a dar un modelo de desarrollo nacional mucho más rico y más ajustado a la realidad de cada habitante en cada punto del país.

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario, pero no ha sido revisada por el autor.

Hoy que tengo que dar cuenta de otro perfil, ya no el diagnóstico, sino el conjunto de propuestas que se corresponden con el plan Fénix, por un lado, pero que atienden a esta especificidad que acabo de describir, por el otro, entiendo que no hay otra mejor opción que acudir al trabajo que hemos hecho en la comisión de economía regional del plan Fénix desde fines del año 2002 hasta hoy, menos de tres años, en donde por diversas vías hemos ido construyendo, diseñando, perfilando un proyecto nacional de desarrollo regional. No es todavía un proyecto acabado, un documento cerrado, son papeles que se han ido acumulando. Estamos trabajando justamente en este momento en la preparación del sexto encuentro nacional de universidades públicas de todo el país, que se realiza en Rosario en el mes de noviembre, y en donde tenemos ya la intención de preparar un primer bosquejo de programa nacional que ayude a ilustrar el documento que piensa producir el plan Fénix a principios del año que viene, denominado "Hacia el plan Fénix 2".

Este documento contendrá entonces los lineamientos generales de políticas de desarrollo regional y urbano integral, producto del trabajo asociado entre casi todas las universidades públicas de la Argentina. Están adheridas a la red 29 de las 37 universidades públicas entre las cuales hay varias pertenecientes a cada una de las fuerzas de seguridad, esto es un perfil no tan frecuente; de modo que si pensamos en cuáles nunca tuvieron contacto con nosotros, son escasísimas excepciones, entre ellas la Universidad Nacional de La Rioja, pero prácticamente todas las universidades del país han participado de uno o más eventos. De los cinco eventos que hemos hecho, hemos ido produciendo y acumulando materiales cuyas conclusiones voy a tratar de exponer rápidamente.

El primer aspecto fundamental que suponemos debe encabezar una propuesta de desarrollo integral urbano regional para la Argentina de la segunda independencia, como lo pretendemos plantear en tanto proyecto básico del documento para el año que viene desde el plan Fénix, es el de reconocer las diferenciaciones interregionales e interurbanas, avanzar en una iniciativa que rescate para las economías regionales del interior la mayor capacidad posible de generación de valor en los procesos productivos en los que participa. Este es un tema de muy vieja data pero que lamentablemente, si uno advierte la historia de los procesos productivos más relevantes del país, la incorporación de fuerza de trabajo, los niveles de productividad alcanzados en cada una de las etapas o eslabones de los circuitos productivos y que van desde la obtención de la materia prima hasta la entrega al mercado final, ya sea de consumo interno, de consumo externo o de inversión, siempre se ha postulado que la principal debilidad en la estructura económica y social regional en la Argentina es que la mayor capacidad de valor se genera en los puntos de llegada del proceso, y no en los puntos de salida. Y ese fenómeno de la transmisión interregional de la generación de valor es quizá el tema crucial, y es quizá el tema sobre el cual el trabajo asociado entre el estado y la sociedad tiene hoy una gran asignatura pendiente.

Simplemente pensando en algunas experiencias puntuales en donde el criterio de acumulación de valor en la fuente de origen se ha ido acentuando en el tiempo, por ejemplo el caso de Rafaela que es el caso más prototípico: allí la cadena de valor se cierra en la misma ciudad, el esfuerzo de obtención de integración de insumos al producto, de generación de nueva tecnología, de capacitación de la fuerza de trabajo, de incorporación de pequeños y medianos productores de capital nacional y de organización del proceso de comercialización hacia dentro o fuera del país, todo se hace en la misma ciudad, todo se hace en ese marco urbano regional.

Más allá de la evolución específica, este proyecto urbano regional con fuerte contenido de incorporación de actividades manufactureras para incorporar tecnologías de última generación, más allá del reconocimiento de este aporte, el análisis sectorial que podría ha-

cerse para advertir hasta qué punto es replicable en otras áreas del país, lo valioso del proyecto es que se reconoce que la capacidad de gestión local está disponible no sólo para vincular insumos y productos en una cadena sucesiva, es decir obtener un producto final aceptable incluso en mercados internacionales altamente competitivos y exigentes, sino que ese reconocimiento incluye lo que para mí es lo fundamental. Y aquí hablamos de la aceptación de que los actores económicos y sociales locales tienen acumulada suficiente capacidad de gestión como para poder encarar un proyecto que no fue diseñado previamente en forma programada, sino que fue una iniciativa convergente de empresarios locales, trabajadores dedicados a la industria, comercializadores con muy poco apoyo del estado y en una ciudad donde no hay gestión pública importante. Se trata de un municipio de sesenta o setenta mil habitantes en donde no residen gestores públicos de significación, excepto algunas sucursales bancarias de bancos estatales de los niveles nacional o provincial, y donde todo se hizo justamente por el empeño, el esfuerzo asociado, la capacidad de reconocimiento, donde el entorno es un elemento fundamental, y no menos importante, la incorporación de nuevos conocimientos.

Entonces esta alianza es la que nos enseña que un programa nacional de desarrollo regional que disponga en su proyecto del uso eficaz de las ventajas comparativas y al mismo tiempo tenga ventajas competitivas que las genere, las acumule y las desarrolle, es el camino fundamental para asegurar a los entornos regionales que la generación de valor que realizan no sólo se acumula en la región, sino que se capta y se dispone en la región, no se remite fuera del ámbito regional.

Y digo esto porque podríamos mostrar otra experiencia parecida a modo de ejemplo que es la de la industria vitivinícola cuyana, en donde comenzó hace ya un par de siglos la producción de uva para vinificar y las primeras bodegas. Tuvo una época de auge junto a la expansión del mercado interno cuando se dio la difusión del vino de mesa como producto indispensable de los sectores populares en la Argentina, pero empezó a declinar, como ha ocurrido en cierta manera en todo el mundo, a partir del inicio de los ochenta por múltiples razones que me llevarían a hacer un diagnóstico y no a hacer propuestas.

¿Cómo articuló la región un intento de rescatar su perfil y al mismo tiempo acrecentarlo hacia el futuro? No dispuso de apoyo estatal significativo porque por el contrario, diríamos que el proceso de desregulación de los noventa se lo impidió, pero tuvo varias iniciativas convergentes que fueron la modernización del proceso agrícola con la incorporación de cepajes nuevos, la incorporación de bodegas con alta sofisticación técnica y la apertura al mercado externo.

Y quiénes fueron los agentes económicos protagónicos de este proceso; el mismo supone que en este momento, por ejemplo, después de alguna legislación de los ochenta, de obligatoriedad de uso del fraccionamiento en bodega y no el fraccionamiento en el área de destino, como era antes en la ciudad de Buenos Aires; se completa todo el ciclo productivo desde la viña hasta el vino embotellado para exportar, se embala para vender al exterior y se traslada directo a los puertos de exportación. Los protagonistas fundamentales fueron los empresarios extranjeros, hay un proceso de concentración y sobre todo de extranjerización muy fuerte, particularmente en la vitivinicultura de calidad. Eso supone que el proceso de acumulación local tiene un fuerte drenaje, dado que los beneficios de los sectores más rentables pasan a manos de actores económicos no localizados en la región, la mayor parte de ellos localizados en Francia, en España, en Estados Unidos y en Chile, y son los propietarios fundamentales de toda la nueva industria vitivinícola cuyana.

Entonces, estos dos modelos marcan muy claro adónde a nuestro criterio, debemos dirigir

el esfuerzo: la valorización del trabajo, el capital y el conocimiento en el nivel regional, la plena utilización de la capacidad que tiene cada región de usar sus recursos naturales, la intervención asociada con criterios de equidad y reparto de los recursos en forma cooperativa o asociada, la reivindicación del capital local, como fuente fundamental de ahorro y por ende de inversión, y la conclusión dentro de la misma región, en la medida de lo posible, de la capacidad de completar el ciclo productivo que va de la materia prima al producto final.

Podríamos citar muchas actividades locales que tienen esas características y que hoy tienen ese proceso fragmentado, fraccionado de acceso al mercado nacional e internacional. Pero el aporte del conocimiento, sean institutos de investigación públicos, universidades públicas locales, el aporte del capital de los empresarios locales que conocen muy bien el tema y pueden, ya sea como en el caso de la vitivinicultura, aprovechar ventajas comparativas como el soleamiento, la calidad de la tierra, el agua disponible para la viña, la especialización de la mano de obra de por lo menos dos siglos de experiencia, etc, y el esfuerzo mancomunado de la sociedad y el estado local, que le permita fortalecer su presencia y su poder de negociación en los niveles nacional e internacional, permitiría un fuerte contraste en el futuro de la situación de privación que hoy se observa en muchas áreas del interior de la Argentina, como lo revelan los datos más recientes de indicadores sociales. Al mismo tiempo, permitiría un equilibrio más racional de la distribución de la población y el empleo en el territorio nacional.

Esta propuesta general tiene por supuesto atada a ella, vinculada a ella; toda una serie de iniciativas que tienen que ver con reconversión de la actividad actual, aporte financiero en el proceso de reconversión, capacitación en la gestión, dotación de bienes públicos para los habitantes de las regiones que les permita un nivel de vida digno; está asociado a este gran proyecto el conjunto de acciones locales y nacionales que lo fortalezcan y lo viabilicen. Estamos trabajando en esa línea, no estamos trabajando con utopías imposibles; son utopías posibles porque hay experiencias locales (e internacionales) que lo certifican.

Creemos que en este proyecto se debe además valorizar las empresas de la economía social, es decir todas aquellas actividades productivas basadas en la cooperación y en la solidaridad antes que en la competencia y el lucro, ese es un objetivo central para ir sentando bases crecientes de equidad social y de distribución igualitaria de ingreso. Y aspiramos a que este proyecto convoque localmente a los sectores de generación de conocimiento que son las universidades a interesarse activamente, como ya ocurre en muchos lugares del país, muchos más de los que uno cree. Yo estoy en este momento trabajando con la Universidad Nacional de Entre Ríos y realmente les aseguro que los trabajos de investigación aplicada que se realizan en la mayoría de las facultades, extremadamente valiosos, se centran en los productos estratégicos y en las actividades estratégicas de la provincia y avanzan decididamente hacia un nuevo perfil en el mediano plazo de insospechadas potencialidades. En ese sentido, el esfuerzo nuestro en el área regional del plan Fénix está vinculado en cada área del país, se está trabajando en esa dirección en la propuesta de un plan centrado en el mediano plazo en desarrollo regional integral.



**El papel de la ciencia, la tecnología  
y la innovación.  
Sistema Nacional de Innovación**



## Tecnologías de la información y desarrollo en Argentina\*

Andrés López

Mi exposición estará centrada en cuestiones relacionadas con la sociedad de la información o la economía del conocimiento.

En realidad, lo que voy a decir se basa en gran medida en un trabajo que hice para la CEPAL, para la división de desarrollo productivo de la CEPAL en Santiago de Chile acerca de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el desarrollo económico en América Latina -el trabajo aún está inédito -.

La pregunta que intenta responder dicho trabajo es qué pasa con la revolución tecnológica actualmente en curso, desde el punto de vista del proceso de desarrollo económico en América Latina. Hoy voy a hacer hincapié en el caso argentino para discutir el mismo tema.

En ese momento, el objetivo del documento era discutir el impacto y la relevancia de las políticas implementadas en la región con relación al tema de las tecnologías de la información y las comunicaciones, desde la perspectiva del desarrollo económico. En este sentido, al final de mi exposición voy a citar algunas de las observaciones que aluden especialmente a características generales de las políticas que actualmente existen, pero destacando que un campo aún más rico de investigación se relaciona con los posibles impactos de las políticas que aún no existen en la región.

En primer lugar, me parece importante resaltar que mientras hoy se habla de economía basada en el conocimiento, o sociedad del conocimiento, como fenómenos relativamente actuales, los historiadores sostienen argumentos, a mi entender convincentes, que sustentan la afirmación de la existencia de estos procesos desde hace 150 años -y, por tanto, que la economía basada en el conocimiento no comenzó con las computadoras-. Lo que se observa son cambios sucesivos y radicales de las tecnologías de la información y las comunicaciones que aceleran los procesos de generación, difusión y almacenamiento del conocimiento. Pero convengamos que desde la revolución industrial en adelante, el cambio tecnológico ha sido el motor del crecimiento de la economía capitalista, tal como los modelos neoclásicos lo presentaron hace cincuenta años, antecidos por las ideas precursoras de Marx y Schumpeter entre otros. En consecuencia, hablar de economía basada en el conocimiento como impulsora de alguna transformación contemporánea no tiene demasiado sentido, aunque analizando este proceso desde una perspectiva histórica se pueden alcanzar reflexiones más acertadas.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones han provocado un cambio dramático en la economía basada en el conocimiento, ya que se constituyeron en una nueva tecnología de propósito general, tal como en su momento fue la máquina de vapor o el motor eléctrico. La adopción de una nueva tecnología de propósito general introduce un cambio radical en los procesos productivos de la mayor parte de los bienes y servicios que la humanidad consume, e incluso transforma las modalidades de consumo de esos bienes y

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia dictada en el seminario, pero no ha sido revisada por el autor.

servicios. En consecuencia, se pueden observar diversos efectos en el mercado de trabajo y en el modo de vida de las sociedades capitalistas.

En este sentido, el interrogante es acerca del impacto de esta revolución sobre los países en desarrollo: en particular si el efecto contribuirá a una reducción o a un incremento de la brecha que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo, brecha que en general se ha expandido al menos en los últimos 100 años.

Por supuesto que este interrogante es difícil de contestar en abstracto, y hacer pronósticos no tiene demasiado sentido pero al menos se pueden discutir las cuestiones básicas que están detrás de algunas posibles respuestas.

Algunos enfoques argumentan que las tecnologías de la información y las comunicaciones podrían ser favorables a una reducción de la brecha; me refiero a la brecha en un sentido amplio, no solo a la brecha de ingresos, sino también a la brecha en cuanto a los indicadores sociales.

Ustedes saben que en los últimos años se ha popularizado el término brecha digital, y por brecha digital no solamente nos referimos a las brechas que hacen referencia al aspecto estrictamente económico, como por ejemplo la vinculación entre la productividad y las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino también a las brechas sociales, aquellas vinculadas a los distintos niveles de infraestructura, de educación, de salud etc., que generan distintas posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías para los diferentes estratos sociales.

Decía entonces, que algunos enfoques interpretan que estas nuevas tecnologías podrían ayudar a cerrar la brecha por dos vías.

Primero se destacan las ventanas de oportunidades que supuestamente quedarían abiertas. Una metáfora es útil para comprender la idea que subyace en este argumento: hasta ahora la humanidad ha jugado al *badminton* y de repente todos debemos empezar a jugar al tenis, y dado que ninguno sabe jugar, necesitamos aprender desde cero a jugar este deporte. Por consiguiente todos tendríamos la mismas oportunidades de aprenderlo eficazmente, ya que se supone que lo anteriormente aprendido no tiene utilidad.

Una segunda hipótesis, favorable a una reducción de la brecha, es la denominada hipótesis de “muerte de la distancia”. Esta hipótesis sostiene que Internet ha disuelto las distancias, volviendo irrelevante el lugar en donde se desarrolla la producción, en cuanto a lo relacionado con los costos de comunicación, transporte, etc.. Entonces un pequeño productor de Bangladesh puede vender su producción textil a un consumidor americano en tanto sea capaz de publicar su oferta en la web a un costo reducido. Con distancias irrelevantes por la virtual desaparición de los costos de transporte y comunicación deberíamos observar una desconcentración general de la actividad productiva en el nivel global.

Mi impresión, al igual que la de otros analistas, es que estos dos argumentos no necesariamente son correctos. Ni las ventanas de oportunidades son tan amplias como se sugiere, ni las distancias se redujeron en la magnitud previamente afirmada. Entonces, ¿cómo analizamos estos temas desde el punto de vista de América Latina?

En primer lugar creo que se deben tener presentes los problemas característicos del subdesarrollo de la región. En este sentido, diferencio cinco tópicos fundamentales: primero, un problema de volatilidad macro endémica; segundo, un problema de instituciones débiles; tercero, problemas de desigualdad en la distribución del ingreso; cuarto, la heterogeneidad estructural en las economías de la región; quinto y último, falencias consid-

erables en las capacidades tecnológicas, además de una debilidad de los esfuerzos innovativos domésticos, a la que seguramente se referirá Alejandro (Naclerio) más adelante.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones harían contribuciones significativas al problema del subdesarrollo si ayudaran a superar las problemáticas señaladas. Sin embargo, mi intuición es que no necesariamente sus efectos tienen esta dirección. Trataré a continuación algunos fundamentos de esta intuición.

En cuanto a las particularidades del contexto internacional, me parece útil destacar dos cuestiones fundamentales: primero la aparición o profundización de la “globalización institucional”, concepto con el que quiero hacer referencia al conjunto de restricciones a las acciones soberanas, construido por medio de acuerdos y negociaciones en diversos temas, como los vinculados a las políticas comerciales y de inversiones. En este marco están inmersas las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, que regulan el acceso al conocimiento y a las tecnologías de frontera. Se observa un refuerzo en el nivel internacional de los sistemas de derecho de propiedad intelectual, tendencia que genera preocupación no sólo en los países en desarrollo sino también en los países desarrollados. Se despliegan así, campañas de amplia difusión contra la piratería de películas, de música y de publicaciones. Al mismo tiempo que, con difusión menos masiva, se discuten temas como el patentamiento del *software*, secuencias genéticas y otros de gran relevancia para la producción de tecnologías de la información y las comunicaciones en los países en desarrollo.

A modo de ejemplo de la importancia de estas cuestiones se puede citar el desarrollo de la industria farmacéutica argentina en torno a la inexistencia en el país de una legislación de patentes farmacéuticas. Éticamente correcto o no, el hecho es que si Argentina tuvo una importante industria farmacéutica, fue por el aprovechamiento de una ventana de oportunidad tecnológica generada no solo por la existencia en algún lugar del mundo de las tecnologías adecuadas, sino también por un hueco institucional, que posteriormente quedó cerrado con el TRIPS (el acuerdo de propiedad intelectual en la OMC), que permitía la copia de productos patentados en otros países; actualmente, que se presente una oportunidad de este tipo es sumamente difícil. Si bien en principio pueden desarrollarse bases para diversas ventanas de oportunidad tecnológica, las oportunidades reales que las mismas representan quedan restringidas por las medidas que protegen los derechos de propiedad intelectual.

En general los propietarios de estos derechos pueden ser identificados con las empresas de los países más desarrollados, que impulsan iniciativas para ampliarlos y reforzarlos en el marco de disciplinas internacionales que son efectivas, dadas las sanciones que se pueden aplicar contra los países que las incumplen. Es evidente que esto produce un límite institucional para la transmisión de las tecnologías de la información y la comunicación.

Pensemos sencillamente si las grandes empresas consiguieran dominar efectivamente la piratería contra el *software* e hicieran que cada usuario pagara por el *software* que usa, y no existieran alternativas como el *open source*, ¿cuál sería la difusión del *software* en un país como la Argentina o bien en un país en desarrollo cualquiera?. Ustedes saben que comprar los productos que habitualmente se piratean es muy caro, cualquier programa aplicativo para una computadora personal no cuesta cinco dólares, y por tanto una gran cantidad de usuarios quedaría fuera del mercado. No estoy haciendo un alegato a favor de la piratería, sino simplemente resaltando algunos de los problemas complejos que existen en torno al tema.

El segundo tema que quiero rescatar del contexto internacional es el proceso, vigente hace algún tiempo, de creación de sistemas integrados de producción gobernados por empresas transnacionales. En este sentido, es claro que las empresas transnacionales han variado sus estrategias desde aquellas épocas de la sustitución de importaciones, cuando buscaban la explotación de los mercados domésticos, operando como filiales relativamente autónomas. Sin embargo, hace algún tiempo que las transnacionales reorganizan sus actividades intra-corporativas en el marco de cadenas de valor globales. Asimismo han reformulado sus relaciones con agentes externos a la corporación para integrar sus actividades en el marco de dicha reorganización. Si bien hay diferencias entre las cadenas de valor implementadas en los distintos países, estilizadamente se encuentran en los países desarrollados las etapas de innovación y diseño y las etapas de marketing y comercialización, mientras que la etapa de producción y ensamblaje en general está en los países en vías de desarrollo.

El ejemplo más claro es la maquila mexicana, habitualmente asociada con los textiles o con los autos, pero que actualmente también se encuentra en la producción de computadoras. De esta manera, la relación, por ejemplo, entre la producción de computadoras Hewlett-Packard en México y la economía mexicana se reduce a la generación de empleos, dado que sus encadenamientos locales son mínimos y además las actividades de innovación que se desarrollan son nulas.

Entonces, el punto es que las tecnologías de la información y las comunicaciones efectivamente están rediseñando el modo en que funciona la economía global, al tiempo que aumentan la productividad de las empresas y la competitividad de los sectores productivos (además de introducir fuertes cambios en el mercado laboral, en cuanto a las posibilidades de empleo de las personas con salarios diferenciales según la mayor o menor familiaridad o dominio de estas nuevas tecnologías).

Pero no necesariamente, en el contexto que acabo de mencionar, tanto los problemas del subdesarrollo propios de los países de América Latina como las nuevas tendencias en materia de la economía internacional, la difusión de estas tecnologías va a tener un impacto positivo sobre el desarrollo y el cierre de la brecha, que era lo que venía mencionando antes.

Por ejemplo, uno podría decir “tenemos la muerte de la distancia, tenemos Internet que nos conecta a todos en tiempo real”, disminuyendo drásticamente los costos de comunicación, y demás ventajas, pero en Internet yo no veo gran cantidad de contenidos locales. Por ejemplo, yo veo que usuarios de países como los nuestros usan contenidos generados en otros países y esto tal vez esté bien para ellos, pero muchas veces tiene poco que ver con el desarrollo económico *per se*.

Las brechas siguen vigentes. Se puede pensar que mientras el proveedor de Bangladesh tiene la posibilidad de vender algo en Nueva York, eventualmente también la empresa estadounidense que tiene una red de proveedores en todo el mundo es capaz de reforzar su posición en la cadena, gracias a que organiza plataformas electrónicas de compra, y su poder relativo *vis à vis* el de sus distintos proveedores se agiganta.

Entonces, no necesariamente uno encuentra unas ventajas igualadoras nítidas en la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones si se tienen en cuenta las problemáticas locales, inmersas en el contexto internacional, y los impactos concretos de estas tecnologías.

En consecuencia, me parece útil distinguir dos niveles en cuanto a las políticas que deben

implementarse en un país como la Argentina para hacer frente a los desafíos y oportunidades que generan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Por un lado, las políticas de impulso al uso y difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Si hablamos de la Argentina, por ejemplo, se han implementado planes para que la gente y las empresas compren computadoras baratas; o bien planes para que en las escuelas se usen computadoras con Internet.

Yendo a un caso extremo, en una escuela-rancho del interior del país, con alumnos que no tienen para comer, el uso de Internet no les cambiará la vida si antes no cambian las condiciones estructurales en las cuales están inmersos. Y lo mismo vale para los individuos en general y las empresas en cuanto a las políticas de difusión de las TICs: sin un proceso paralelo de desarrollo de las capacidades para utilizar esas tecnologías eficientemente es muy probable que estas políticas sean ineficaces, o coloquialmente hablando sean plata tirada.

Está claro que hoy en día un alumno que aprende sin Internet está peor que uno que aprende teniendo acceso a Internet. Ahora, la posibilidad de acceder a Internet no genera una mejora significativa si la persona no sabe sumar dos más dos. Y lo mismo sucede con las empresas. Aunque se provea un sitio en Internet a disposición de todas las PyMEs del país, si las mismas tienen problemas básicos en su *layout*, tecnologías productivas u organizacionales atrasadas, etc., probablemente no serán capaces de utilizar las tecnologías de comunicación e información eficientemente. Los autores que trabajan en temas de tecnología se refieren a estos fenómenos con el término capacidades de absorción. Es decir, si no hay capacidades para absorber esas nuevas tecnologías, el problema es mucho más profundo. Las políticas del estilo de facilitar computadoras baratas sin instrumentos complementarios me parece que están mal enfocadas y sus impactos son probablemente nulos para sus potenciales usuarios.

Las políticas que se implementaron en la región efectivamente no han logrado generar condiciones para que esas tecnologías sean usadas de un modo eficiente, y en este sentido me parece que se necesita un cambio drástico. Y de hecho, incluso puede observarse que se han orientado más a acelerar el proceso de adopción de tecnologías en sectores que de todos modos lo hubieran realizado, que a impulsarlo en sectores con mayores dificultades de acceso a estas tecnologías para que las adopten y las empleen eficientemente.

El segundo tema son las políticas relacionadas con la producción de estas tecnologías. Siendo tecnologías de propósito general, es necesario contar con políticas vinculadas a su uso y difusión de las cuales hablé recién, pero el lado de la producción no debe ser desestimado. La pregunta es ¿los países como la Argentina tienen alguna posibilidad de insertarse como productores de tecnologías de la información y las comunicaciones, o no?

Si bien buena parte de los economistas consideran que la producción de un país debe estar estrechamente vinculada con sus ventajas comparativas estáticas, otros economistas no pensamos igual. Los argumentos para esta postura se basan en los impactos diferenciales de distintos patrones de especialización sobre la dinámica del crecimiento. En particular, los sectores que producen las tecnologías de la información y las comunicaciones son sectores que tienen un alto nivel y crecimiento de la productividad, donde el comercio internacional se incrementa rápidamente y donde en general se pagan salarios más altos en relación con el promedio de las economías, al tiempo que generan empleos a pasos acelerados. A modo de ejemplo, en Estados Unidos hace un tiempo los *green cards* tuvieron que ser levantados para los trabajadores de la informática, porque no lograban abastecer la demanda -aunque después sobrevino el estallido de la burbuja de las empresas tecnológicas-

icas y *puntocom*. De todas maneras, las TICs no se terminaron ni mucho menos, y estos sectores siguen siendo los más importantes de la economía estadounidense.

Entonces, volviendo a nuestro interrogante: ¿qué pasa del lado de la producción? En Argentina, afortunadamente, al contrario de lo que se observa con las medidas de difusión (donde me parece que la problemática no está siendo abordada en forma efectiva), existe una ley que promueve la producción de *software*, y fue creado un sistema de incentivos para el desarrollo de *software* local. Estas noticias son auspiciosas, en particular porque se ata esa producción de *software* a la generación de contenido innovativo local.

En contraposición con el modelo mexicano de la maquila, a mi juicio es más interesante el modelo coreano, que avanza en la producción de tecnologías de la información y las comunicaciones mediante investigación y desarrollo local, con empresas que tienen una base doméstica y una red de proveedores en el país. El modelo mexicano genera pocas raíces locales, en consecuencia el problema que enfrentan actualmente es la posibilidad de que la inversión extranjera que hace la maquila se traslade a China. La modalidad de competencia de la maquila basada en salarios bajos no solo es negativa per se, debido a que no parece ofrecer un camino hacia un tipo de desarrollo interesante, sino también porque siempre está vigente una amenaza de relocalización, motivada por la búsqueda de salarios relativamente bajos. En este sentido, esta modalidad ni siquiera parece presentar una vía sensata de crecimiento.

Volviendo a la Argentina, creo que el país tiene una oportunidad en el campo de la producción de *software*. Se han implementado algunas políticas públicas modestas, en cuanto a los recursos fiscales, destinados a este objetivo, pero es destacable que se vislumbre un intento de promover la producción de *software* doméstico, bajo el reconocimiento de las ventajas comparativas potenciales de esta industria.

Otra de las cuestiones vinculadas al tema son las potencialidades en la producción de *hardware*. Hay que considerar que existen, entre otros, los inconvenientes generados por las escalas productivas mínimas y los relacionados con la disponibilidad local de tecnologías claves. Sin embargo, la industria de la informática y las comunicaciones cuenta con una multiplicidad de nichos. Obviamente, sería ingenuo pensar que el país puede producir semiconductores o chips en escala mundial porque se necesitaría empezar a producir millones desde cero, y evidentemente los inconvenientes anteriormente citados se convertirían en serias barreras a la entrada.

Pero no hay que descartar potencialidades para producir una gran variedad de dispositivos vinculados a usos específicos en distintas áreas. Es probable que con series de producción cortas y algún tipo de incentivo fiscal el país pueda dar los primeros pasos en este sentido. Según tengo entendido, la Secretaría de Industria está analizando algunas alternativas para estimular la producción de informática.

Finalmente, no hay que perder de vista que los problemas del desarrollo son profundos, y en este sentido no debe esperarse que el estímulo a la difusión y a la producción de estas tecnologías resuelvan los problemas del subdesarrollo como por arte de magia.

El ejemplo que podría citar para ilustrar este argumento está relacionado con la capacidad para diferenciar la fuente de las problemáticas que se pretenden solucionar. Si tenemos un problema en los procesos electorales, donde por ejemplo las actividades de los “punteros” son cuestionables, donde existe gente que vota al candidato que le indican, donde las urnas se “vuelcan” y se inventa el número de votos, se dice que “el voto electrónico va a resolver esto”. Pero esta afirmación no distingue la naturaleza del problema



relacionada con la institucionalidad de la política; si esta no cambia, el voto electrónico generará nuevas variantes de fraude mediante otros procedimientos. Si el problema es institucional, es necesario mejorar la institucionalidad.

En este sentido también se puede cuestionar que las tecnologías de la información y las comunicaciones sean una manera extraordinaria para mejorar el sistema de compras del estado. Si el estado cuenta con intrincados sistemas de corrupción dentro de cada una de las reparticiones estatales, la aplicación de las nuevas tecnologías daría lugar a una nueva modalidad de corrupción que podríamos llamar “corrupción informatizada”. Entonces la superación de los problemas institucionales requerirá acciones de ninguna manera acotadas a la difusión de las TICs.

En los problemas relacionados con la distribución del ingreso ocurre lo mismo. Los pobres no dejarán de ser pobres porque tengan acceso a Internet; es necesario sacarlos de la trampa de la pobreza y darles oportunidades desde la educación, para luego sumarles el imprescindible acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Asimismo, los sectores menos competitivos de la economía argentina no superarán sus dificultades por contar con una página web. Las fuentes estructurales de su falta de competitividad deben ser atendidas, y luego facilitarles el acceso a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. De otra forma depositaríamos nuestras esperanzas en una supuesta “bala mágica”; para descubrir *ex post* que no es de plata, que el lobizón continúa vivo y que el problema estructural sigue vigente.

Me parece particularmente relevante reflexionar en estos términos porque dada la buena prensa de las tecnologías de la información y las comunicaciones es tentador decir “vamos a producir celulares, vamos a poner PCs en todas las escuelas” y parecería que con eso diéramos un gran paso en la resolución de las problemáticas, solo por el hecho de que las TICs son “modernas” y “sofisticadas”. Pero los problemas propios del subdesarrollo son los que condujeron a la Argentina a las circunstancias en las que se encuentra; resolverlos y atacar sus bases generadoras debería ser el objetivo de las políticas públicas, por lo que las mismas, en el caso de las TICs que nos ocupa, no deberían llevarse a cabo desconectadas de consideraciones socio-productivas que tiendan a reducir la brecha existente.

Entonces, una conclusión factible es la siguiente: dadas las restricciones en la economía internacional y los compromisos internacionales contraídos, es necesario diseñar “políticas inteligentes”; y las “políticas inteligentes” son distintas y más complejas que las implementadas hasta el momento en Argentina y, en general, en Latinoamérica. Con esta salvedad, celebro que este tema esté en la agenda gubernamental, pero es necesario enfatizar la necesidad de un enfoque que exceda la mera modernización de escaparate que entiendo ha predominado en varios casos hasta ahora.



## La explicación de la innovación y el esfuerzo de innovación en la industria: un trabajo estadístico a partir de la encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas argentinas en los noventa

Alejandro Naclerio\*

Durante los noventa se llevan a cabo en Argentina las reformas estructurales recomendadas por el Consenso de Washington. Al mismo tiempo, la “*economía fundada en los conocimientos*” se consolida en los países desarrollados mientras que los países en desarrollo tratan de aprovechar el nuevo contexto internacional adoptando diferentes estrategias. Más allá de los diferentes caminos emprendidos, la *innovación* aparece como elemento central del desarrollo económico y la retroalimentación del proceso innovativo deviene cada vez más necesaria para no sólo incrementar el producto sino también sobrellevar las crisis globales. Esto implica que los países que realizan *esfuerzos* de aprendizaje tecnológico y logran innovar acumulando conocimientos serán los que mejores posibilidades tendrán de incrementar su nivel de vida.

La base social de conocimientos (BC) incluye todas las capacidades que la sociedad supo acumular históricamente. Estos conocimientos dependen, en gran medida, del “*esfuerzo*” que la sociedad realiza por aprender y generar nuevas tecnologías, por mejorar las técnicas de producción existentes y por transmitir estos aprendizajes a la mayoría de los actores económicos. Cuando este proceso de difusión no se realiza o se interrumpe y la innovación se practica menos se debilita la BC. Por tal motivo se debilita el sistema económico en su conjunto y se hace luego cada vez más difícil competir en un mundo crecientemente globalizado. Al fin de cuentas, la velocidad de los cambios tecnológicos implica que el *esfuerzo* por acumular conocimientos resulta aún más importante que los conocimientos alcanzados. Cuando no se realizan esfuerzos se pierde la capacidad de innovar y con esto la capacidad de ser un país viable económicamente.

Teniendo en cuenta esta tesis, nos preguntamos cuánto de esfuerzo se hizo en la Argentina de los noventa. Específicamente, queremos saber si durante la etapa de crecimiento económico que tuvo lugar luego del Consenso de Washington, se realizan esfuerzos por reforzar la BC. O si, por el contrario, no se realizan esfuerzos y la BC se debilita. Para responder, al menos parcialmente a esta pregunta, llevamos a cabo un estudio estadístico analizando el comportamiento tecnológico de las firmas en Argentina utilizando la encuesta INDEC (1998). Esta encuesta nos brinda datos sobre la innovación durante los años 1992-96 para 1639 firmas representativas del sector industrial argentino.

En primer lugar, justificamos la elección de la variable “*innovación*” y la elección de la variable “*esfuerzo por innovar*”. Realizamos una clasificación de las firmas según el esfuerzo que éstas realizan y según el tipo de innovación que introducen. Con este propósito clasificamos estadísticamente, en una segunda etapa, las firmas a partir de los métodos de ACM (análisis de correspondencia múltiple) y CAJ (clasificación ascendente jerárquica). Finalmente concluimos sobre los esfuerzos de las diferentes clases de firmas encontradas.

---

\* [anaclerio@ceil-piette.gov.ar](mailto:anaclerio@ceil-piette.gov.ar)



## 1. Las variables utilizadas: Los tipos de innovación y el esfuerzo por innovar

A partir de la encuesta INDEC 1998 definimos las variables que nos son útiles para caracterizar la innovación y el esfuerzo por innovar. Esta encuesta nos permite definir de manera bastante precisa los diferentes tipos de innovación que las firmas introducen (I) y los esfuerzos por innovar que llevan a las firmas a acumular conocimientos en la BC (II)<sup>1</sup>.

I) Definimos los tipos de innovación siguientes:

1. Las firmas que realizan *mejoras de producto* son aquellas que transforman un producto existente cuya performance deviene claramente superior. Esta mejora puede ser de dos formas: un simple producto puede ser tecnológicamente mejorado o la mejora resulta en un producto diferenciado.
2. Las firmas que realizan *mejoras de proceso* son aquellas que adoptan métodos de producción tecnológicamente mejorados incluyendo los métodos de distribución de productos y logística.
3. Las firmas que introducen mejoras en la *organización de la producción* son aquellas que bajan los costos de *stockeo* o de materiales, aquellas que tienen una gran flexibilidad o una mejor sincronización logística (y/o justo a tiempo) o aquellas que bajan la cantidad de productos rebotados, etc.
4. Las firmas que introducen *nuevos equipamientos* son aquellas que incorporan máquinas para desarrollar nuevos procesos y mejorar consecuentemente la tecnología.
5. Las firmas que lanzan *nuevos productos* son aquellas que realizan una innovación mayor de producto. Se trata de un producto cuyas características de utilización y de concepción o diferentes materiales y componentes, presentan diferencias significativas respecto de los productos existentes. Los nuevos productos pueden resultar de la utilización de tecnologías radicalmente nuevas o de la combinación de tecnologías estabilizadas que responden a nuevas necesidades.
6. Las firmas que realizan *nuevos procesos* son aquellas que adoptan nuevos procesos para nuevos productos. El objetivo de los nuevos métodos de producción es la fabricación de nuevos productos que no pueden, en general, ser producidos por máquinas o métodos de producción tradicionales.
7. Las firmas que realizan *nuevos procesos asociados a los avances científicos tecnológicos* son aquellas que utilizan la información científica y tecnológica para mejorar o cambiar sus procesos.
8. Las firmas que realizan *innovaciones radicales* son aquellas que introducen nuevos productos y/o aquellas que incorporan conocimientos de la base científica tecnológica para realizar innovaciones de proceso. Es decir, esta variables resulta de las otras dos variables.
9. Las firmas *innovativas* son aquellas que han introducido al menos una mejora de producto o de proceso o un nuevo equipo o una innovación radical.

II) Las firmas que realizan *esfuerzos por innovar* son aquellas firmas que han gastado una suma de dinero, aunque sea mínima, en actividades de investigación o en actividades que tienen por objeto producir innovaciones.

---

<sup>1</sup> Hemos seleccionado varias preguntas del cuestionario de la encuesta INDEC 1998 que nos han servido para definir y codificar las variables. Ver INDEC (1998).

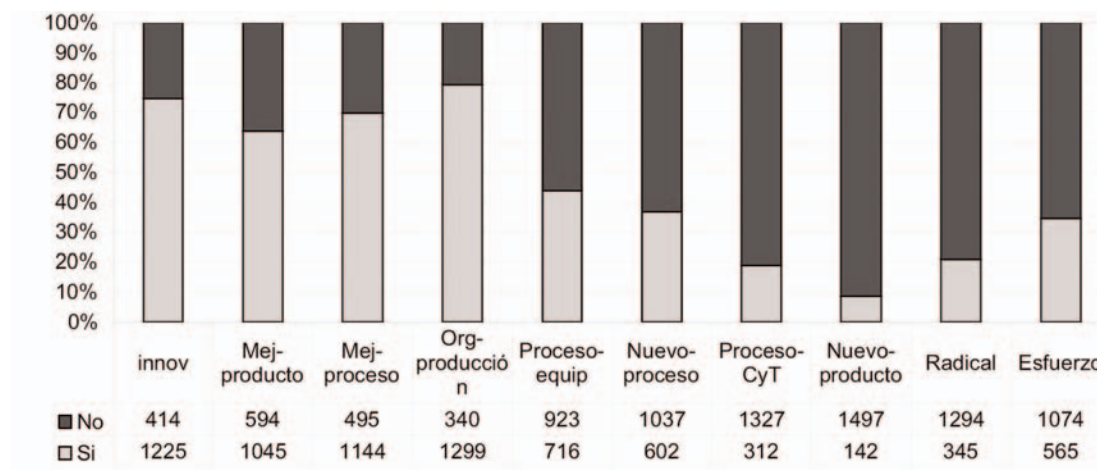
Esta definición puede ser limitativa ya que las firmas realizan no solamente esfuerzos pecuniarios sino también otros esfuerzos de coordinación y de acumulación de conocimientos. Ahora bien, esta definición de esfuerzo es lo suficientemente amplia<sup>2</sup> y se sobreentiende que las firmas utilizan mejor a la base social de conocimientos cuando realizan esfuerzos por innovar.

En el gráfico 1 representamos las frecuencias de tipos y los esfuerzos por innovar que realizan las firmas: se aprecian dos modalidades, las firmas que innovan (si) y aquellas que no innovan (no). Vemos que la proporción de firmas que introducen innovaciones varía según el tipo de innovación de que se trate, donde por ejemplo el 80 % de las firmas introducen cambios en la organización de la producción, pero solamente un 8,6% introduce nuevos productos. Por otro lado, el 33% de las firmas realizan esfuerzos por innovar.

A partir de estas diferencias que se verifican en los tipos de innovación llevados a cabo por las firmas y los esfuerzos por innovar, nos preguntamos ¿cuáles son los tipos de innovación que permiten reforzar la base social de conocimientos?

Una primera tentativa de respuesta consiste en relacionar las innovaciones a los esfuerzos por innovar, es decir identificar las firmas que juegan un rol pro-activo en la formación de la base social de conocimientos (BC). Este tipo de firma innovativa se diferencia de otro tipo de firmas reactivas que responden a una coyuntura particular. Las firmas que realizan cambios en la organización o que incorporan maquinaria sin realizar esfuerzos de innovación son firmas que innovan pero sin acumular conocimientos en la BC. Estas firmas se corresponden con lo que Lundvall (1992b) considera como una tecnología estacionaria<sup>3</sup>.

Gráfico 1 Tipos de innovación y esfuerzos por innovar



Fuente: INDEC 1998

Dentro de los cuatro tipos de innovación identificados por Lundvall (1992b), las innovaciones radicales son aquellas donde los cambios de códigos de comunicación hacen posi-

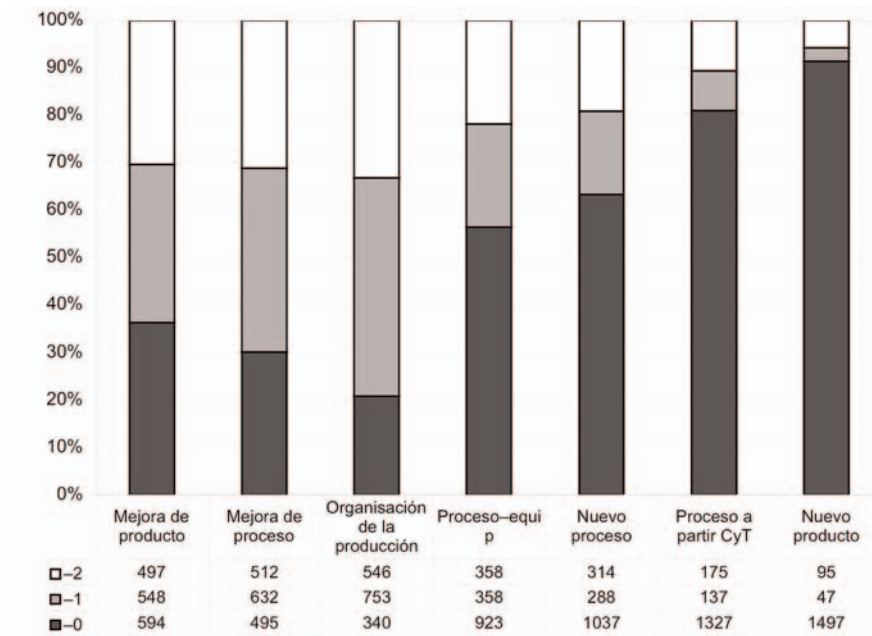
<sup>2</sup> Hace falta que sólo una persona dentro de la firma se dedique a actividades de innovación o que se gaste un peso o más en innovación.

<sup>3</sup> Lundvall (1992b) identifica 4 tipos de innovación: 1) tecnologías estacionarias; 2) mejoras o innovaciones incrementales; 3) las innovaciones radicales y; 4) la revolución tecnológica.

ble desarrollar nuevas tecnologías y este tipo de cambio exige un **esfuerzo** que posibilite el desarrollo de nuevos conocimientos. Es por esta razón que estas innovaciones alimentan la BC. De la misma manera siempre que exista esfuerzo de mejora (innovaciones incrementales) que provienen de la mejora de la interacción entre productores y usuarios P-U de tecnologías, se refuerza la BC.

El tratamiento de la información estadística de que disponemos, nos permite clasificar las firmas según el esfuerzo por innovar que ellas realizan. Consecuentemente las dos modalidades (innovó o no innovó) serán reemplazadas por tres: firmas no innovantes (0), firmas innovantes que no realizan esfuerzos de innovación (1) y firmas innovantes que realizan esfuerzos por innovar (2). Podemos observar estos datos en el cuadro que acompaña al gráfico 2<sup>4</sup>. Vemos, por ejemplo, que 632 firmas introducen innovaciones de mejoras de procesos pero que no realizan esfuerzos por innovar. Vemos igualmente que solamente 95 firmas realizan nuevos productos y hacen esfuerzos por innovar.

Gráfico 2: Firmas innovantes que realizan esfuerzos por innovar (2); firmas innovantes (1) y firmas no-innovantes (0)



Fuente: INDEC (1998)

En suma, podemos relacionar los enfoques teóricos desarrollados sobre los tipos de innovación con una tipología que destaque la noción de esfuerzo por innovar. En este marco, ¿es la variable *esfuerzo* verdaderamente importante? Para indagar cuáles son las variables de tipos de innovación y los esfuerzos por innovar que permiten identificar las características de las firmas innovantes, trataremos estadísticamente los datos de innovación obtenidos a partir de la encuesta INDEC (1998).

<sup>4</sup> Vamos a retener 7 variables de las 9 definidas más arriba. Excluimos las variables que resultan del reagrupamiento de otras. Estas son las firmas innovantes y las innovaciones radicales. Presentamos estas 7 variables ya que son aquellas que nos servirán para realizar el ACM (análisis de correspondencia múltiple) y la CAJ (clasificación ascendente jerárquica).

## 2. El análisis de datos: hacia una tipología de firmas según el tipo de innovación y el esfuerzo por innovar

Venimos de presentar una cierta cantidad de información. Siguiendo este primer procesamiento, los datos de que disponemos (1639 firmas y 7 variables con 3 modalidades cada una) constituyen un conglomerado informativo demasiado amplio como para que podamos obtener las respuestas que nos preocupan en nuestro análisis, a saber: ¿en qué medida los tipos de innovación y los esfuerzos por innovar alimentan la BC?, ¿qué tipo de firma innovante se impone durante el período analizado?, ¿podemos constatar una pluralidad de configuraciones donde las firmas son diferentes según el tipo de innovación y el esfuerzo por innovar que ellas realizan?

Los métodos ACM y CAJ son justamente aptos para el tratamiento de un gran número de observaciones que describen múltiples caracteres. Procedemos consecuentemente a realizar un ACM (2.1) ya que este análisis tiende a resumir en un espacio factorial la máxima cantidad posible de información. No nos quedamos con los valores absolutos sino que consideramos las correspondencias entre los caracteres, es decir, identificamos la proximidad entre las modalidades de las variables definidas precedentemente. De esta manera cuando dos modalidades están lo suficientemente próximas en el espacio factorial conciernen al mismo tipo de empresa. Nos será entonces posible constatar si las firmas que realizan esfuerzo por innovar y que introducen distintos tipos de innovación pertenecen o no a un mismo grupo, dadas sus proximidades en el espacio factorial. En una segunda etapa (2.2) procedemos a una CAJ. Este trabajo consiste en reagrupar las empresas en un cierto número de paquetes separados alrededor de similitudes respecto de los tipos de innovación y el esfuerzo por innovar que se desprende del ACM. En otros términos, la CAJ nos permite configurar la tipología de firmas siguiendo los tipos de innovación y los esfuerzos por innovar.

### 2.1. El análisis de correspondencia múltiple

El análisis de correspondencia múltiple (ACM) es el primer paso que sigue a la presentación de variables que rinden cuenta de los tipos de innovación y los esfuerzos por innovar. El criterio de clasificación considera las siete variables presentadas más arriba en el gráfico 2. Estas son las innovaciones de producto: (1) “mejora de producto” y (2) “nuevo producto”; las innovaciones de proceso: (3) “mejora de proceso”, (4) “proceso a partir de un nuevo equipo”, (5) “proceso a partir de la base científica tecnológica” y (6) “nuevo proceso” y por último la variable (7) “cambio en la organización”. Para estas siete variables contamos con las modalidades “0” que significa que la firma no realiza este tipo de innovación; la modalidad “1” que significa que la firma realiza este tipo de innovación pero sin esfuerzo por innovar y la modalidad “2” que significa que la firma realiza este tipo de innovación, con esfuerzos por innovar.

La figura 1 dispone las 21 modalidades posibles de estas siete variables en un espacio factorial. Para la lectura de los ejes debemos analizar la tasa de inercia del ACM (cuadro A1). La tasa de inercia del eje F1 representa un 35% y la tasa de inercia de F2 24%, lo que significa que el 59% de la información está incluida en el primer plano factorial (eje F1 y F2)<sup>5</sup>.

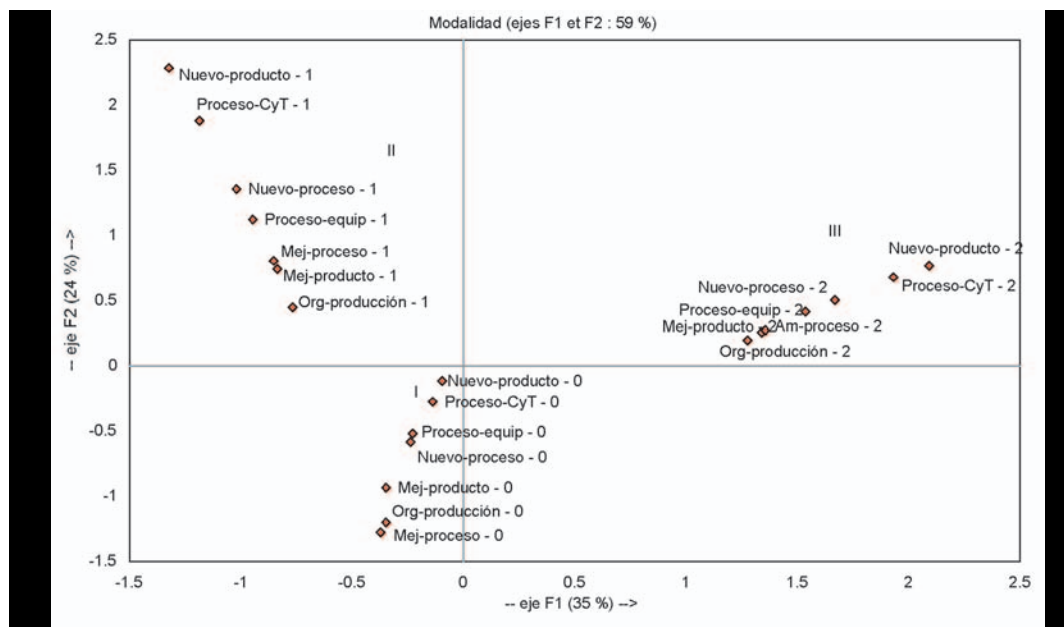
<sup>5</sup> Los manuales de estadística remarcan que es difícil interpretar los ejes o planos factoriales más allá del plano principal. Los ejes 3 y 4 son términos correctivos respecto de las proximidades principales observadas sobre los dos primeros ejes. Es por esta razón que retenemos solamente el plan factorial formado por los ejes F1 y F2.

Cuadro A1: Tasa de Inercia del ACM

Ejes	Singular Value	Principal Inertia	Chi-Square	Percent	Cumulative Percent	7	14	21	28	35
1	0,83547	0,69801	8008,2	34,9	34,9	*****				
2	0,68773	0,47297	5426,4	23,65	58,55	*****				
3	0,42181	0,17793	2041,4	8,9	67,45	*****				
4	0,36881	0,13602	1560,6	6,8	74,25	*****				
5	0,31955	0,10211	1171,5	5,11	79,35	****				
6	0,29903	0,08942	1025,9	4,47	83,82	***				
7	0,26966	0,07271	834,3	3,64	87,46	***				
8	0,25811	0,06662	764,3	3,33	90,79	**				
9	0,22637	0,05124	587,9	2,56	93,35	**				
10	0,20766	0,04312	494,7	2,16	95,51	*				
11	0,19797	0,03919	449,7	1,96	97,47	*				
12	0,17429	0,03038	348,5	1,52	98,99	*				
13	0,11224	0,0126	144,5	0,63	99,62					
14	0,08765	0,00768	88,1	0,38	100					
Total		2	22946	100						

Degrees of Freedom = 32760

Figura 1: Gráfica del ACM. Los tipos de innovación y esfuerzo por innovar



Para interpretar las coordenadas de las 21 modalidades (7 variables y 3 resultados posibles 0, 1 y 2) en la figura 1 utilizamos la información proporcionada en el cuadro A2. Las coordenadas permiten representar la estructura de las nubes de puntos que representan estas modalidades sobre los dos primeros ejes del plano factorial. Las contribuciones y los cosenos nos permiten identificar cuáles son los ejes que oponen de mejor manera las diferentes modalidades.



Cuadro A2: Estadísticas de las modalidades: Firmas innovantes que hacen esfuerzo (2); las otras firmas innovantes (1) y las firmas no innovantes (0)

Modalidades	Coordenadas		Contribuciones		Cósenos	
	Eje 1	Eje 2	Eje 1	Eje 2	Eje 1	Eje 2
Mejora de producto – 0	-0,3429	-0,943	0,9%	9,7%	0,0668	0,5053
Mejora de producto - 1	-0,8474	0,7962	4,9%	6,4%	0,3607	0,3184
Mejora de producto - 2	1,3441	0,249	11,2%	0,6%	0,7863	0,027
Total Mejora de producto			17,0%	16,7%		
Mejora de proceso – 0	-0,3436	-1,207	0,7%	13,3%	0,0511	0,6304
Mejora de proceso – 1	-0,8322	0,7314	5,5%	6,2%	0,4347	0,3357
Mejora de proceso – 2	1,3594	0,2641	11,8%	0,7%	0,8396	0,0317
Total Mejora de proceso			18,0%	20,2%		
Organisation de la producción – 0	-0,3675	-1,284	0,6%	10,3%	0,0353	0,4315
Organisation de la producción – 1	-0,7625	0,4411	5,5%	2,7%	0,4941	0,1653
Organisation de la producción – 2	1,2804	0,1913	11,2%	0,4%	0,8189	0,0183
Total Organización de la producción			17,2%	13,4%		
Proceso – equipamiento - 0	-0,2329	-0,59	0,6%	5,9%	0,0699	0,4493
Proceso – equipamiento - 1	-0,9407	1,1138	4,0%	8,2%	0,2473	0,3467
Proceso – equipamiento - 2	1,5412	0,4083	10,6%	1,1%	0,6638	0,0466
Total Proceso – equipamiento			15,2%	15,2%		
Nuevo proceso - 0	-0,2247	-0,525	0,7%	5,3%	0,087	0,4744
Nuevo proceso - 1	-1,0149	1,3493	3,7%	9,7%	0,2196	0,3881
Nuevo proceso - 2	1,673	0,4956	11,0%	1,4%	0,6633	0,0582
Total Nuevo proceso			15,3%	16,3%		
Proceso– CyT - 0	-0,1333	-0,282	0,3%	1,9%	0,0756	0,3382
Proceso– CyT-1	-1,1802	1,8737	2,4%	8,9%	0,127	0,3202
Proceso– CyT - 2	1,9348	0,6715	8,2%	1,5%	0,4475	0,0539
Total Proceso– CyT			10,9%	12,3%		
Nuevo producto - 0	-0,0916	-0,12	0,2%	0,4%	0,0885	0,1511
Nuevo producto - 1	-1,3177	2,2788	1,0%	4,5%	0,0513	0,1533
Nuevo producto - 2	2,0954	0,7591	5,2%	1,0%	0,2701	0,0355
Total Nuevo producto			6,4%	5,9%		

El eje F1 representa mejor a la variable “*mejora de producto*”, “*organización de la producción*” y “*nuevo producto*”. En efecto, cuando observamos las contribuciones acumuladas y los cosenos, estas variables se encuentran mejor ubicadas sobre el eje F1. Pero cuando observamos las contribuciones parciales correspondientes a cada modalidad, constatamos que las firmas innovantes que realizan esfuerzos por innovar están mejor situadas sobre el eje F1, mientras que las otras firmas innovantes y las no innovantes están mejor situadas sobre el eje F2 (excepto la modalidad organización de la producción = 1). Consecuentemente el eje F1 opone mejor entre ellas a las firmas con modalidad 2 y opone estas firmas a todas las otras.

El eje F2, contrariamente, representa mejor las variables “*mejora de proceso*”; “*innovación de proceso a partir de equipamientos (proceso – equip.)*”, “*nuevo proceso*”, “*innovación a partir de la base científica tecnológica (proceso CyT)*”. El eje F2 opone a las modalidades

0 y 1. Las modalidades no innovantes están situadas en el cuadrante - - y las modalidades innovantes están situadas en el cuadrante - +. Estas modalidades conciernen a las firmas que realizan principalmente innovaciones de proceso pero que no realizan esfuerzos por innovar. En el cuadrante + + se sitúan las firmas que innovan y que realizan esfuerzos por innovar.

El análisis de los ejes de la figura 1 nos permite ordenar las modalidades de las variables. En principio vemos que la lectura de las tres modalidades nos permite discernir tres grupos. Los grandes ejes que el análisis de datos hacen resaltar conciernen únicamente a los tipos de innovación y el esfuerzo por innovar que llevan a cabo las firmas (las columnas de la tabla de datos extraída de la encuesta INDEC 1998). La representación de las empresas (las filas del cuadro de datos) no hubiera tenido interés alguno. Teniendo en cuenta el número de empresas involucradas (1639) hubiera sido imposible discernir los reagrupamientos. Este es, justamente, el objeto de la CAJ (clasificación ascendente jerárquica).

## 2.2. La clasificación ascendente jerárquica

Introduciendo las 1639 firmas en la figura 1 no haríamos más que volver confusa la figura. Hace falta entonces elegir un criterio de clasificación complementario del ACM. La CAJ nos permitirá establecer grupos de firmas según sus similitudes respecto de la innovación y el esfuerzo por innovar.

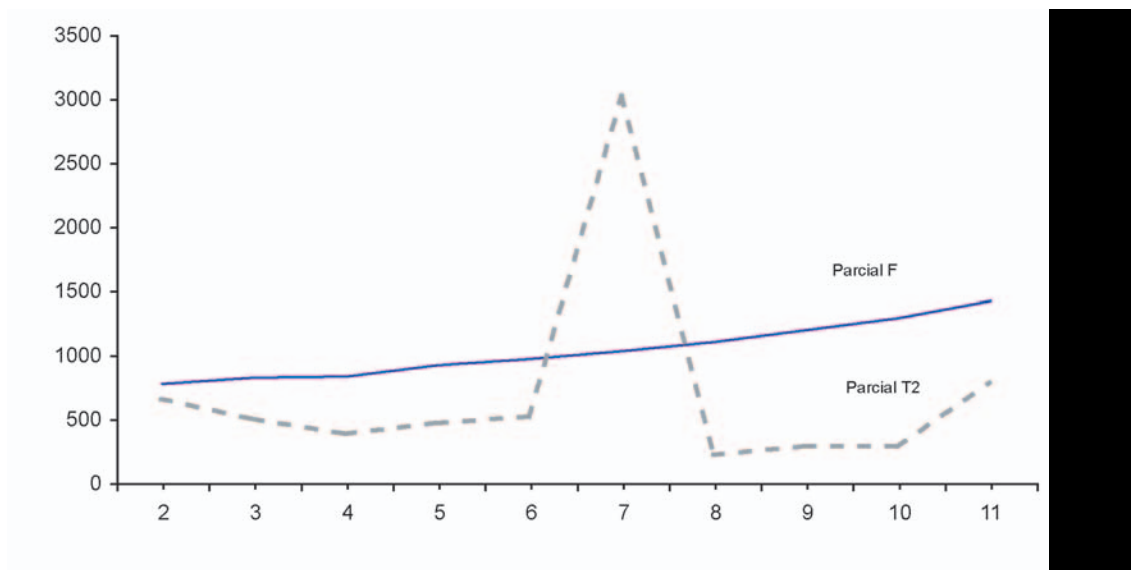
La CAJ es una técnica estadística que nos permite identificar clases de individuos (firmas) con una precisión mayor que la simple observación. Para clasificar las 1639 firmas según sus características innovantes seguimos el método de clasificación por proximidad de individuos en el espacio factorial. Cuanto más similares sean las características entre dos firmas, mayor será la probabilidad de que pertenezcan al mismo grupo<sup>6</sup>. Según el resultado de la aplicación del método CAJ, vamos a retener 8 clases de firmas. En el recuadro siguiente se enuncian los resultados encontrados que justifican las 8 clases.

### Tests Estadísticos

La elección de las 8 clases resulta del análisis del cuadro histórico del CAJ (cuadro A3).

Teniendo en cuenta 8 clases tenemos una pérdida de inercia inter-clase (representada por el estadístico semi parcial R<sup>2</sup> - SPRSQ-) de 0,028. Por otro lado, el ERSQ (Equal R<sup>2</sup>) de 0,57 significa que 43% de la información está resumida en las 8 clases. Más aún, el estadístico CCC ("cubic clustering criterion") es superior a 3 cuando el número de clases es de 8 lo que implica una buena clasificación. Cuando el número de clases es 8 el estadístico pseudos F (PSF) y pseudos T2 (PST2) corresponden a un pico pseudos F y un débil pseudo T2 seguido de un fuerte pseudo T2 en la agregación siguiente como se ve en la siguiente figura.

<sup>6</sup> Teniendo en cuenta este criterio consideramos primero las 1639 firmas. Luego se construye una matriz de distancia entre las firmas, las cuales resultan del ACM. El algoritmo de clasificación reagrupa de a pares los elementos más próximos. Obtenemos una primera partición de 1638 firmas (n-1). Ahora contamos con 1638 (n-1) firmas a clasificar y no 1639 (n). El resultado es una segunda partición con 1637 firmas (n-2 clases) que engloba a la primera. Este procedimiento continúa hasta contar con un solo elemento, reagrupando a todos los objetos que constituye la última partición.

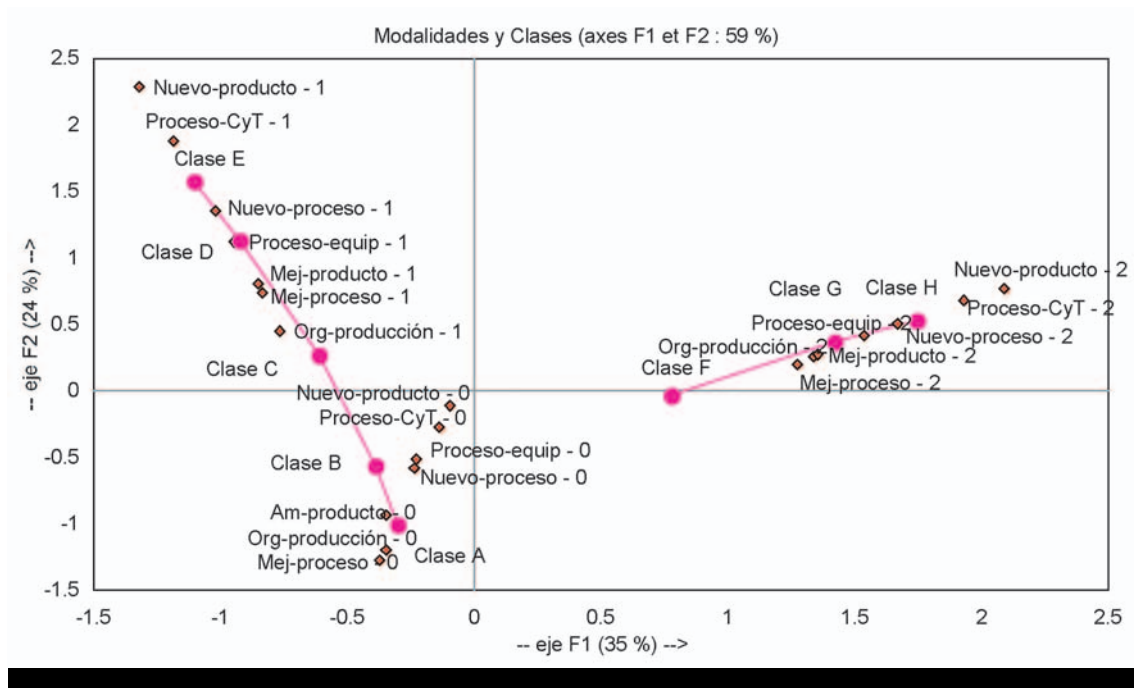


Cuadro A3: Cluster History

Clases	Clusters Joined		FREQ	SPRSQ	RSQ	ERSQ	CCC	PSF	PST2
10	CL14	CL18	355	0,0181	0,88	0,597	140	1287	280
9	CL15	CL11	350	0,0225	0,85	0,586	127	1193	278
8	CL13	CL9	490	0,0286	0,83	0,572	100	1103	213
7	CL21	CL34	449	0,0346	0,79	0,556	86,9	1029	3014
6	CL12	CL24	197	0,0434	0,75	0,536	73,3	967	507
5	CL17	CL16	148	0,0552	0,69	0,511	59,2	919	462
4	CL6	CL10	552	0,0907	0,60	0,476	33	823	493
3	CL8	CL5	638	0,0980	0,50	0,423	17	830	374
2	CL7	CL3	1087	0,1819	0,32	0,281	7,63	776	648
1	CL4	CL2	1639	0,3217	0	0	0		776

En la figura 2 vemos los puntos o las firmas centrales de cada una de las 8 clases. Vemos, por ejemplo, que las clases A y B son próximas de la modalidad 0 (firmas no innovantes). Vemos, igualmente que las clases C, D y E son próximas de la modalidad 1 (firmas innovantes que no realizan esfuerzos por innovar). Y vemos que las clases F, G y H son próximas de la modalidad 2 (firmas que innovan y realizan esfuerzos por innovar). En el cuadro 1 indicamos el número de firmas que conforman cada clase. Las filas de este cuadro corresponden a las siete variables con cada una de las 3 modalidades y las columnas corresponde a cada clase. Agregamos dos filas y dos columnas que indican el total de firmas que componen cada clase y el porcentaje respecto del total de firmas. Las dos columnas indican el total de firmas para cada modalidad y el porcentaje de cada modalidad respecto al total de la variable.

Figura 2: CAJ: Representación de las modalidades de la innovación y las clases



A partir de la lectura del cuadro 1, podemos caracterizar las firmas que componen cada clase. La significatividad de cada casilla del cuadro implica que la modalidad puede ser utilizada para caracterizar a la clase. Pero cuando dos o tres modalidades de una misma variable son significativas, resulta delicado atribuir una modalidad determinada a la clase. En este sentido, prestamos particular atención a la interpretación teórica de cada una de las clases.

La clase A reagrupa a 291 firmas que representan casi el 18% del total de firmas. Las firmas de esta clase son no innovantes y no realizan esfuerzos por innovar.

La clase B reagrupa a 158 firmas que representan casi el 10% del total de firmas. Al igual que las firmas de la clase A, estas firmas son no innovantes. La diferencia entre las dos clases es que la clase B supo emprender algunos cambios en la organización de la producción. Pero, en general, la modalidad 0 caracteriza a esta clase.

La clase C reagrupa a 490 firmas; se trata de la clase más numerosa que representa el 30% del total de firmas. Estas firmas no realizan esfuerzos por innovar y sin embargo podemos afirmar que la clase C introduce nuevos equipos y nuevos procesos. No podemos afirmar que las innovaciones incrementales (mejoras) sean una característica distintiva de esta clase. En general esta característica de firma es la más representativa del "paraíso liberal" de los noventa. Son firmas que introducen nuevos equipos y cambios organizativos pero no acumulan conocimientos en la BC.

Cuadro 1. Características y clases de firmas (sobre la figura 2)

Modalidades	CLASE								Total	
	A	B	C	D	E	F	G	H	Firmas	%
Mejora de producto – 0	290**	158**	82**	7*	1	47**	7*	2**	594	36,2
Mejora de producto - 1	0**	0**	408**	94**	46**	0**	0**	0**	548	33,4
Mejora de producto - 2	1**	0**	0**	0**	0	308**	95**	93**	497	30,3
Mejora de proceso – 0	283**	119**	51**	0**	1	39**	0**	2*	495	30,2
Mejora de proceso – 1	7**	39	439**	101**	46**	0**	0**	0**	632	38,6
Mejora de proceso – 2	1**	0**	0**	0**	0	316**	102**	93**	512	31,2
Organización de la producción – 0	291**	0**	36**	7	0	3**	2	1	340	20,7
Organización de la producción – 1	0**	158**	454**	94**	47**	0**	0**	0**	753	45,9
Organización de la producción – 2	0**	0**	0**	0**	0	352**	100**	94**	546	33,3
Proceso–equipamiento - 0	291**	158**	242	32	6	149	32	13**	923	56,3
Proceso–equipamiento - 1	0**	0**	248**	69**	41**	0**	0	0	358	21,8
Proceso–equipamiento - 2	0**	0**	0**	0**	0	206**	70**	82**	358	21,8
Nuevo proceso - 0	291**	158**	344	0**	6	229	0**	9**	1037	63,3
Nuevo proceso - 1	0**	0*	146**	101**	41**	0**	0	0	288	17,6
Nuevo proceso - 2	0**	0**	0**	0	0	126**	102**	86**	314	19,2
Proceso–CyT - 0	291	158	490	0**	11	355	0**	22**	1327	81,0
Proceso–CyT-1	0*	0	0**	101**	36**	0**	0	0	137	8,4
Proceso–CyT - 2	0**	0	0**	0	0	0**	102**	73**	175	10,7
Nuevo producto - 0	291	158	490	101	0	355	102	0**	1497	91,3
Nuevo producto - 1	0	0	0	0	47**	0	0	0	47	2,9
Nuevo producto – 2	0	0	0	0	0	0	0	95**	95	5,8
<b>Total</b>	291	158	490	101	47	355	102	95	1639	100,0
	17,8	9,6	29,9	6,2	2,9	21,7	6,2	5,8	100	

\*Significativo menos de 5%; \*\* significativo menos de 1%

La clase D reagrupa a 101 firmas; representa un 6% del total de firmas. Estas firmas introducen innovaciones de proceso a partir de la base científica tecnológica<sup>7</sup>. Estas firmas se sirven de la BC ya que utilizan fuentes de información que resultan del progreso científico y tecnológico, pero estas firmas no alimentan la BC, ya que no realizan esfuerzos por innovar. En nuestro análisis las firmas deben jugar un rol pro-activo para alimentar la BC. Dicho de otra manera, a pesar de que este tipo de firma pueda responder al contexto, no producen el cambio de contexto. Estas firmas tienen un rol reactivo ya que se adaptan a una situación particular gracias a la compra de un nuevo paquete tecnológico. Sin embargo ¿es posible comprender y utilizar de manera adecuada los nuevos paquetes tecnológicos sin llevar a cabo esfuerzos por innovar? Paradójicamente la adquisición de una nueva tecnología no va en paralelo con el reforzamiento de la BC.

La clase E reagrupa a 47 firmas que representan un 3% del total de firmas. Esta clase incluye a las firmas que no realizan esfuerzos por innovar pero que introducen nuevos

<sup>7</sup> La base científica tecnológica no es la BC. En realidad la base científica tecnológica forma parte de la BC. Decimos base científica tecnológica en referencia a la encuesta analizada (INDEC 1998).

productos. De la misma manera que la clase D, esta clase se sirve de la BC pero no la alimenta.

La clase F reagrupa a 355 firmas que representan cerca del 21% del total de firmas. Esta es la clase más numerosa entre las tres clases que realizan esfuerzos por innovar. Estas firmas introducen nuevos equipos e introducen nuevos procesos a partir de estos nuevos equipos. Es el mismo caso de la clase C, sólo que aquí las firmas realizan esfuerzos por innovar. De esta manera, las relaciones entre productores y usuarios (P-U) de tecnología pueden desembocar en innovaciones de mejora o innovaciones radicales. Es el caso en que las interacciones entre actores permiten una mejora de la tecnología y un rol pro-activo del conjunto de firmas. Para que un cambio en tal dirección tenga lugar no solamente es necesario el esfuerzo individual sino también un esfuerzo sistémico. Es justamente el pasaje de los esfuerzos individuales a los esfuerzos sistémicos lo que permitirá la transformación de un acto reactivo en un esfuerzo pro-activo.

La clase G comprende 102 firmas; representa cerca de un 6% del total. Estas firmas realizan innovaciones radicales e introducen más particularmente nuevos procesos a partir de la base científica tecnológica. La diferencia entre esta clase y la clase D (la cual introduce también innovaciones de proceso a partir de la base científica tecnológica) es que la clase G realiza esfuerzos por innovar e interactúa consecuentemente con la BC. De esta manera estas firmas tienen un rol pro-activo que permite alimentar la BC.

Finalmente la clase H cuenta con 95 firmas que representan menos del 6% del total. Se trata de firmas que realizan esfuerzos por innovar y cuya performance innovativa es remarcable. Esta clase es la “*elite*” desde el punto de vista de la innovación y tienen un rol pro-activo en la generación de la BC. Estas firmas realizan innovaciones radicales e interactúan con la BC.

Podemos obtener algunas conclusiones a partir de esta caracterización de clases. Las clases F, G y H (33% de firmas) llevan a cabo esfuerzos por innovar. Estas clases son claramente diferentes de las otras clases. Las clases G y H, tienen en particular un rol pro-activo ya que producen innovaciones radicales y en consecuencia producen cambios de contexto. En cuanto a la clase F, ésta puede tener un rol pro-activo si sus firmas tienen un comportamiento sistémico, es decir si interactúan, comparten conocimientos y utilizan diferentes fuentes de información. Es en este caso donde la clase F alimentaría la BC.

Por otro lado, los puntos (firmas) que representan los centros de clase en la figura 2 siguen primero una trayectoria partiendo de la clase A a la clase E. Tenemos aquí clases de firmas que no realizan esfuerzos por innovar dispuestas desde la menos innovante a la más innovante. Es decir, las firmas pueden modificar y mejorar sus procesos de producción o mejorar sus productos sin significar que hayan encarado esfuerzos de aprendizaje y por tanto de acumulación de conocimientos. A pesar de que esta primer trayectoria (de la clase A a la clase E) nos permite diferenciar las firmas a lo largo de una línea que las ordena según el tipo de innovación que ellas introducen, el sendero A-E no incluye firmas que realizan esfuerzos por innovar y por tanto, no se incluyen las firmas que aportan verdaderamente conocimientos a la BC.

Contrariamente, la trayectoria seguida por las clases F, G y H marca una ruptura respecto de las otras clases. En efecto, estas clases están compuestas de firmas innovantes que realizan esfuerzos por innovar. En particular hacen esfuerzos para poner a punto nuevos productos, nuevos procesos o llevan a cabo esfuerzos significativos para mejorar procesos y productos. Estas firmas aportan conocimientos a la BC y juegan un rol pro-activo en el proceso innovativo.

Esta ruptura entre firmas que aportan conocimientos a la BC (clases F-G-H) y firmas que no aportan conocimientos a la BC (clases A-B-C-D-E) encuentra una explicación en el marco teórico de la visión sistémica y compleja (Naclerio (2004)) de los enfoques SNI (Amable (2003); Amable *et al.* (1997); Amable y Petit (2002); Archibugi *et al.* (1999a); Edquist (1997); Freeman (1987); Freeman (2002); Lundvall (1992), (2002); Nelson (1993); Niosi (2002); OCDE (2002), entre otros).

La innovación **no** es un acto puntual como por ejemplo la adquisición de una nueva maquinaria. El *esfuerzo* de parte de las firmas en materia de producción de conocimientos caracteriza lo que Lundvall (1992b) considera como una innovación radical y como una mejora a partir de las relaciones P-U. Es a partir de realizar esfuerzos para innovar que las firmas pueden generar conocimientos y aprovechar la puesta en común del corpus de conocimientos utilizados.

En la figura 2, vemos claramente una marcada oposición entre, por un lado, las clases A y E y por el otro las clases F y H. Como vimos en el primer caso se trata de firmas que no realizan esfuerzos por innovar por más que las clases C, D y E innoven. Esta situación se da principalmente por causa de la importación de tecnologías materiales e inmateriales durante la etapa de apertura económica. Al fin de cuentas, dado que la tecnología relevante para el fortalecimiento del proceso innovativo es aquella que aporta conocimientos a la BC, el hecho puntual de comprar una nueva maquinaria o de aplicar un conocimiento codificado sin realizar esfuerzos de decodificación alguno, no alimenta el desarrollo tecnológico.

La aplicación del método CAJ (figura 2) nos conduce entonces a una clasificación que se asemeja a la trayectoria que habíamos trazado para la figura del ACM (figura 1). Cada grupo de firmas es diferente porque los tipos de innovación que llevan a cabo las firmas son diferentes.

Cuadro 2. Los tipos de innovación y los esfuerzos por innovar

		Mejoras, nuevos equipamientos y cambios de la organización		Innovaciones Radicales (rol reactivo y/ pro-activo)
		NO	SI (rol reactivo)	
Esfuerzo por innovar	NO	Clases A, B y C	Clases C y D	Clase D y E
	SI (rol pro-activo)	Clase F	Clase F	Clases G y H

## Conclusión

En el cuadro 2 resumimos los diferentes tipos de firmas según sus comportamientos relativos al proceso de innovación. Según nuestro cuadro teórico, las firmas que alimentan la BC son las que pertenecen a las clases F, G y H<sup>8</sup>. Estas firmas tienen un rol pro-activo ya

<sup>8</sup> Este análisis puede complementarse en otro trabajo con un análisis econométrico, (por ejemplo modelo logit) donde se podrían ver las características de cada clase. Para esto habría que definir variables explicativas como por ejemplo tamaño, sector, nacionalidad, cooperación con otras firmas, obstáculos a la innovación, etc. Estas variables han sido utilizadas en Naclerio (2004) para caracterizar a las diferentes clases de firmas. Un resultado importante para retener es que existe una dimensión sectorial muy significativa en la explicación de las clases que realizan esfuerzos por

que realizan esfuerzos por innovar y producen innovaciones en el sentido sistémico. Las firmas de las clases C, D y E comportan contrariamente un rol reactivo. Estas firmas innovan porque compran un paquete tecnológico codificado bajo la forma de maquinaria o de fórmulas. Pero estas firmas no llevan a cabo esfuerzos por innovar y consecuentemente no realizan esfuerzos para comprender la mejora de la tecnología. Estas firmas pueden de manera temporaria responder (rol reactivo) al contexto. Pero cuando el contexto cambia, se quedan sin respuestas porque perdieron la capacidad de innovar.

Las reformas del Consenso de Washington estimulan por razones macroeconómicas un ingreso importante de capitales, lo que **no** significa estrictamente incrementar el acervo o capacidades tecnológicas del país. El proceso de inversión derivado de la compra de paquetes tecnológicos y maquinaria resulta vulnerable cuando no se realizan esfuerzos que lo acompañen. En este sentido, los pobres esfuerzos en investigación y desarrollo en el país se correlacionan con la facilidad con la que puede incorporarse tecnología extranjera.

El razonamiento lógico “*para qué producir tecnología si la compro en el extranjero que es mejor, más barata y sin riesgos*” termina por debilitar las capacidades de producción local que en un mundo crecientemente globalizado está inexorablemente ligado a la innovación y específicamente a la construcción política de un sistema nacional de innovación. El debilitamiento de la innovación, y del sistema productivo, es sin duda una de las causas de la crisis del modelo de liberalización económica. Por tal razón no es posible pensar la salida definitiva de la crisis sin una política que alimente las relaciones sistémicas del aparato productivo, que recupere históricamente la base social de conocimientos.

## Bibliografía

- Amable B. (2003), “Systèmes d’innovation”, en Mustar P. y Penan H., Eds.
- Amable B., Barré R. y Boyer R. (1997), *Les systèmes d’innovation à l’ère de la globalisation*, Economica, Paris.
- Amable B. y Petit P. (2002), “The diversity of social systems of innovation and production during the 90s”, en Touffut J.-P., Ed. *Institutions et Innovation. De la Recherche aux Systèmes Sociaux d’Innovation*, Colloque du Centre Saint-Gobain pour la Recherche en Economie, Albin Michel, Paris.
- Archibugi D., Howells J. y Michie J. (1999a), “Innovation systems and policy in a global economy”, en Archibugi D., et al., Eds.
- Archibugi D., Howells J. y Michie J. Eds. (1999b), *Innovation Policy in a Global Economy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Edquist C. Ed. (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*. Pinter, London, Washington.
- Freeman C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance : Lessons from Japan*, Pinter, London.
- Freeman C. (2002), “Continental, national and sub-national innovation systems- complementarity and economic growth”, *Research Policy*, Vol. 31 pp. 191-211.
- INDEC (1998), *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas*, Estudio N°31, INDEC, Argentina.

---

innovar. En particular las firmas que juegan un rol pro activo (clases G y H) en el proceso de innovación, son las firmas nacionales del sector farmacéutico.



- Lundvall B.-Å. (1992b), "User-producer relationship. National system of innovation and internationalisation", in Lundvall B.-Å. Ed.
- Lundvall B.-Å. (2002), *Innovation Growth and Social Cohesion. The Danish Model*, Edward Elgar, Cheltenham, Massachusetts.
- Lundvall B.-Å. Ed. (1992), *National System of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter, London, New York.
- Mustar P. y Penan H. Eds. (2003), *Encyclopédie de l'Innovation*, Economica, Paris.
- Naclerio A. (2004), *La dimension systémique du Système National d'Innovation: une application au cas de l'Argentine*, Tesis de Doctorado, Université Paris 13, Francia.
- Nelson R. Ed. (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Niosi J. (2002), "National systems of innovations are 'x-efficient' (and x-effective). Why some are slow learners", *Research Policy*, Vol. 31 pp. 291-302.
- OCDE (2002), *Dynamiser les Systèmes Nationaux d'Innovation*, OCDE, Paris.

**La transición.  
Del corto al mediano plazo  
¿qué policy-mix?**



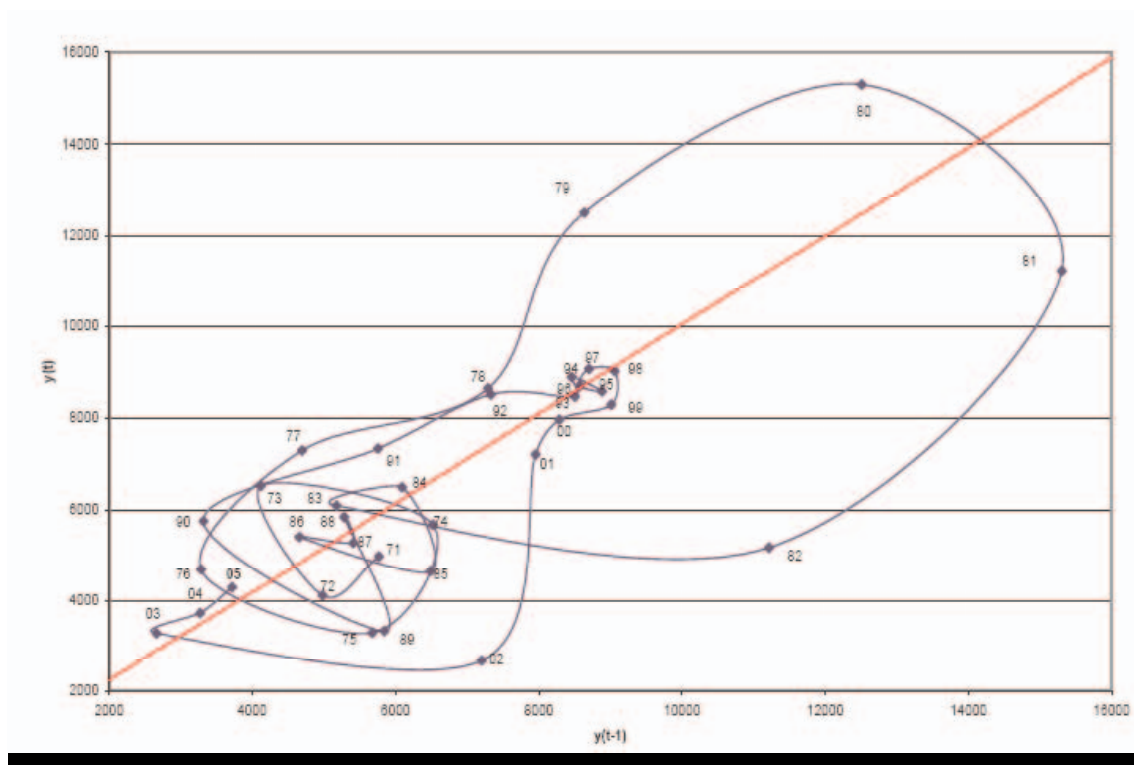
## La transición del corto al mediano plazo

Daniel Heymann

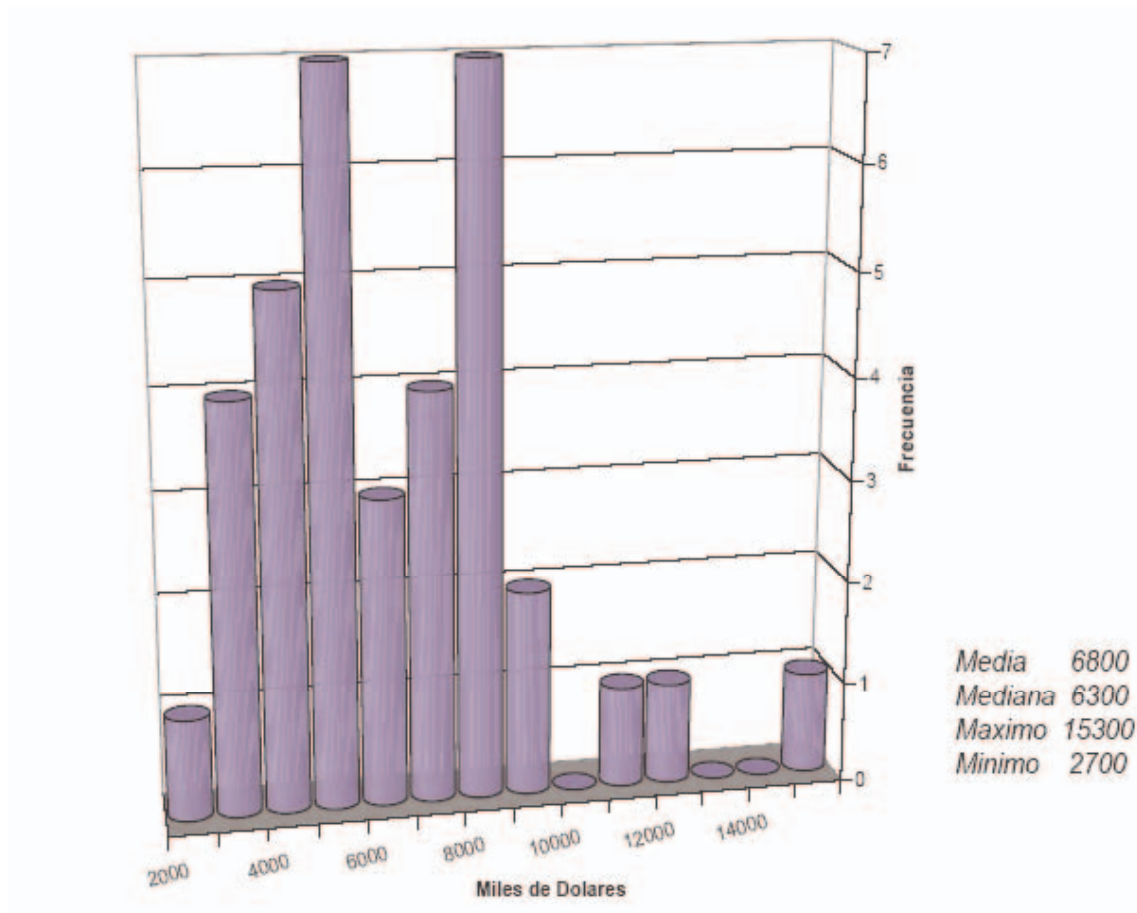
### Características de la evolución macroeconómica argentina

- Grandes oscilaciones, marcadas por crisis
- Dificultades para identificar tendencias y “niveles sostenibles” de ingresos, gastos y precios relativos
- “Promesas incumplidas” reflejadas, en rupturas contractuales, y en deterioro distributivo.
- Niveles comparativamente bajos de ahorro e inversión. Evolución anticíclica de coeficiente de ahorro.

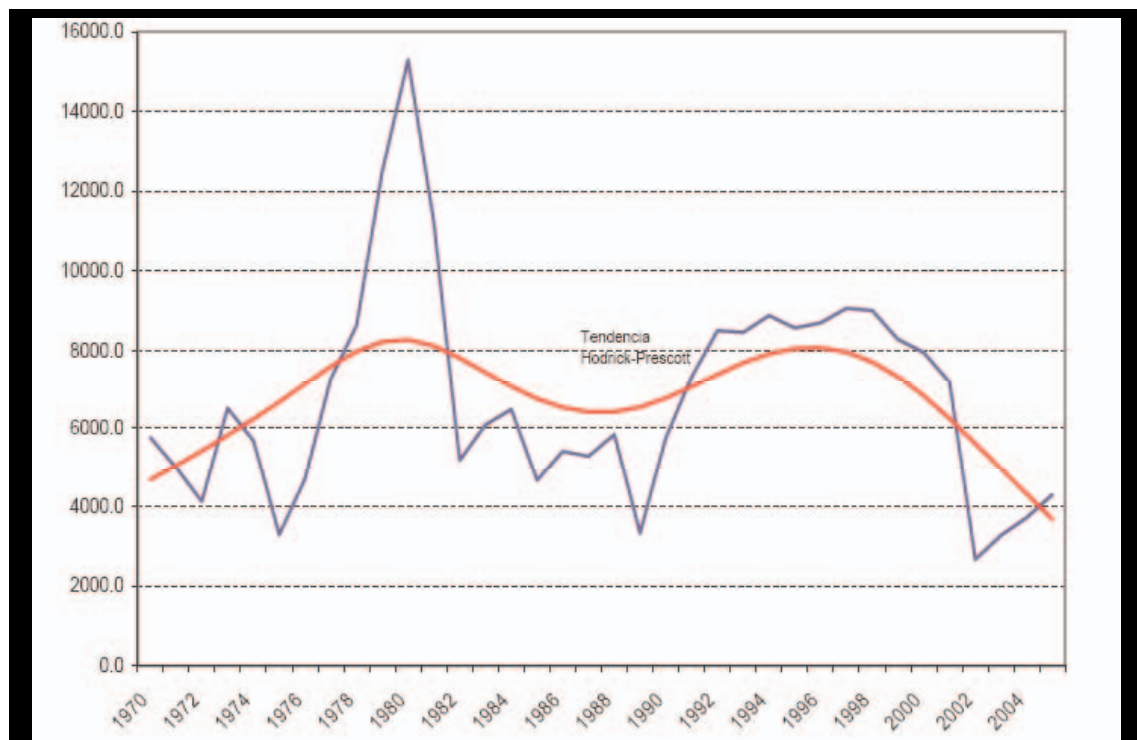
Argentina: Diagrama de fase del PIB per cápita en dólares de 2000  
1970-2005



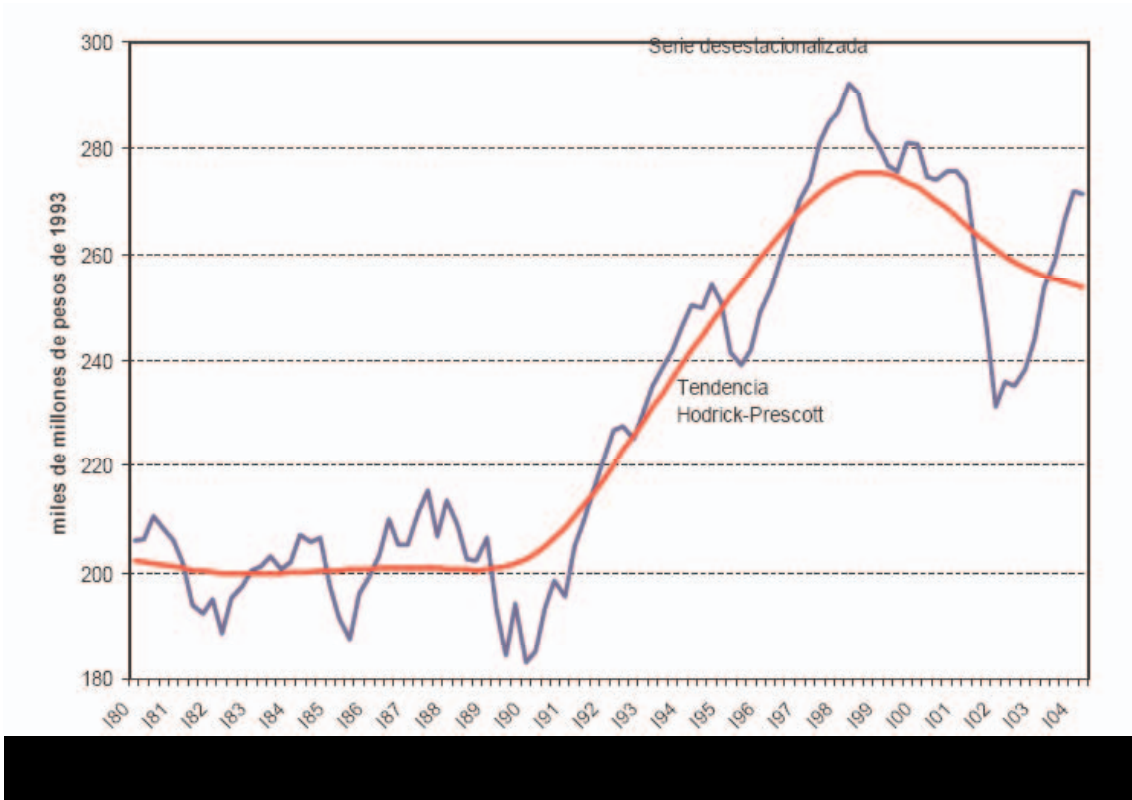
Argentina: Histograma del PIB per cápita en dólares de 2000



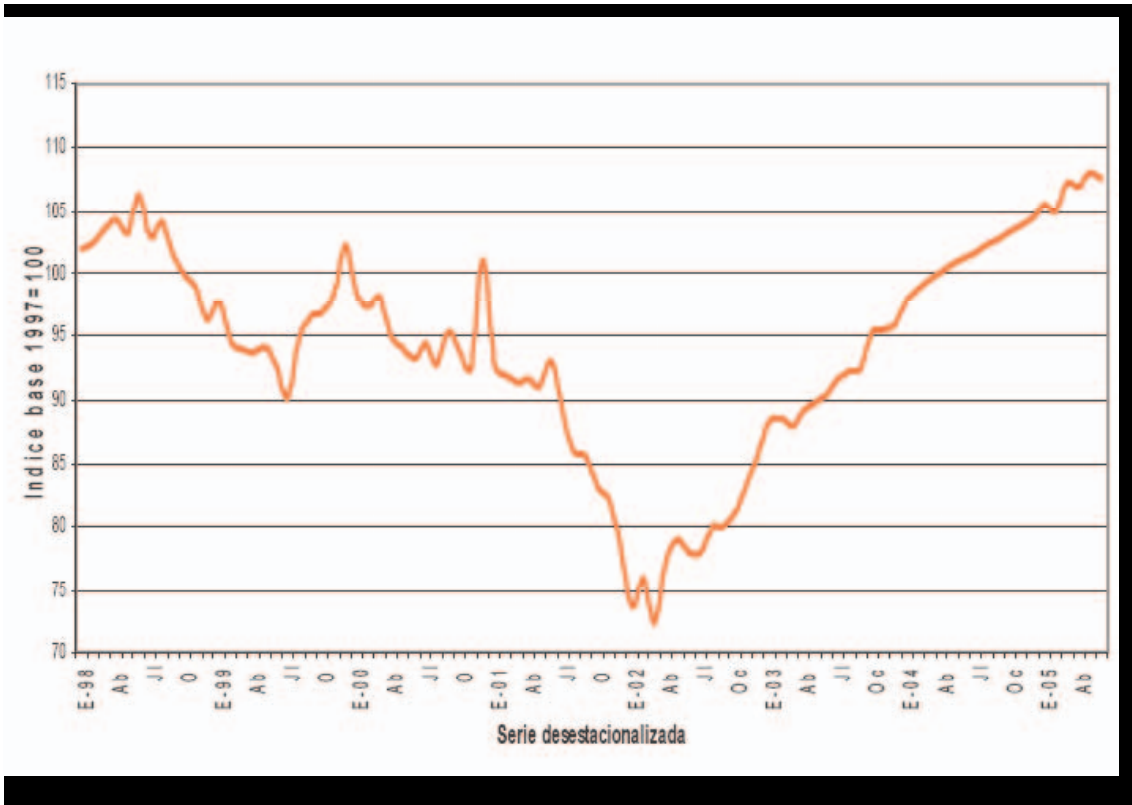
PIB per capita en dolares de 2000 y tendencia HP



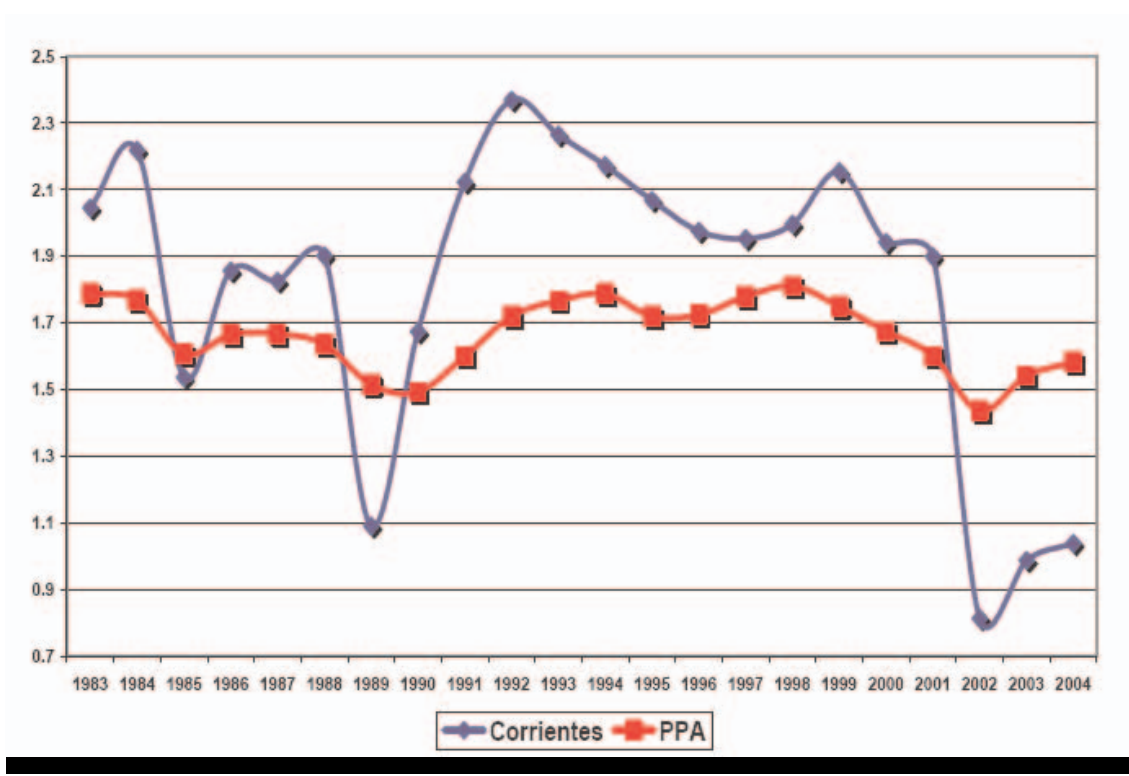
PIB trimestral, desestacionalizado, a precios constantes. Valores y tendencia HP



Indice de producción industrial (EMI-INDEC)



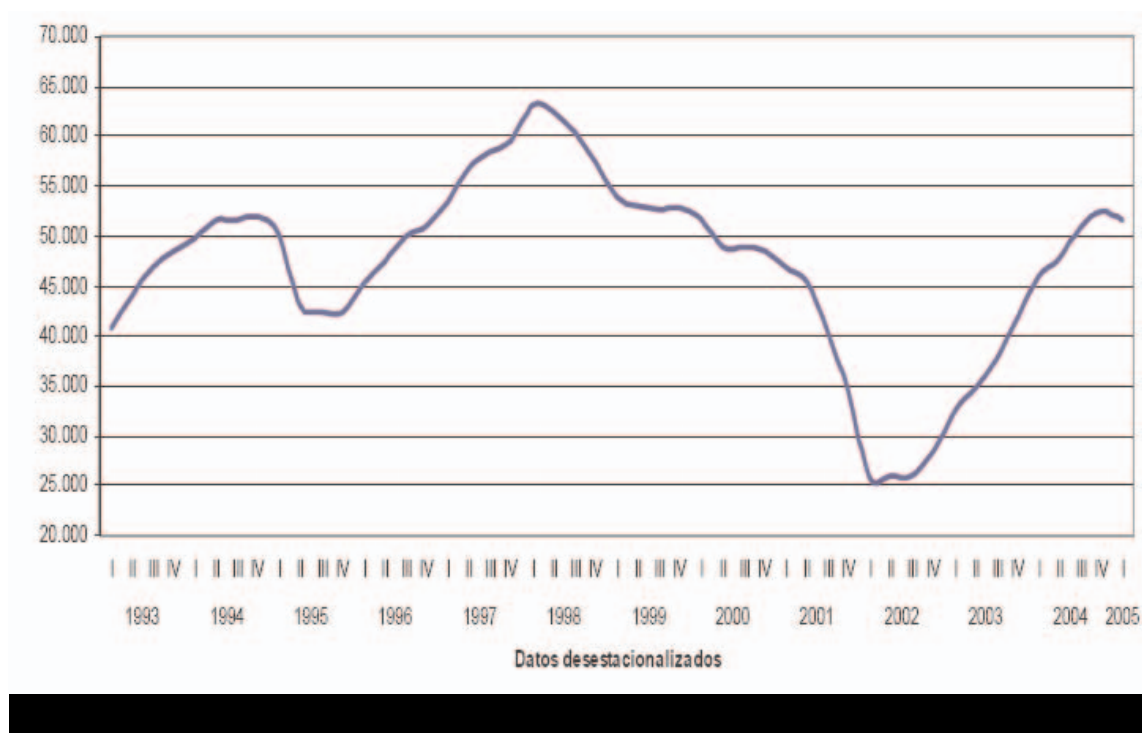
Argentina: PBI per cápita en dólares respecto al promedio de América Latina y el Caribe



Ahorro nacional e inversión a precios corrientes (% PBI)



Inversión fija a precios constantes  
En millones de pesos a precios de 1993

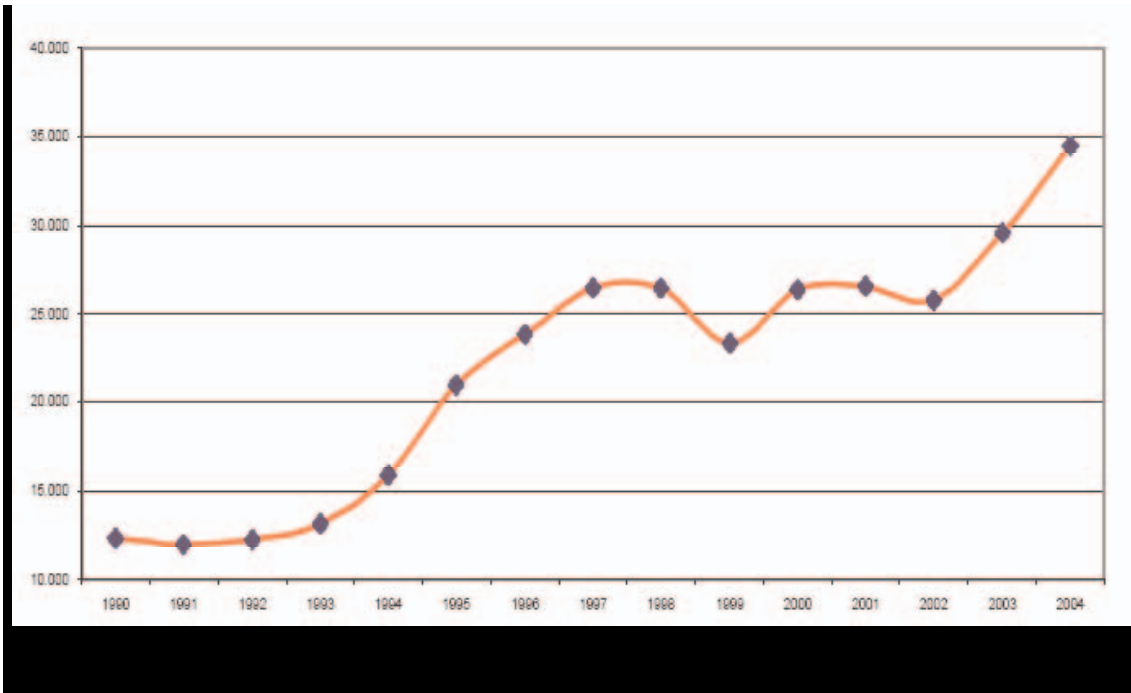


### Características de la evolución macroeconómica argentina (2)

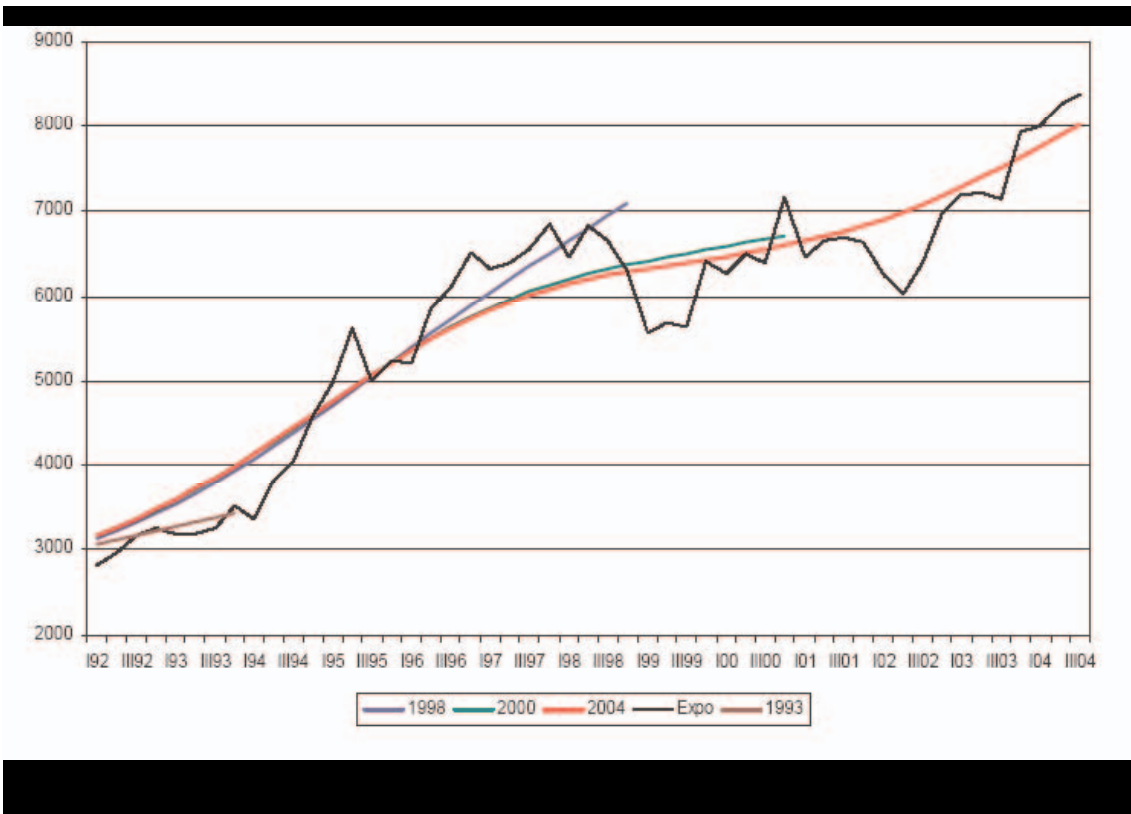
- Aumento de exportaciones, con freno marcado en período de recesión y crisis.
- Cambios de comportamiento en la recuperación reciente:
  - Niveles de PBI per capita en dólares inferiores al promedio histórico, alta relación M/PBI y especialmente X/PBI (reflejo de tipo real de cambio).
  - Ahorro (sobre todo público) mayor que en período previo: recuperación de inversión con superávit en cuenta corriente.
  - Superávits primarios de sector público, servicios de deuda post- renegociación: significativos pero sin supuestos macroeconómicos extremos.
  - Economía líquida: saldos precautorios y flexibilidad. Contrapartida: todavía reticencia a actividades, proyectos de larga maduración, irreversibles (excepción: construcción).
  - Condiciones internacionales bastante favorables.



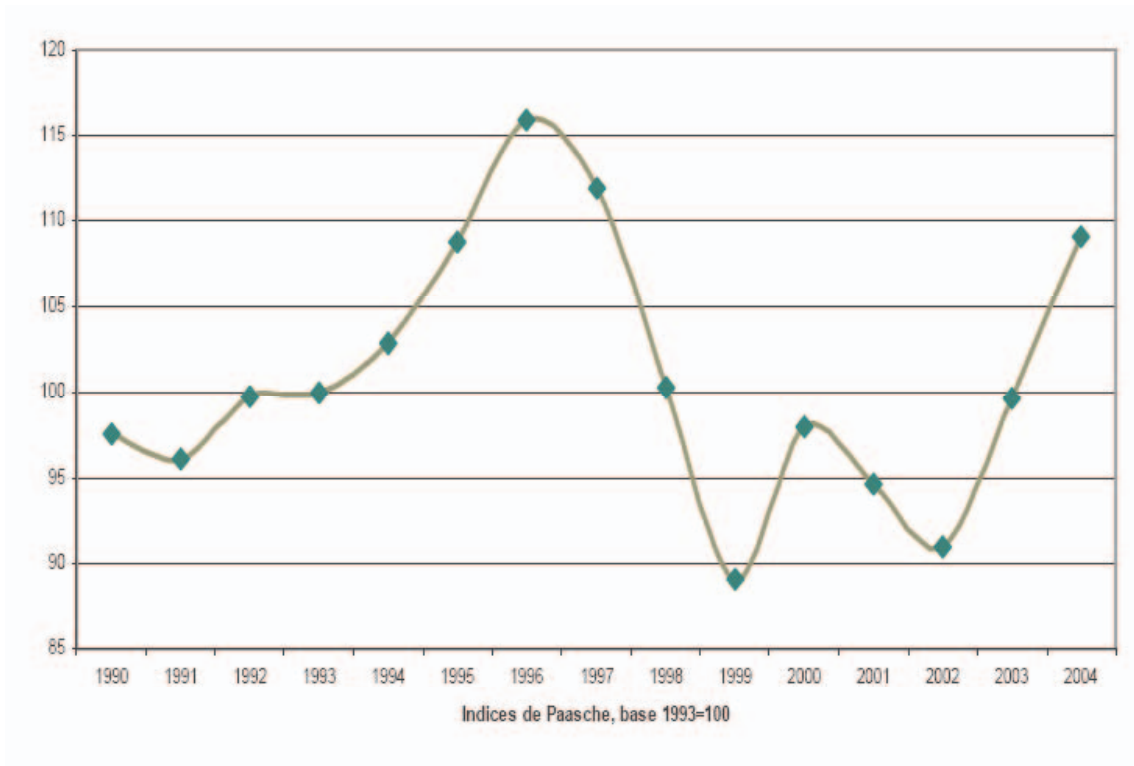
Valor de exportaciones de bienes (unidades: millones de dólares)



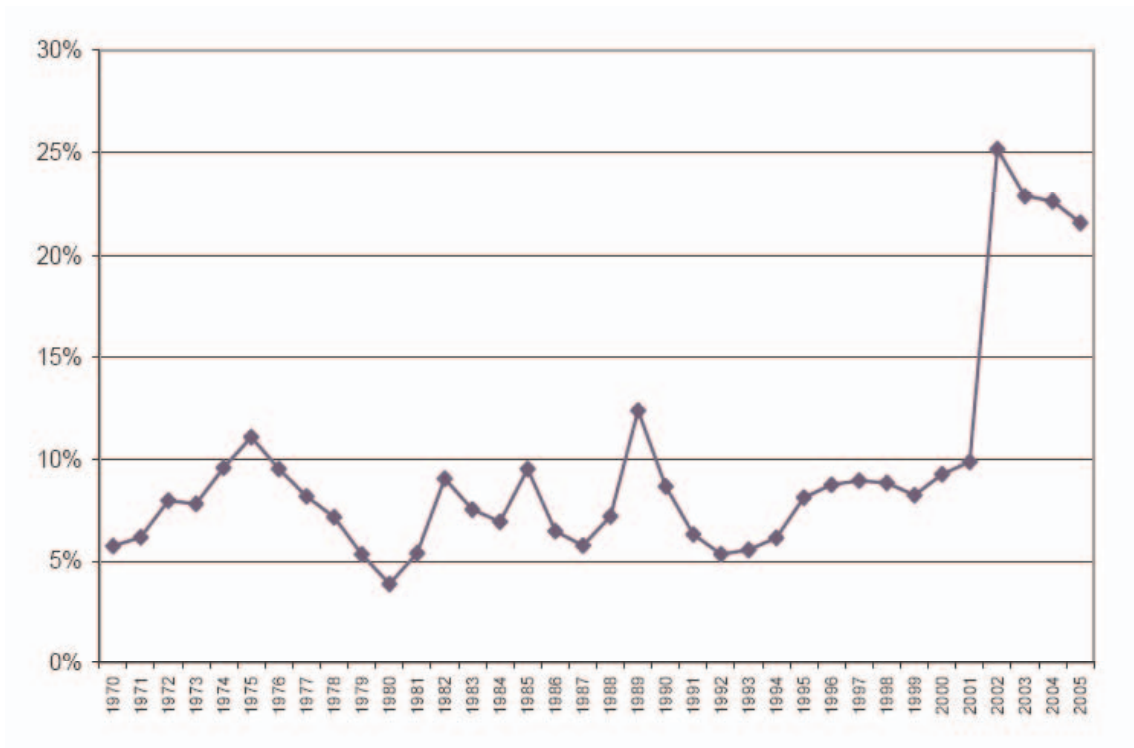
Exportaciones corrientes (trimestral, desestacionalizado) y tendencias HP (millones de dólares)



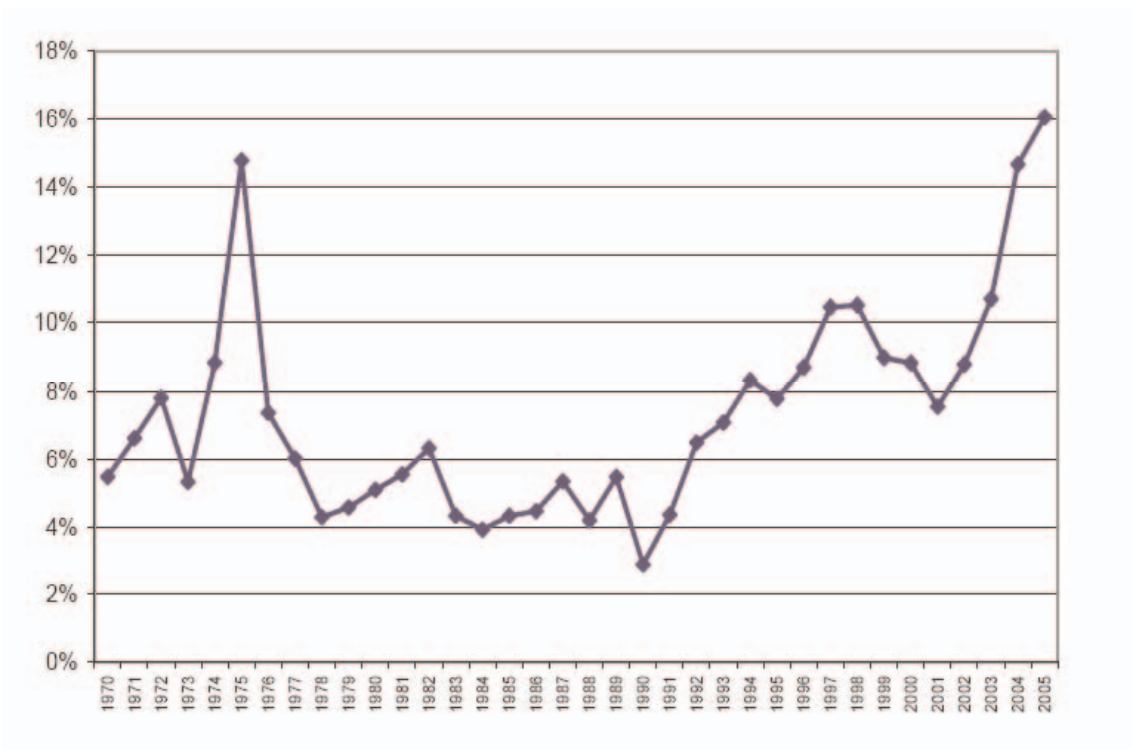
Precios de exportaciones de bienes



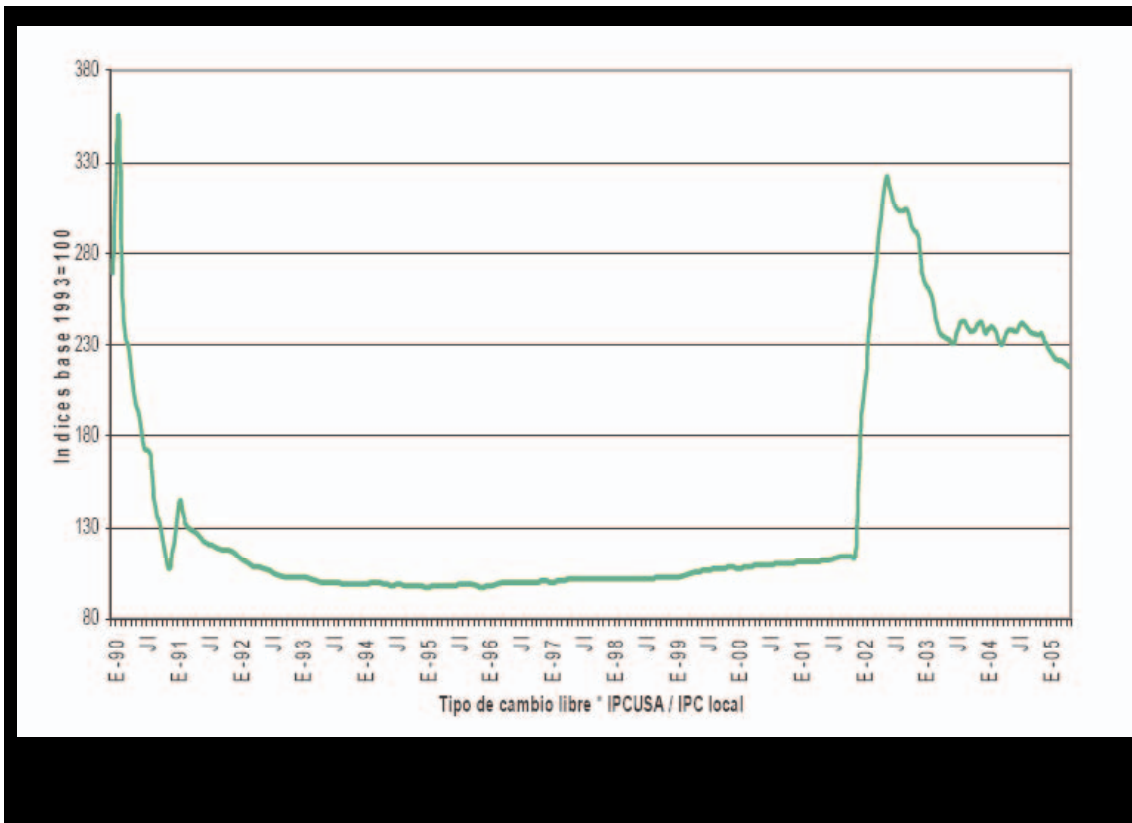
Coefficiente de exportaciones a PBI, en dólares corrientes



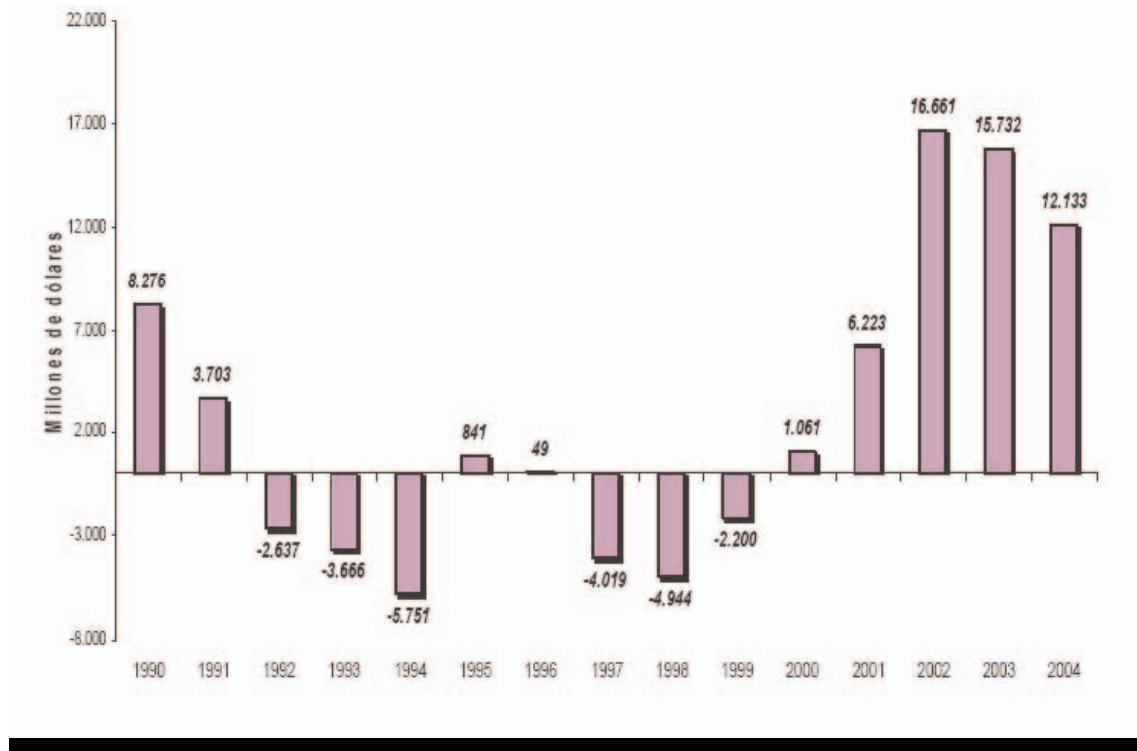
Coefficiente de importaciones a PIB, en dólares corrientes



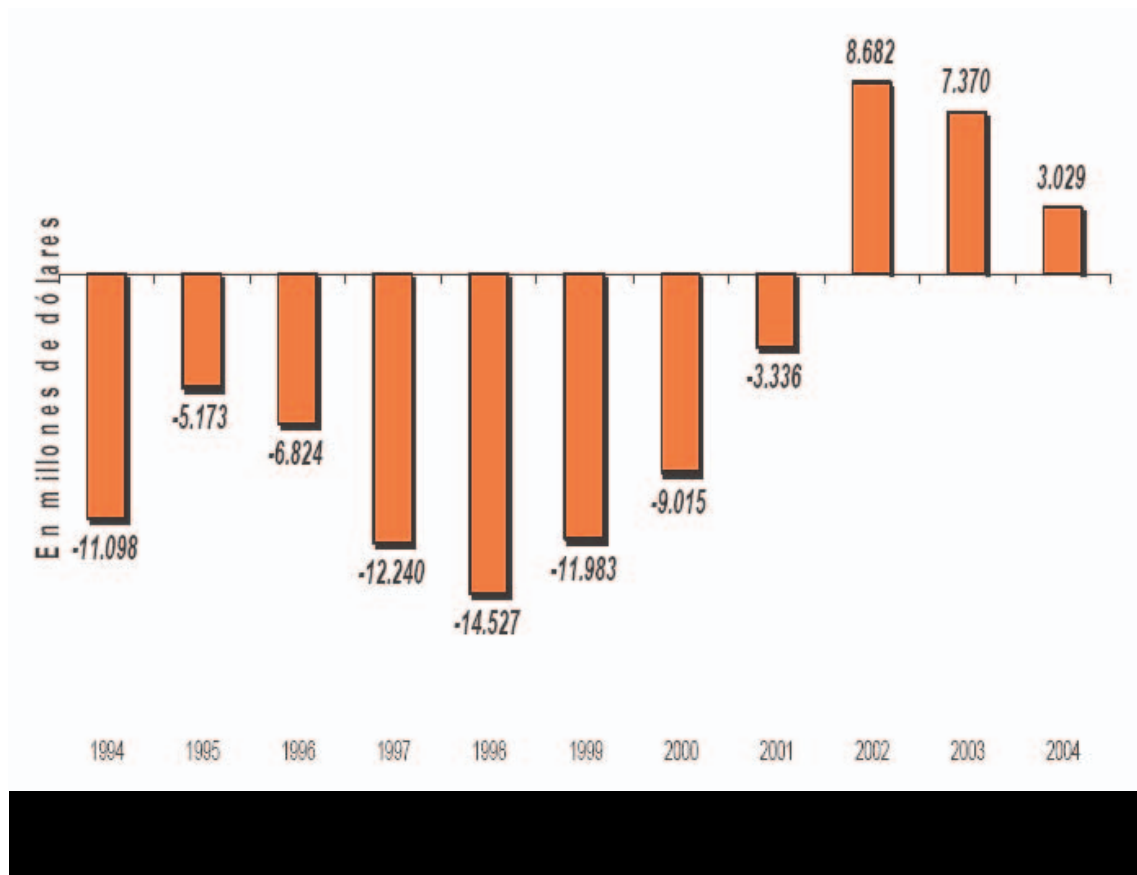
Tipo de cambio real



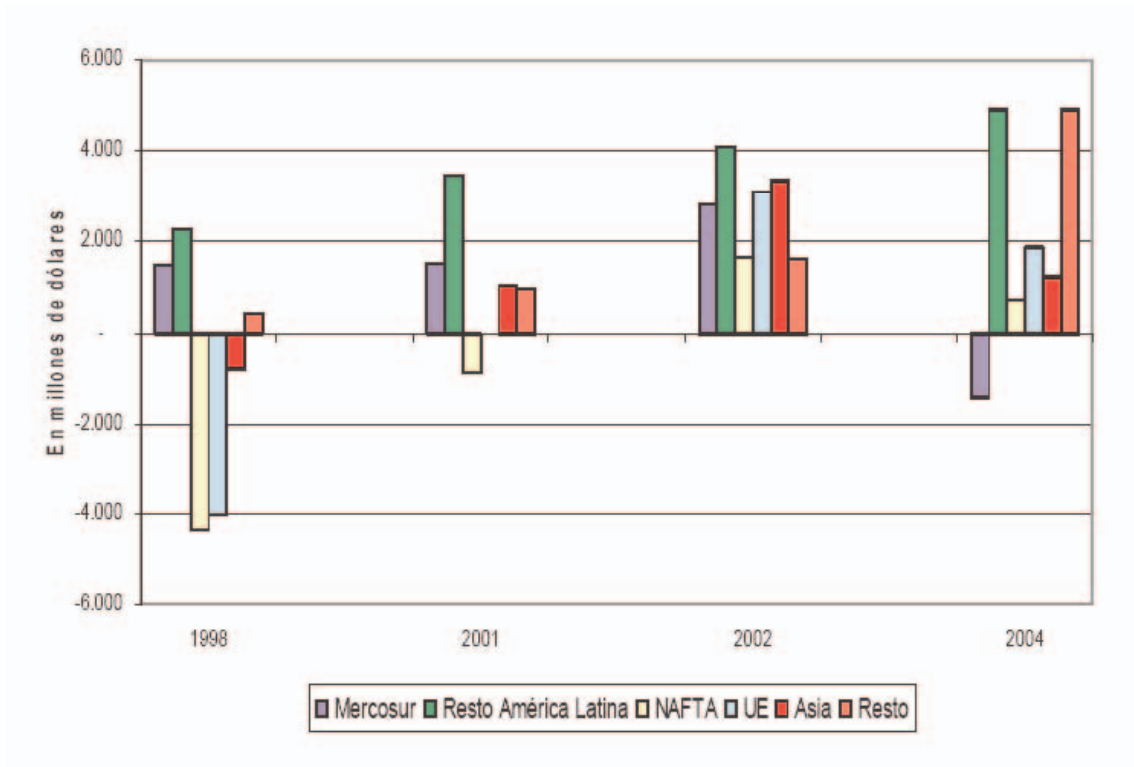
Balanza comercial de bienes. Datos anuales



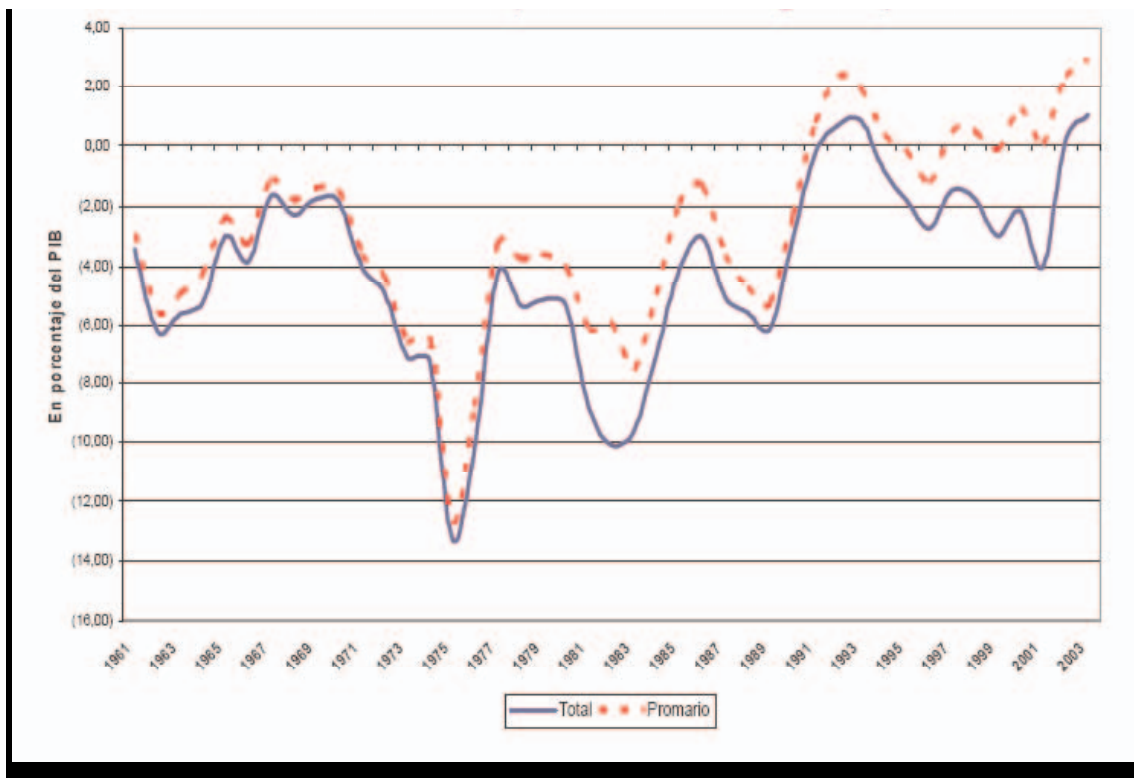
Saldo de la cuenta corriente



Saldo comercial por zonas económicas



Resultado del Sector Público Nacional no Financiero (base devengado)



## Resabios de la crisis

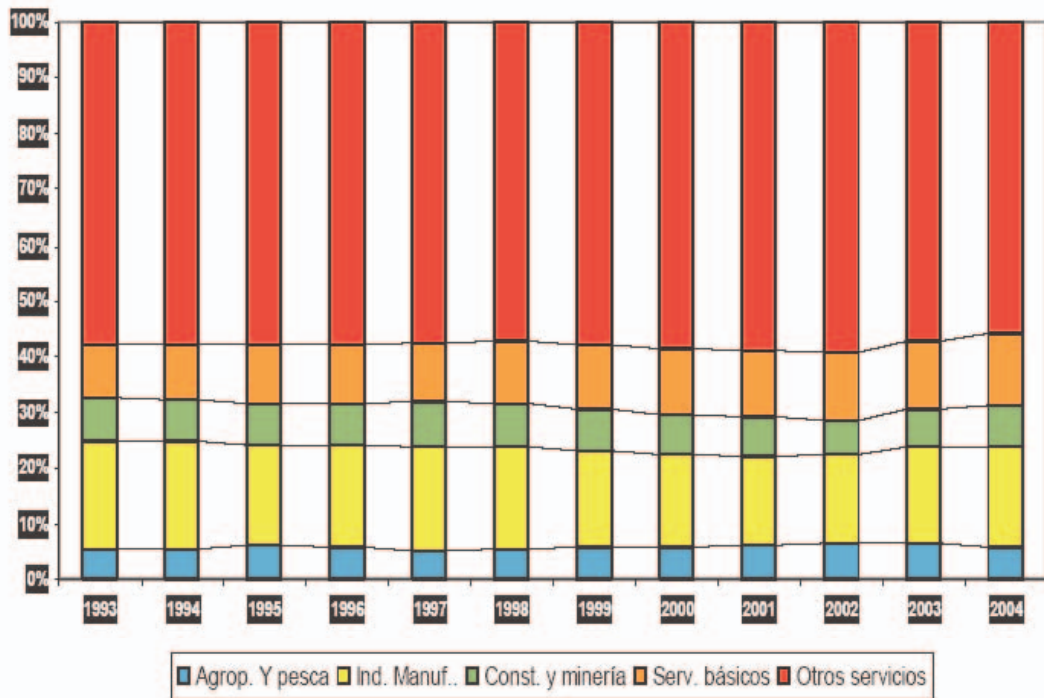
- Problemas de marginalidad, pobreza y distribución de ingresos.
- Percepciones de riesgo significativas, especialmente desde el exterior.
- Temas contractuales abiertos, especialmente en sectores de servicios públicos. Cuestión energética importante, además, por condiciones de mercados internacionales.

## En busca de la tendencia

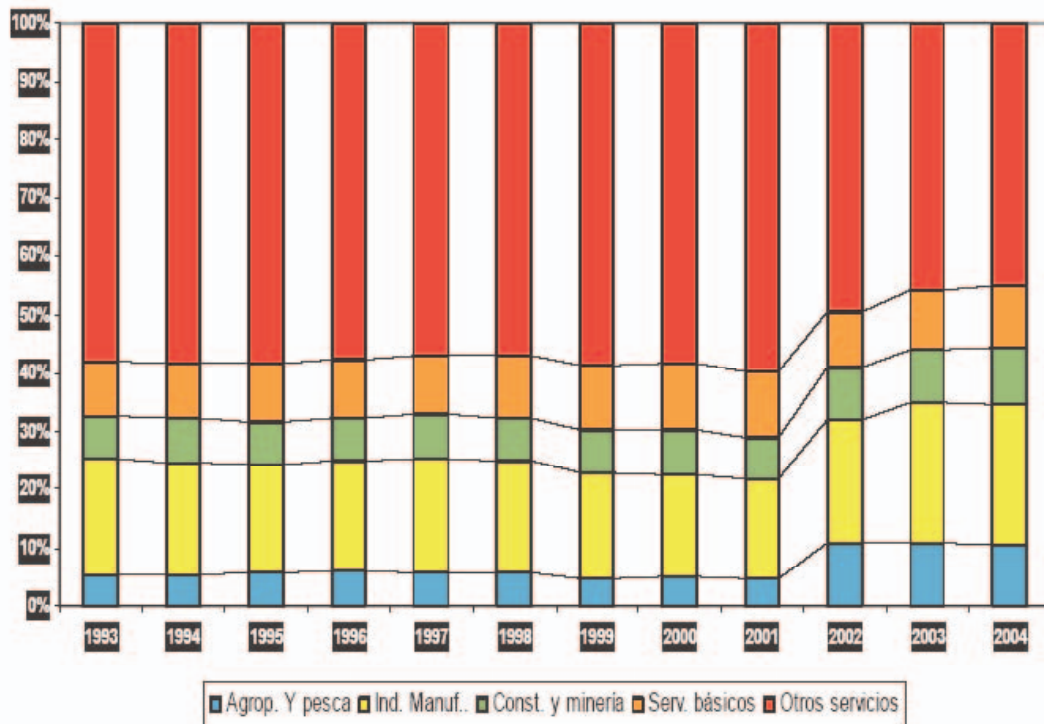
- Interesa definir sendero de crecimiento sostenido, sin oscilaciones extremas. Requiere decisiones basadas en expectativas consistentes. Perspectiva de evolución sin crisis puede ser estímulo de inversión.
- Expansión requiere incrementos de ritmo de acumulación. Tres cuestiones: oportunidades productivas concretas, incentivos para identificar y llevar a cabo proyectos, financiamiento.
- Ahorro interno necesario, para que inversión no implique mayor deuda. Sector público, grupos de ingresos altos.
- Incremento de las exportaciones, requisito para sostener demanda agregada sin chocar con restricción externa.
- Cuestión importante: búsqueda de oportunidades concretas en actividades potencialmente exportables. Actores privados, especialmente en sector industrial: tienen dinamismo?
- Señales de precios, tipo real de cambio y más. De cualquier modo, perspectivas de apreciación real (gradual).
- En todo caso, por diseño o sin él, políticas públicas, en sentido amplio, influyen sobre decisiones productivas específicas. Orientación de mediano plazo ayuda para definir prioridades y atender disyuntivas.
- Visión a futuro no asociada unívocamente con intervenciones detalladas. Por caso: educación y tecnología: procesos, para qué actividades; efectos de estructura impositiva dependen de elasticidades de oferta (Ramsey...).
- Instituciones y “oferta distributiva”
  - Inversión requiere perspectivas de apropiabilidad de beneficios. Implica límites a la discrecionalidad de políticas y marco legal efectivo, previsible.
  - Al mismo tiempo, demanda (natural) por redistribución. En economía estancada, con “juego de suma cero”, sectores de menores ingresos tendrían poco incentivo para restringir reclamos.
- Combinar previsibilidad para inversiones, búsqueda activa de oportunidades productivas y orientación distributiva aceptable: parece crucial. En un país como la Argentina, probablemente sea difícil tener una cosa sin las otras.
- Muy complejo definir sendero detallado, pero tal vez cuestión de ir desarrollando “visión colectiva” de líneas generales, y de cómo economía se iría adaptando en entono internacional variable.

### Información conexa

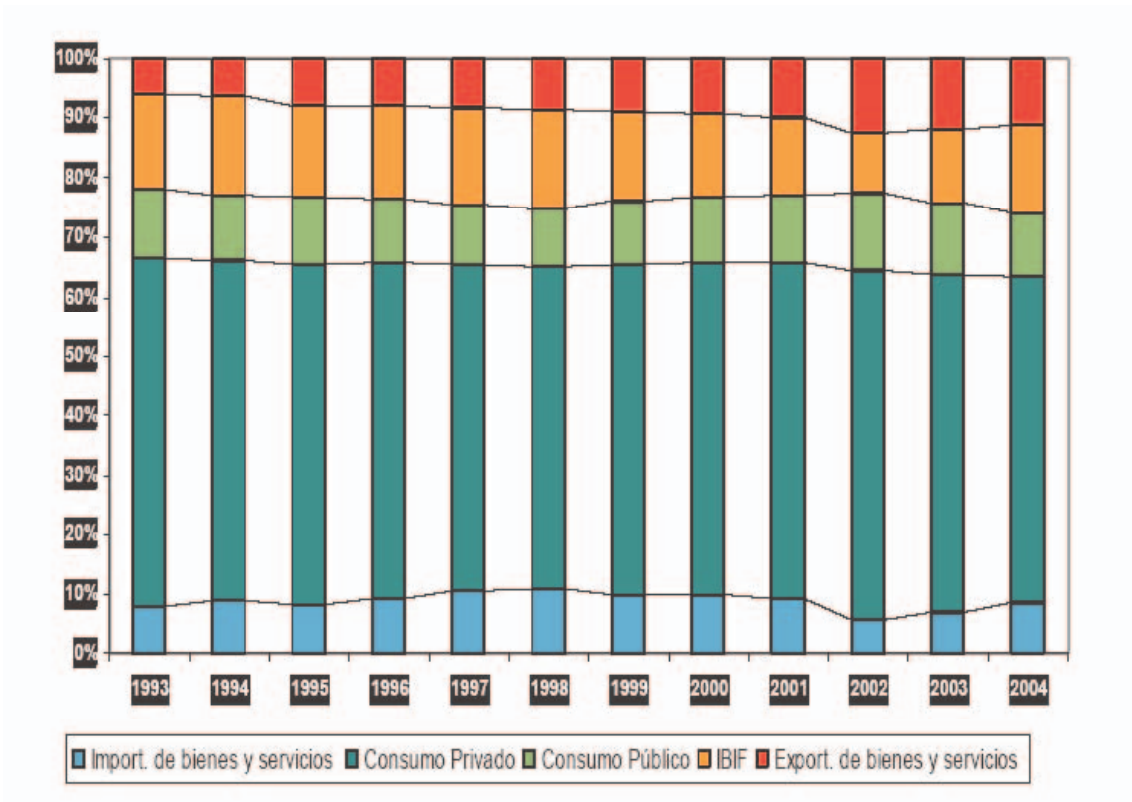
Estructura del PIB a precios constantes



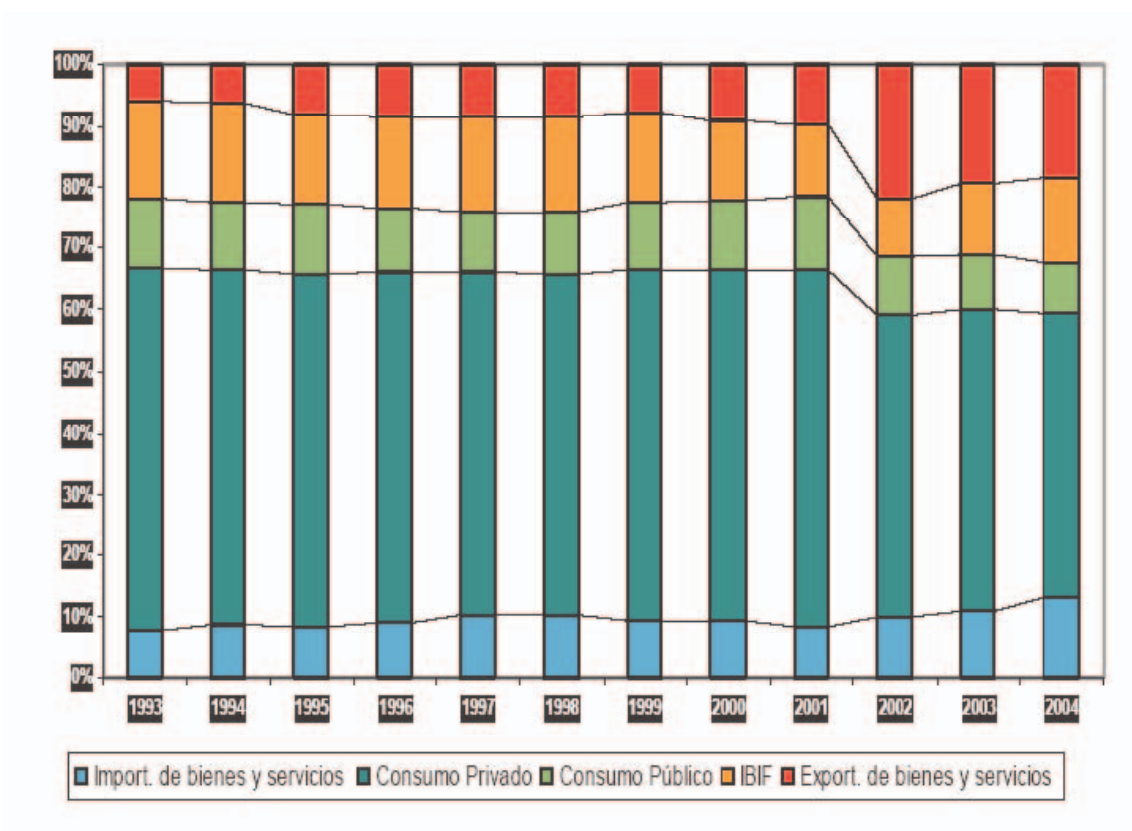
Estructura del PIB a precios corrientes



Oferta y demanda global, a precios constantes

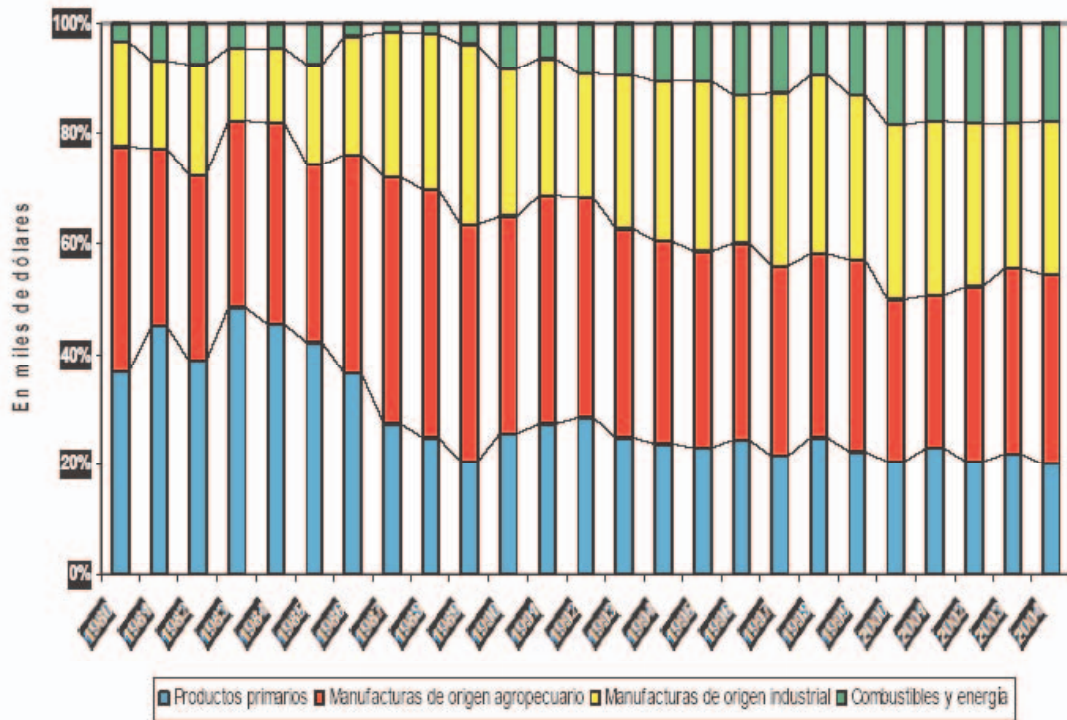


Oferta y demanda global a precios corrientes

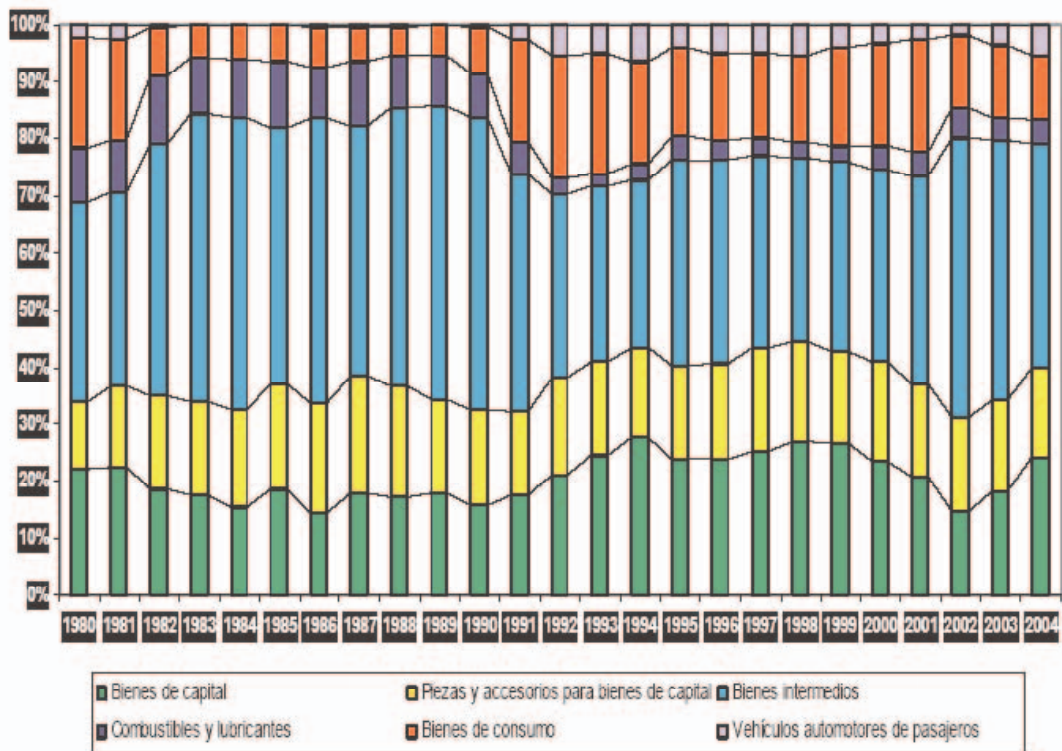




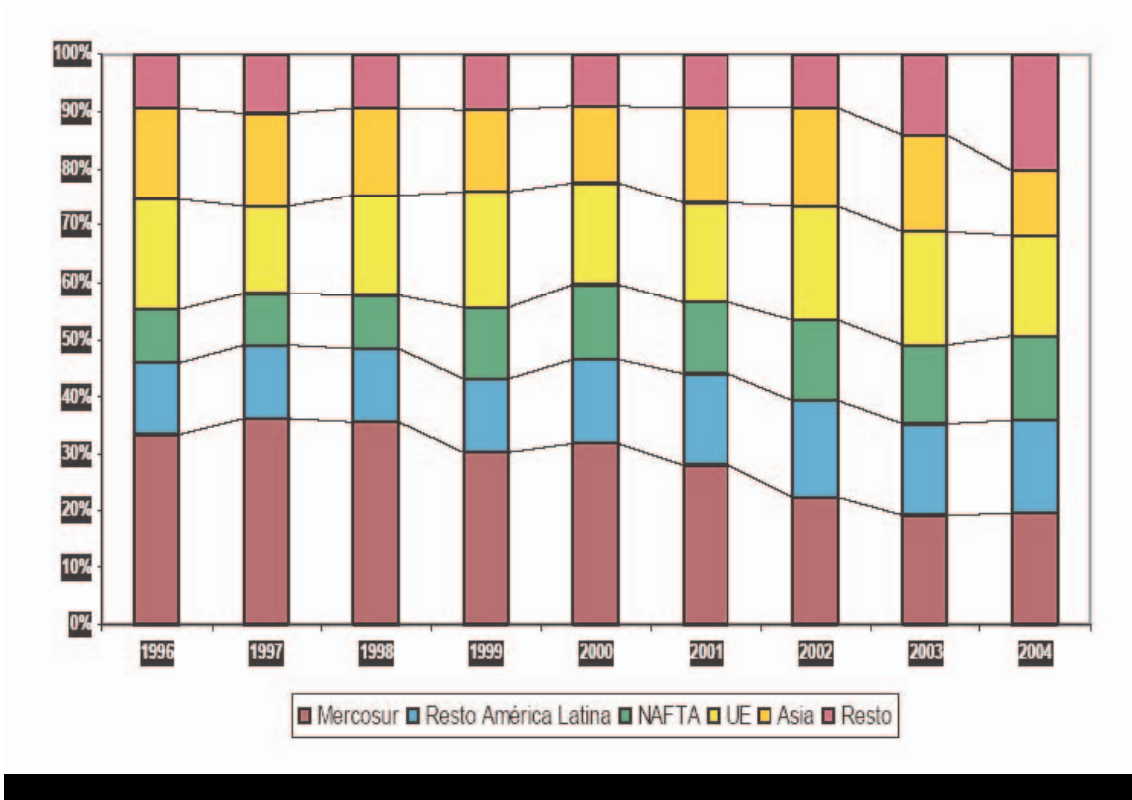
Exportaciones por grandes rubros. 1980/2004



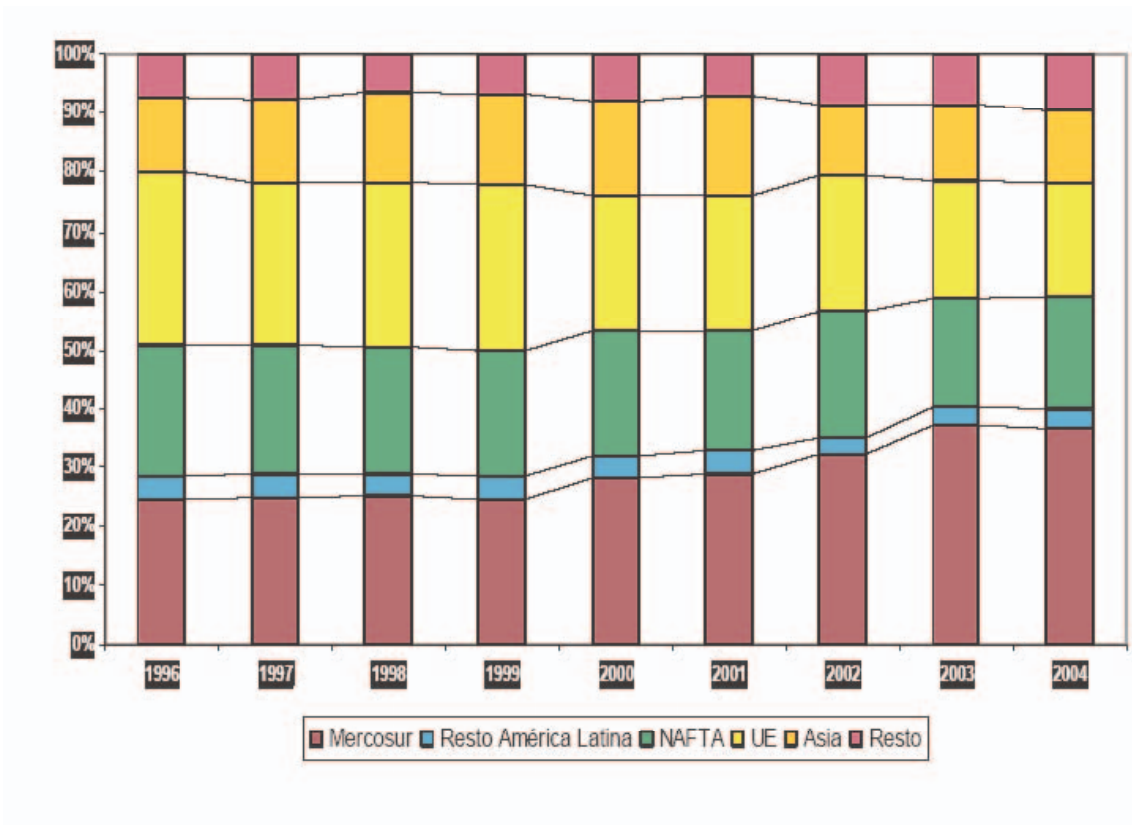
Importaciones por uso económico



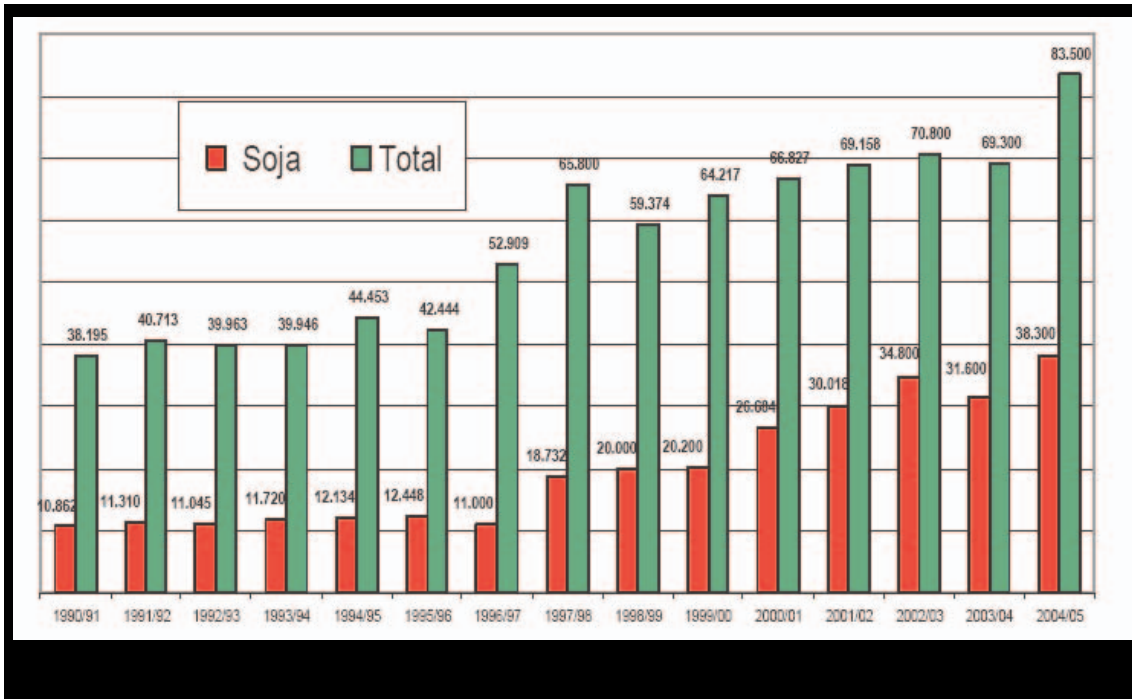
Exportaciones por zonas económicas



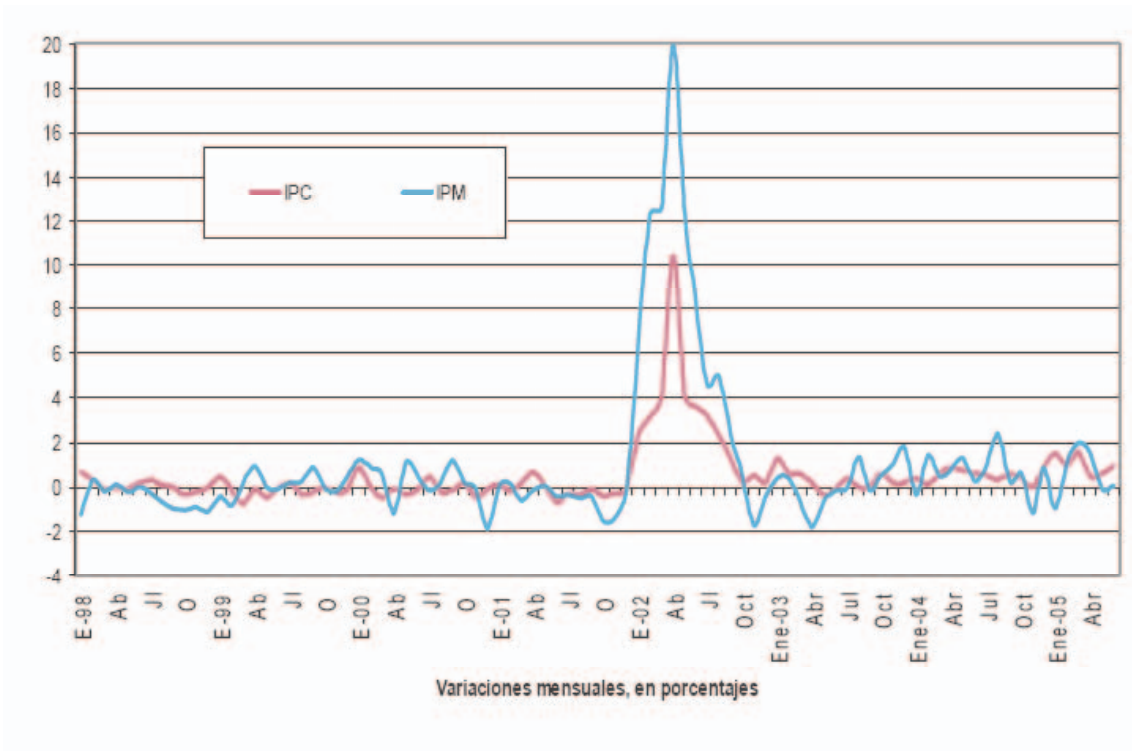
Importaciones por zonas económicas



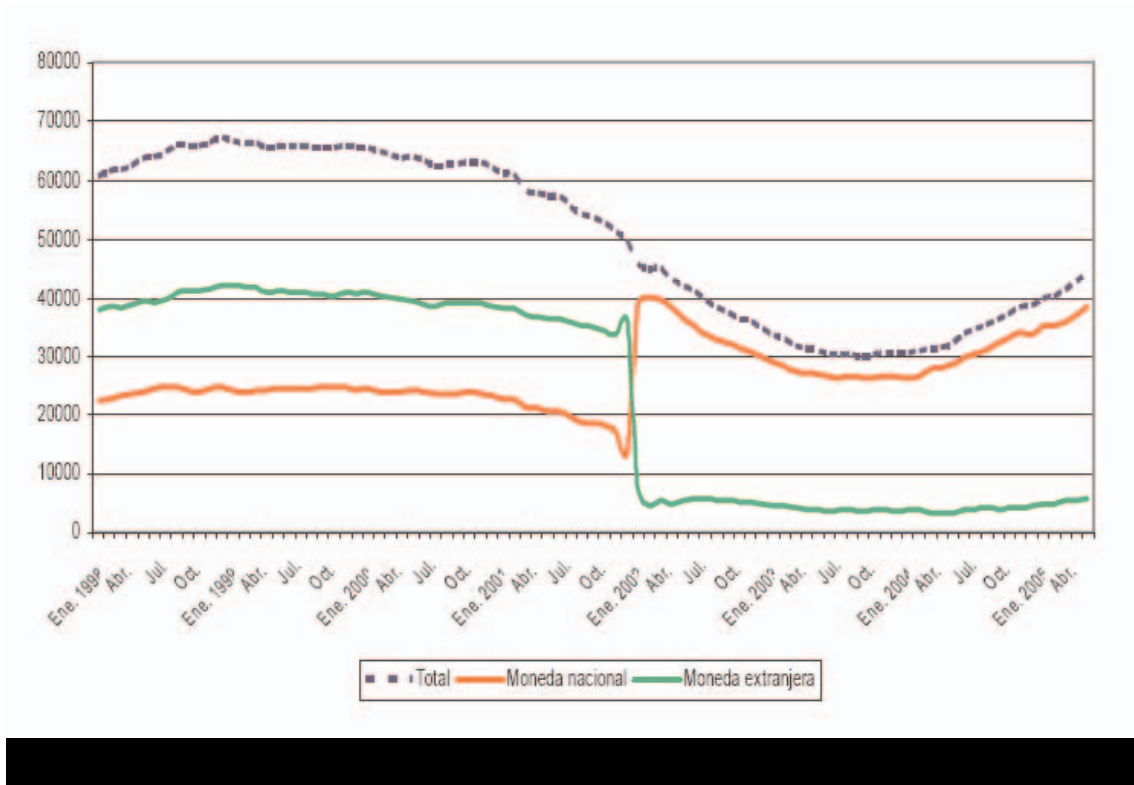
Producción agrícola (unidades: miles de toneladas)



Tasas de variación mensual de índices de precios. 1998-2005



Préstamos bancarios al sector privado (unidades: millones de pesos corrientes)



**Modos de desarrollo sustentables y  
alternativos viables. Estrategias y actores.  
La construcción de una burguesía industrial  
nacional y de una democracia económica**



## Sistemas de servicios de atención médica. Enfoque comparativo

Susana Belmartino \*

### Introducción

Los contenidos de esta ponencia se orientan a formular un enfoque comparativo entre las estrategias de reforma de los sistemas de servicios de atención médica (SSAM) que se debaten en la actualidad en el nivel internacional y las estrategias de cambio para dichos sistemas puestas en marcha en nuestro país.

La comparación propuesta se organiza en torno a algunas hipótesis de trabajo, que en una perspectiva metodológica estricta podrían no ser consideradas como *hipótesis* sino en carácter de *supuestos*, a saber:

- a. Las formas institucionales y la organización de los sistemas de servicios de atención médica constituyen una *construcción histórica*. Aunque las grandes transformaciones de los regímenes de regulación se difundieron internacionalmente en determinadas coyunturas críticas asociadas a profundos cambios verificados en los niveles macroeconómico y macro político, cada país seleccionó y adaptó nuevas formas organizativas en las que es posible reconocer la influencia de significativos *legados históricos*, reconocibles en el nivel de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, que mostraron su capacidad de influenciar las nuevas reglas de juego orientadoras de la dinámica de los SSAM.
- b. Las formas institucionales adoptadas en los países del occidente capitalista a partir de los años treinta-cuarenta adjudicaban al estado un rol predominante en la regulación de los SSAM, dando origen a la forma específica de institucionalidad política que se reconoce en la apelación a un ‘estado de bienestar’. Los alcances de la plena institucionalización de derechos sociales universales que tal apelación suponía variaron considerablemente entre los países centrales y entre estos países y los periféricos. Las formas organizativas adoptadas para los SSAM respondieron fundamentalmente a dos modelos, identificados de manera generalizada como “Servicio” y “Seguro”, cuyas especificidades se presentarán más adelante
- c. En Argentina y, en general, en América Latina, la capacidad de los SSAM para brindar atención médica a la población conforme a principios doctrinarios de aceptación generalizada, tales como universalidad, gratuidad, accesibilidad igualitaria, oportunidad y eficacia, estuvo severamente limitada. La expectativa de llegar a un sistema único con capacidad de cubrir a la totalidad de la población se verificó sólo con carácter excepcional y, en general, tardío. En nuestro país, el subsistema público adoptó características si-milares a la organización de un ‘Servicio’, mientras las obras sociales generalizaron la cobertura a la población en relación de dependencia bajo un modelo de ‘Seguro’.
- d. Las transformaciones que se generaron en el nivel planetario en las últimas décadas del siglo XX significaron, ya no solamente en el mundo occidental sino en la gran mayoría de los países, una profunda reformulación de los SSAM. La *reforma de la atención médica*, conforme a los términos generalizados para identificar tales procesos de cam-

\* Universidad Nacional de Rosario

bio institucional, estuvo en los años ochenta profundamente connotada por las estrategias de redimensionamiento del estado, desregulación, descentralización y privatización. Desde comienzos de los noventa se comenzó a reconocer las limitaciones resultantes de estrategias excesivamente simplificadoras y la adecuación de las organizaciones de financiamiento y provisión de atención médica al nuevo escenario, fue y sigue siendo objeto de un debate que reconoce múltiples vertientes de análisis y se sustenta en algunas experiencias significativas para las que se dispone de información confiable. En sus expresiones más moderadas ese debate recupera el rol regulador como función indelegable del estado y considera, a la par de los resultados del fortalecimiento de la competencia en un mercado adecuadamente regulado, los beneficios de una apuesta al compromiso y la concertación entre los diferentes agentes con intereses en el sistema, en un marco de instituciones dotadas de capacidad de sanción para las prácticas contrarias a los objetivos propuestos para los SSAM.

- e. Las estrategias de reforma de la atención médica se afianzaron en nuestro país a partir de los primeros años noventa. Hubo iniciativas provenientes del estado, en general fracasadas, y estrategias concertadas entre los principales actores sociales con intereses en el sistema: la CGT en tanto representante de las obras sociales y un sector de los proveedores con capacidad de controlar parte significativa de la oferta de servicios. Los cambios dieron origen a un nuevo régimen de regulación para los SSAM. En el diseño de las nuevas instituciones es posible verificar la influencia de determinados legados históricos construidos a lo largo de las décadas centrales del Siglo XX: débil capacidad de las agencias estatales para regular y supervisar los SSAM; predominio en la definición de reglas de los actores ubicados en el nivel intermedio del sistema - circunstancia que aumenta su fragmentación, heterogeneidad y desigualdad en el acceso a la atención por parte de sus beneficiarios-; pasividad por parte de la ciudadanía ante las limitaciones de los SSAM en el cumplimiento de las funciones a su cargo.

Conforme esos lineamientos de análisis, en este texto se parte en primer lugar de una caracterización esquemática de los modelos predominantes de SSAM en Europa Occidental a lo largo del siglo XX, en tanto influenciaron la organización de tales sistemas en América Latina y específicamente en Argentina. Se presentará brevemente la evolución de dichos modelos. Luego se analizarán las estrategias de reforma debatidas en esos escenarios y las aplicadas en el país, en función de justificar la hipótesis de existencia de legados históricos que limitan la capacidad del estado para reordenar los SSAM conforme sus propias definiciones de política sectorial.

## **Etapas en la evolución de los SSAM**

En el análisis de la evolución de los SSAM en Europa Occidental y América Latina se reconocen tres etapas.

### **1ª ETAPA: hasta mediados del siglo XX.**

En estos años es posible diferenciar dos grandes modalidades de organización del financiamiento y provisión de la atención médica:

I. Sistema de Seguro Nacional de Salud (con una o varias cajas financiadoras), financiado con contribuciones obligatorias de trabajadores, empleadores y estado. La provisión de



atención médica se efectúa por medio de servicios propios o contratación con instalaciones de atención médica públicas y privadas (ej.: Francia, Alemania, Brasil, Argentina).

II. Servicio Nacional de Salud, financiado y administrado por el estado. Provisión a cargo de una red nacional de instalaciones públicas, bajo formas organizativas de tipo comando vertical y control, con servicios ordenados regionalmente y por nivel de complejidad (ej.: Reino Unido, Suecia, Unión Soviética, Cuba).

En América Latina puede identificarse una forma organizativa propia del subsistema público que se caracteriza por redes escasamente articuladas de servicios de atención médica destinados a la población indigente, financiados a partir del presupuesto estatal y administrados por el estado nacional y/o los estados provinciales y municipios (Brasil, Argentina, México).

**2ª ETAPA: correspondiente al período de afianzamiento de los estados de bienestar. Décadas 1950 – 1970.**

En Europa Occidental se trata de un momento de expansión y complejización de las formas organizativas, ya que a los sistemas de seguros sociales destinados a cubrir a la población asalariada con inserción formal en el mercado de trabajo se incorporan mecanismos de ampliación de la cobertura hacia empresarios, cuentapropistas, trabajadores informales, desocupados e indigentes. Emergen además diferentes modelos de cobertura de seguro privado.

Analistas de la OCDE han procurado sistematizar el heterogéneo conjunto resultante. Jeremy Hurst, por ejemplo, propone un esquema clasificatorio relativamente simple, con capacidad de diferenciar modelos de organización. La estrategia analítica descansa en identificar una serie de subsistemas – construidos sobre la combinación entre modalidades de financiamiento y modalidades de provisión - que podrían encontrarse en diferentes combinaciones en la mayor parte de los países (OECD, 1992).

De ese modo se llega a la identificación de diferentes modelos a partir de la combinación de:

A. Dos formas de financiamiento:

*en función de primas voluntarias (sistemas privados); y  
sobre la base de impuestos o contribuciones obligatorios (sistemas públicos)*

B. Tres modalidades de vinculación entre financiadores y proveedores:

*reembolso de facturas médicas, sin conexión entre aseguradores y proveedores;  
contrato directo con proveedores, remunerados según el trabajo realizado;  
sistemas de financiamiento y provisión integrados, sin separación de funciones.*

Las combinaciones resultantes definen siete modelos de organización de servicios: a. voluntario con pago de bolsillo (residual); b. voluntario con pago por reembolso; c. público con pago por reembolso, d. voluntario con pago según contrato; d. público con pago según contrato; e. voluntario integrado; f. público integrado.

Conforme a los objetivos de esta ponencia, interesa recuperar las formas organizativas de los dos modelos más generalizados, aplicables en términos generales a los dos subsistemas identificados en Argentina: el modelo público integrado que correspondería al sub-

sistema público y el modelo también público - en tanto se financia con contribuciones obligatorias - en el que la provisión de servicios se obtiene mayoritariamente a partir de contratación con servicios privados.

En el cuadro inserto a continuación se completa el análisis de ambos modelos identificando las reglas de juego instituidas en cada uno y los incentivos y desincentivos vinculados a eficiencia, calidad y cobertura en operación en cada caso.

Modelo	Reglas de juego	Incentivos y desincentivos en relación a eficiencia, calidad y cobertura.
Modelo público con pago según contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>*seguro obligatorio, fondos de enfermedad o cuerpos financiadores que generalmente no compiten</li> <li>*contribuciones obligatorias relacionadas con el ingreso ó imposición general</li> <li>*pagos por prestación o capitación a proveedores independientes, que pueden ser organismos públicos.</li> <li>*pueden existir métodos de pago vinculados con carga de trabajo</li> <li>*terceros pagadores: múltiples fondos de enfermedad; asociaciones de fondos de enfermedad; agencias del gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*controla problemas de equidad y selección de riesgo, puede asegurar cobertura universal</li> <li>*cuando existe elección del proveedor por el paciente hay competencia por cantidad y calidad de servicios, no sobre precios</li> <li>*puede haber eficiencia micro si se utilizan incentivos o regulación en los contratos.</li> <li>*la libre elección del proveedor y el pago por acto médico estimulan el mecanismo de demanda inducida por la oferta: sobredimensionamiento de capacidad instalada en camas, aparatología y especialistas.</li> </ul>
Modelo público integrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>*contribuciones obligatorias o imposición general</li> <li>*cuerpos de financiamiento público en niveles central o locales de gobierno</li> <li>*pagos a proveedores por salarios y presupuestos globales</li> <li>*gobierno principal asegurador y principal proveedor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*preserva equidad con acceso universal</li> <li>*generalmente no hay elección de asegurador y elección de proveedor limitada</li> <li>*la eficiencia macroeconómica es responsabilidad de los gobiernos</li> <li>*las decisiones de nivel micro queda en manos de los profesionales, sin incentivos para eficiencia o preferencias del paciente</li> <li>*los proveedores eficientes son recompensados con más trabajo pero no con mayor remuneración</li> <li>*listas de espera</li> <li>*falta de incentivos para reducir costos</li> </ul>

Fuentes: OECD, 1992; Evans, 1991

En las formas organizativas identificadas se reconoce a partir de los años 1970 y 1980 una serie de dificultades en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia, control de cos-

tos y equidad en el financiamiento y provisión de atención médica, con diferente peso en cada uno de los modelos y en los diferentes países. Tales dificultades incluyen:

- rápido crecimiento del gasto en salud en algunos países y presiones para mayor gasto en todos, en general asociados con problemas reconocidos de eficiencia asignativa;
- atención excesiva o innecesaria y sobre-medicalización de problemas sociales en algunos países;
- atención inadecuada y atención impersonal y falta de sensibilidad ante las necesidades del paciente por parte de los proveedores;
- aumento de listas y tiempos de espera en algunos países;
- evidencia sobre grandes e inexplicables variaciones en actividad y costos unitarios entre y en el interior de los países;
- falta de coordinación entre proveedores en la mayoría de los países;
- evidencia sobre permanencia de desigualdades en salud, en acceso a atención médica y en pago por atención médica en varios países. (OECD, 1992)

Sobre estos análisis y constataciones se apoyaron los movimientos de reforma de la atención médica, generalizados en los años 80 y 90, dando lugar a una nueva etapa de desarrollo.

### **3ª etapa. Los movimientos de reforma de los años ochenta y noventa**

Los procesos de reforma de la atención médica pueden leerse como un factor más en transformación en el interior de sociedades profundamente convulsionadas por la necesidad de adaptarse a nuevos escenarios, relativamente volátiles y penetrados por todo tipo de incertidumbres. Los años 1980 y 1990 fueron testigos de esos procesos de reforma y de un intenso debate originado en la preocupación por proporcionarles cauce.

La primera de estas décadas se caracteriza por el auge de la ola privatizadora; la segunda provee visiones más matizadas que se concretan en el rechazo de las perspectivas excesivamente simplificadoras (Creese, 1993); el interés por redefinir y especificar las funciones del estado (Musgrove, 1996; Jönsson y Musgrove, 1997; Helm, 1992); por fortalecer sus capacidades de gestión y garantizar la aplicación de sanciones efectivas al incumplimiento de sus mandatos (World Bank, 1997; OPS/OMS, 1991); la preocupación por establecer el *mix* adecuado de regulación y competencia (Maynard 1993, 1996 a y b; Oxley y Mac Farland, 1994; Pellisé, 1996); y el predominio de perspectivas que se orientan tras ese objetivo. Las propuestas operativas se expresan en fórmulas de diferente formato portadoras de un mensaje relativamente uniforme: competencia administrada o gerenciada, mercados regulados, mercados internos, contratos de gestión, incentivos y lineamientos de práctica, organización de la demanda, gestión de información, etc.

Esa orientación actual en los modelos de reforma por llegar a un *mix* de competencia y regulación que se adecue a las circunstancias, tradiciones, necesidades, expectativas e intereses organizados presentes en cada país, es lo que lleva a algunos analistas a plantear que al fin del proceso los diferentes sistemas compartirán más rasgos comunes que aquéllos que los precedieron, o bien el rango de diferencias no será tan amplio.

El reconocimiento paralelo de la necesidad de regular el mercado y de la conveniencia de establecer mecanismos de competencia o cooperación en formas organizativas anterior-

mente integradas, que operaban guiadas fundamentalmente por lógicas centralizadas de comando y control, llevaría a acercamientos relativos en las nuevas formas de organización. La antigua polaridad entre los sistemas completamente integrados y aquéllos caracterizados por la presencia de múltiples agentes sin vínculos aparentes que ordenaran sus intercambios, habrá cedido lugar a una diferenciación en los primeros de las funciones de compra y provisión de servicios a partir de mecanismos de mercado interno o compromisos públicos, en los últimos a diferentes formas de integración – formal o virtual – que abren paso a acuerdos expresados en contratos de mediano o largo alcance.

Como consecuencia, en la actualidad ha cobrado importancia en el debate internacional la identificación de una *función de compra*, en tanto diseño y puesta en marcha de mecanismos capaces de regular las relaciones entre financiadores y proveedores, de manera de operar sobre tres grandes objetivos asignados a los sistemas de atención médica:

- la eficiencia productiva de los sistemas de servicios,
- la calidad de la atención provista,
- la satisfacción de los pacientes por la atención recibida.

Entre los defensores del fortalecimiento de esta función se argumenta que la compra puede jugar un rol clave en la mejora del desempeño del sistema de salud, particularmente cuando se genera un movimiento desde formas pasivas de compra (frecuentes en los modelos públicos basados en contratos, donde el financiador se limita a transferir recursos a los proveedores conforme a la facturación recibida) a formas más proactivas y estratégicas. Una posible definición de compra estratégica coloca el énfasis en la búsqueda de un mejor desempeño de los SSAM por medio de la asignación efectiva de recursos financieros a los proveedores, lo que supone tres conjuntos de decisiones explícitas: *qué* intervenciones deben ser compradas en respuesta a las necesidades y deseos de la población, tomando en cuenta las prioridades nacionales de salud y la evidencia sobre costo-efectividad; *cómo* deben ser compradas, incluyendo los mecanismos contractuales y sistemas de pago; y *a quiénes*, a la luz de los niveles relativos de calidad y eficiencia de los proveedores

Pocurando entender los diferentes componentes de la compra estratégica y el ambiente organizativo en el cual opera, un número de analistas adopta una perspectiva teórica principal-agente. Esto proporciona una trama en el interior de la cual pueden ser examinadas las relaciones entre diferentes actores. En una publicación reciente de la OMS se adopta una triple trama principal-agente que identifica: i) las relaciones entre consumidores/ usuarios y compradores; ii) las relaciones entre compradores y proveedores; y iii) la relación entre el gobierno y el comprador, (Figueras, Robinson y Jakubowski (eds.), 2005)

En el interior de la última relación identificada, entablada entre gobierno y organizaciones compradoras, uno de los objetivos asignados a la política de implementación de una función de compra, muy relevante para el modelo argentino, es el referido al fortalecimiento de la capacidad y credibilidad de los gobiernos.

Se alega que las agencias estatales a cargo de la regulación y control de los SSAM enfrentan una serie de barreras técnicas, económicas, políticas y culturales que afectan su credibilidad y capacidad para llevar adelante una regulación efectiva de la estrategia de compra: faltan las habilidades técnicas y administrativas requeridas, los departamentos encargados de la regulación a menudo no tienen suficientes equipos y disponen de poca información sobre la conducta de proveedores y compradores. Además, hay sustanciales costos de transacción involucrados en la formulación de políticas de salud, particular-

mente en el establecimiento de una trama reguladora, la compilación y análisis de información adecuada y el monitoreo del desempeño de los proveedores.

Un obstáculo económico y político mayor resulta de la brecha entre las garantías públicas de provisión de atención médica y la disponibilidad de financiamiento público. Los obstáculos políticos resultarían además incrementados por la debilidad de algunos gobiernos para hacer obligatorias sus disposiciones y por la divergencia de las perspectivas de política entre diferentes agencias con imperio sobre los sistemas de servicios.

Un segundo componente importante de la función de compra expresado en la relación de agencia establecida entre compradores y proveedores, se vincula a los contenidos de los contratos destinados a establecer derechos y obligaciones recíprocas.

En el diseño de las pautas contractuales se otorga importancia a los siguientes ítems:

- definición de las necesidades de atención de la población cubierta conforme a criterios demográficos y epidemiológicos;
- identificación de la evidencia existente sobre procedimientos costo-efectivos;
- formulación de lineamientos de práctica;
- composición del paquete de servicios cubiertos con especificación de costo y volumen de los servicios a proveer;
- definición de las formas de organización adecuadas;
- monitoreo de utilización;
- indicadores de evaluación de desempeño;
- condiciones de selección de proveedores;
- modalidades de retribución;
- evaluación de satisfacción del paciente.

En la tercera relación de agencia, la establecida entre la población que requiere atención y las organizaciones a cargo de la compra de servicios adecuados para la satisfacción de esas necesidades, se identifican como cuestiones problemáticas en primer lugar, la delimitación de las necesidades que deben ser atendidas y la especificación de prioridades en la asignación de los recursos disponibles; en segundo término, las dificultades inherentes a la necesaria articulación entre expectativas de la población respecto de la satisfacción de sus necesidades y la perspectiva propia de los técnicos respecto de la atención adecuada.

El conjunto de instrumentos para resolver esas cuestiones problemáticas incluye mecanismos de consulta a la población, participación de organizaciones de *advocacy*, realización de estudios epidemiológicos y legislación sobre derechos del paciente.

### **La triple relación de agencia en Argentina**

La conveniencia de una reforma del SSAM en Argentina se defendió con argumentos de difícil refutación. Las obras sociales fueron caracterizadas en tanto recibían aportes de beneficiarios que constituían una “población cautiva”; no se generaba en consecuencias estímulos para eficacia y eficiencia. Su desempeño histórico había revelado la inexistencia de preocupación por programar o supervisar la atención brindada a sus beneficiarios.

Conformaban un sistema fragmentado y heterogéneo que producía desigualdad de la cobertura y estratificación del acceso de la población a los servicios.

El subsistema público subsidiaría, según esa perspectiva, al sistema de obras sociales, atendiendo en forma gratuita a los beneficiarios que resultaban excluidos de la cobertura por ellas proporcionada, por su incapacidad de asumir el costo de los co-seguros y el plus.

No formó parte del diagnóstico de los reformadores, en cambio, la falta de regulación efectiva y control de las organizaciones proveedoras de atención, y los incentivos presentes en la libertad de prescripción reconocida a los profesionales en combinación con la dominancia del honorario por acto médico como mecanismo de pago generalizado. La expansión no controlada de capacidad instalada cama y aparatología de eficacia, no siempre adecuadamente evaluada y la expansión del número de especialidades, subespecialidades y especialistas no tuvieron expresión explícita en su propuesta de cambio.

En procura de una presentación ordenada de los procesos de reforma que llevarían a una transformación de las instituciones del SSAM, es conveniente comenzar por la relación de agencia que involucra a la población demandante de cobertura y organizaciones financiadoras. Su tratamiento en primer lugar se vincula al hecho de que fue la única que mereció la atención de los reformadores estatales por medio de dos estrategias de política: la disposición por decreto de la desregulación de las obras sociales y los proyectos de regulación de las empresas de medicina privada (equivalente local del seguro privado) presentados al Congreso y no sancionados.

Ambas estrategias fracasaron en sus objetivos de racionalización y reordenamiento del sistema. La libre elección de la organización hacia la cual canalizarían sus aportes los beneficiarios de las obras sociales se implementó tardíamente – establecida por un decreto de enero de 1993 se puso en marcha a partir de enero de 1997, demostrando la debilidad de la vocación reformadora del gobierno – y estuvo muy connotada por las prácticas destinadas a desalentarla y/o condicionarla, puestas en marcha por diferentes agentes con interés en sus resultados, y por la completa falta de la información necesaria para permitir a los beneficiarios del sistema conocer el desempeño de las diferentes obras sociales entre las cuales podían ejercer su opción. Los resultados fueron ambiguos y estuvieron lejos de satisfacer las expectativas declaradas por los reformadores: la cantidad de obras sociales en dependencia de la ANSSAL se redujo de un total de 361 registradas en 1994, a 290 en febrero de 1999. La heterogeneidad en el número de beneficiarios y captación de recursos siguió siendo la regla entre las organizaciones *supérstites*. Decisiones posteriores orientadas a reducir la multiplicidad de coberturas canalizando los aportes del grupo familiar hacia una única entidad de su elección o a garantizar un aporte mínimo a los beneficiarios de menores recursos, no pudieron ser implementadas por déficit de información en la agencia estatal a cargo (ANSSAL /Superintendencia de Servicios de Salud)

Entre las relaciones de agencia arriba identificadas, la que vincula a compradores y proveedores de servicios fue la más afectada por los cambios. La decisión del estado (decreto 9/93) se limitó en este caso a establecer la completa libertad de contratación entre organismos financiadores y proveedores de servicios.

En el interior de esta relación de agencia el estímulo para el cambio devino de la crisis financiera de las obras sociales, que en los primeros años noventa impuso modificaciones significativas en su relación con los proveedores de atención médica. La principal de ellas fue la introducción de innovaciones en los contratos anteriormente pactados entre confe-

deraciones representantes de la oferta y obras sociales a partir de la formulación de nuevas pautas contractuales, que reemplazaban los tradicionales mecanismos de libre elección del profesional y pago por prestación, por estrategias de selección de proveedores y pagos modulados o capitados.

La denominación contrato de riesgo, aplicada a los nuevos convenios, remite directamente a las nuevas reglas de juego que se generan como consecuencia del cambio en la forma de pago. La remuneración capitada, consistente en un pago preestablecido, por beneficiario, por mes, a la entidad que se hace responsable de la provisión de los servicios, supone una transferencia de riesgo desde las entidades financiadoras hacia las organizaciones proveedoras a cargo de la administración de los contratos.

Esa transferencia de riesgo opera en dos niveles: traslada a los representantes de la oferta de servicios el riesgo propio del mercado de atención médica derivado de la posible emergencia de costos catastróficos en la atención de un determinado conjunto de beneficiarios, y también el vinculado a posibles conductas oportunistas por parte de los proveedores directos, traducidas en sobreprovisión y sobrefacturación de servicios. Las organizaciones responsables de la provisión de servicios deberán también hacerse cargo de la presión sobre los costos resultante del exceso de capacidad instalada, la multiplicidad de bocas de expendio y el libre acceso de los pacientes a través de cualquiera de ellas. La utilización de módulos en el pago de internaciones crea un incentivo en el interior de la institución sanatorial para racionalizar el proceso de atención de manera de evitar el gasto innecesario o superfluo. Se esperaba que estas nuevas formas de pago generaran incentivos opuestos a los propios del pago por acto médico, considerados en general como desencadenantes de los procesos reconocidos internacionalmente en términos de *demandada inducida por la oferta*. Las nuevas pautas contractuales beneficiaban a las obras sociales, ya que les permitían una ejecución presupuestaria previsible, y a los sanatorios con mayor capacidad de gestión, permitiéndoles un flujo mayor de pacientes por medio de contratos cerrados entre obras sociales y redes de sanatorios.

Las nuevas modalidades contractuales se difundieron muy lentamente en el interior del SSAM, y estimularon innovaciones importantes en la gestión de los contratos, derivadas de la necesidad de compatibilizar los pagos por beneficiario percibidos por las organizaciones administradoras – o *gerenciadoras* en la denominación que se generalizaría más tarde – con la continuidad de la remuneración a los proveedores directos mediante la modalidad tradicional de pago por acto médico. Los principales mecanismos introducidos para garantizar ese difícil equilibrio financiero fueron la conformación de una red o listado preestablecido de proveedores, limitando la posibilidad de libre elección, la introducción de médicos generalistas o de familia con rol de *gatekeeper*, la implementación de sistemas informáticos destinados, registrar las prácticas prescriptivas de cada profesional, el establecimiento de normas de práctica y la auditoría previa a la autorización de determinadas prácticas; todos ellos diseñados en función de estimular en cada proveedor una conducta prescriptiva orientada a limitar la cantidad de servicios provistos y el desarrollo de una conciencia de costos.

En la reforma argentina, por consiguiente, podría argumentarse en torno a la existencia de una función de compra en la generalización de la presencia de gerenciadoras encargadas de administrar los contratos capitados. Sin embargo, es necesario recuperar algunas diferencias significativas. La función de compra se cumple en beneficio de una población determinada, con un perfil epidemiológico conocido, en procura de contratar los servicios adecuados para eventuales necesidades de atención y monitorear la atención prestada para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los provee-

dores. La gestión de cápitás en Argentina carece de información epidemiológica relativa a su población a cargo, tampoco la construye hacia el futuro, en parte porque en general no registra diagnósticos, fundamentalmente porque su objetivo principal no se orienta a proporcionar una atención adecuada al conjunto de beneficiarios. La organización de complejos registros informáticos de utilización de servicios tiene por objeto el control de las pautas prescriptivas de los profesionales de manera de asegurar un resultado equilibrado entre recursos y gasto.

Los cambios en las relaciones entre financiadores y proveedores influenciaron otra relación de agencia: la establecida entre proveedores y pacientes – no identificada en la bibliografía citada, pero muy significativa en nuestro país. Esa relación tuvo sustancial impacto en el régimen anterior, ya que, ante la abdicación o parálisis del estado en su función de regular el sistema y el desinterés de parte de los financiadores por controlar la conducta prescriptiva de los proveedores, la relación establecida en el espacio micro entre el profesional a cargo de la atención y su paciente se transformó en el principal mecanismo de asignación de recursos del SSAM. Bajo el régimen anterior, se reconocía como problemáticas por buena parte de los analistas la generalización de la práctica de demandar atención en cualquiera de los niveles del sistema – en general los más especializados y dotados de la tecnología más sofisticada y costosa – y la libertad de prescripción reconocida a los profesionales. La situación se invirtió a partir de la introducción de los contratos capitados y los mecanismos de control de utilización. Por esa vía se puso en marcha una cuidadosa supervisión de la práctica prescriptiva del médico y se establecieron incentivos conducentes a reducir la provisión de servicios y controlar el gasto.

Una consecuencia adicional de las nuevas modalidades de contrato es que los beneficiarios de las obras sociales han sufrido la reducción de la muy amplia posibilidad de elección entre profesionales en práctica independiente y sanatorios que tenían en el modelo anterior. En función de las nuevas relaciones entre financiadoras y proveedores se ha reducido considerablemente la oferta de profesionales y servicios para cada obra social, sus beneficiarios sólo puede optar entre los integrados a la red de proveedores con la cual la entidad financiera ha formalizado el respectivo contrato.

Entre las prácticas de gestión adoptadas para alcanzar el equilibrio financiero de los contratos capitados tuvo un lugar importante la asignación a cada proveedor directo de una cuota mensual para cada una de las prácticas con utilización de tecnología que podía aplicar a sus pacientes. Cuando el profesional alcanza ese tope, se ve obligado a postergar hasta el comienzo del siguiente mes las prácticas prescriptas, con el consiguiente deterioro de la calidad de la atención. También se definen cuotas para las internaciones clínicas, plazos mínimos para una consulta de segunda vez, y otros límites a la libertad de prescripción anteriormente ilimitada en manos de cada profesional. La reducción del consumo superfluo de prácticas que encarecen los costos pudo haberse resuelto a partir de la elaboración de lineamientos de práctica, que establecen con precisión las pautas a seguir por el profesional a lo largo de proceso de atención de las patologías más comunes. Este recurso tuvo un aplicación limitada.

No se ha modificado sin embargo la posibilidad de ingresar al sistema por cualquiera de sus niveles, optando libremente entre médicos generales o especialistas, tanto en práctica independiente como integrados en instituciones más complejas. El control del gasto en medicamentos toma fundamentalmente la forma de co-pagos y el relativo a procedimientos se ejerce por medio de auditoría. La introducción de *gatekeepers*, puesta en marcha tardía-



mente con el objeto de racionalizar el consumo y reducir costos, tiene una presencia mínima en la totalidad del sistema.

Puede señalarse también la influencia de los cambios ya mencionados en las relaciones contractuales entre financiadoras y proveedores de servicios en la mayor estratificación de la utilización de atención médica por parte de la población beneficiaria. Esto se debe a que los pagos capitados que pueden ofrecer las obras sociales con limitados recursos por beneficiario se traducen en un recorte a veces severo de la atención provista. Además, el brusco descenso de los niveles de inflación impidió a las entidades financieras continuar licuando las deudas con los proveedores por el simple recurso de atrasar su pago.

Un rasgo que ha caracterizado la evolución de la oferta de servicios en los últimos años ha sido la aparición de nuevas modalidades de atención médica: servicios de emergencia, traslado de pacientes, cirugía ambulatoria, internación domiciliaria. En términos regionales estas nuevas formas organizativas que reflejan la incorporación de nuevas técnicas destinadas a reducir costos sin deteriorar la calidad de la atención provista se concentran en el área metropolitana y las ciudades más importantes del interior.

La mayor estratificación por ingreso de la población beneficiaria del sistema y las mayores trabas que sus sectores más débiles encuentran para acceder a la atención médica, se expresa también en el creciente número de beneficiarios de obras sociales que requieren atención en el subsistema público.

### **A modo de cierre**

Pese a lo esquemático de la presentación, la información provista debería permitir una conclusión relativa a la inexistencia de una intervención activa del estado sobre las organizaciones financiadoras de la atención médica. La relación de agencia establecida entre el gobierno y los potenciales compradores, a la que se asigna valor estratégico en el debate internacional, expresa en este caso una delegación de hecho de la potestad reguladora en beneficio de los acuerdos entre financiadoras y proveedores, tornando evidente la debilidad institucional de las agencias a cargo de la regulación de los SSAM.

En trabajos anteriores se ha abordado la cuestión en términos de construcción histórica: la trama institucional construida entre actores sociales y actores estatales en los orígenes del sistema de seguridad social médica ha generado obstáculos permanentes para alcanzar los valores que ese sistema debía garantizar. El principal déficit se ha ubicado históricamente en la falta de disposición reguladora de la agencia estatal a cargo. Esas condiciones en el nivel macro determinaron que las reglas de juego destinadas a regular el acceso de la población a los beneficios del sistema se definieran en otras instancias, ninguna de ellas preocupada por la eficacia, eficiencia y efectividad en la utilización de los recursos involucrados.

La reforma de los años noventa pretendió reemplazar un sistema que ordenaba una lógica de actores sociales en pugna por la apropiación de los recursos disponibles, por uno que regula por la lógica neutral de un mercado de oferta y demanda de cobertura, libremente vinculado a otro de oferta y demanda de servicios de atención. Los esquemas solidarios no eran desdeñados, pero se promovían en tanto instrumentos adecuados para compensar los riesgos de los que eran portadores individuos que sólo podían realizar aportes vinculados a sus remuneraciones. El valor predominante se ubicaba en las opciones racionales de individuos adecuadamente informados. La competencia entre entidades financiadoras por un lado y proveedores de atención por el otro, conduciría a la afirmación de las más eficaces y estimularía la eficiencia en la administración de los recursos involucrados.

Los reformadores sabían que para generar un mercado con determinadas condiciones de competencia no bastaba con desregular el anterior. Era necesario establecer nuevas normas y garantizar su cumplimiento por medio de sanciones a los infractores. Nuevamente la trama institucional heredada conspiró contra la generación de nuevas instituciones desde el nivel macro. La reforma fracasó en consolidar los objetivos que sus protagonistas se habían propuesto y las relaciones en el interior del sistema se reformularon en el interior de la fragmentación existente. Se enfrenta ahora un sistema aún más desordenado, heterogéneo, ineficaz, ineficiente, que el que lo precediera, con escasas posibilidades de brindar atención médica en forma adecuada a las necesidades de la población a cargo.

## Bibliografía

- Creese AL (1993), *Public and private mix and competence in health care systems*, Ginebra: World Health Organization. Division of Strengthening of Health Services, Mimeo.
- Evans RG. (1981), "Incomplete Vertical Integration: The distinctive structure of the health care industry", en van der Gaag J, Perlman M. (ed), *Health, Economics, and Health Economics*, North Holland Publishing Company: 329-351.
- Figueras J., Robinson R., Jakubowski E., (eds) (2005), *Purchasing to improve health system performance*, European Observatory for Health Systems and Policies Series.
- Helm D. (1992), *The Economics Borders of the State*, New York: Oxford University Press.
- Jonnsson B., Musgrove P. (1997), *Government Financing Health Care* Washington: World Bank. Mimeo
- Maynard A. (1993), "Competition in the UK National Health System: Mission impossible?", *Health Policy* 23: 293-204.
- Maynard A. (1996a), "Future directions for health-care reform", en Drummond MF, Maynard A (eds.) (1996), *Purchasing and Providing Cost-Effective Health Care*, Cambridge: Churchill Livingstone Ed. University Press: 243-253.
- Maynard A. (1996b.), *Health Care Reform. The Role of Health Economics in Informing Difficult Choices*, International Seminar on Conceptual and Methodological Issues in Health Economics. Rio de Janeiro: Mimeo.
- Musgrove P. (1996), *Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns*, Washington: World Bank, Human Development Department. Mimeo.
- OECD (1992), *The Reform of Health Care. A Comparative Analysis of Seven OECD Countries*, París: OECD.
- OPS / OMS (1991), *The Public Private Mix in National Health Systems and the Role of Ministries of Health*, Background Document for Interregional Meeting. Cocoyo, Morelos México: OPS /OMS.
- Oxley H, Mac Farlan M. (1994), *Health Care Reforms. Controlling Spending and Increasing Efficiency*, París:OECD.
- Pellisé L. (1996), "Regulación de competencia en el mercado de seguros sanitarios español. Capitalización y selección de riesgos en MUFACE", en Meneur R, Ortún V. (eds.) (1996), *Política y gestión sanitaria: la agenda explícita*, Barcelona: SG Editores: 301-320.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Washington DC: The World Bank.

## La construcción de la sociedad y el desarrollo económico en la Argentina, objetivos indivisibles

Rubén Beremblum

Como saben, yo no soy economista, por lo tanto voy a tratar de compartir con ustedes algunas reflexiones que tienen muy poco que ver con la economía. Me he acercado a la economía por la puerta de atrás, por el granero, por el lado de la historia económica, y mi objetivo en esta ocasión es referirme al tema del desarrollo económico y la construcción de la sociedad como objetivos indivisibles, para decir en una drástica síntesis, lo que sería el corolario, así les permito a los que quieran desde ahora conocer el final y no necesiten ver si el asesino es o no el mayordomo, lo que trato de sostener: es inútil que nos preocupemos por ver cómo se construye el desarrollo de la nación o de la región, dejando a un lado a la mayoría de la población o por lo menos a una gran e importante minoría, porque eso es imposible. Si hemos de tener desarrollo económico, va a ser por medio de la integración en el marco de un nuevo proyecto de nación, de esos dolientes diez millones de ciudadanos argentinos que en estos momentos no llegan a la línea de flotación.

La idea de por qué esto es así resulta de dos vertientes, la primera, hace cinco años que estamos martillando sobre este tema, a partir del Plan Fénix, y la segunda es la observación de lo que ha pasado en el mundo. Cuando nosotros revisamos la historia económica de los últimos doce, quince, veinte países que han alcanzado un satisfactorio desarrollo económico, (cuando hablo de satisfactorio me refiero a lo que vulgarmente los economistas denominan desarrollo más allá de cualquier consideración filosófica que podamos tener en cuanto a cuestiones como la ecología, o la particular distribución de los ingresos en cada uno de esos modelos y aún a los modelos políticos que puedan modificarse en cada una de esas naciones) la realidad es que no existe ningún modelo de desarrollo económico satisfactorio que no haya sido, yo diría, precedido por un insistente y tesonero esfuerzo de la sociedad para incluir a cada vez más sectores en un proceso de construcción de un tejido social muy denso y muy complejo y que es infaltable cuando uno estudia la historia económica de los países centrales. Si nosotros pensamos que a Europa o los Estados Unidos les ha llevado dos siglos esa construcción, y también pensamos o tratamos de describir cómo fue el proceso argentino en el cual se intentó esa construcción de la sociedad, tomamos una conciencia penosa acerca del trabajo que nos espera si pretendemos construir un país serio en donde el desarrollo económico esté precedido o acompañado por ese proceso de cohesión social indispensable que estoy señalando y que existe en los países de desarrollo económico o de desempeño económico satisfactorio.

¿A qué me estoy refiriendo en la práctica? Cuando nosotros contemplamos la vida en los países desarrollados, observamos que la población practica pautas de conducta, hábitos de consumo, procesos educativos, difusión de tecnologías en el seno de lo que podríamos llamar el sentido común de la sociedad, que dependen en grado sumo de factores económicos y culturales que nacen con la población, que la acompañan en el seno de su familia desde antes de nacer y que acompañan al individuo en un largo proceso de conformación de la personalidad. Cuando estoy hablando de familia, estoy hablando de vivienda, estoy hablando de indumentaria, incluyendo el calzado adecuado, la provisión médica. Supone también la existencia de servicios odontológicos, de prevención de las enfermedades más comunes de la niñez, de vigilancia de los procesos de alimentación, las cuestiones referi-

das a los institutos educativos, a las metodologías pedagógicas, a los contenidos de los programas, a los sistemas de transporte, de vivienda, de calefacción y de refrigeración cuando lo haya, a los sistemas inclusive intrafamiliares de estimulación, incluyendo aquellas cuestiones que tienen que ver con los afectos y que tienen inmediata y fuerte vinculación con los aspectos del futuro desarrollo de los saberes y capacidades de los individuos.

Y en un momento final, tiene que ver con el proceso educativo propiamente dicho, donde estamos frente a una creciente parte de la población que *concorre* a instituciones donde recibe una formación que tiene que ver con las aptitudes para el trabajo pero también con la adecuación a la vida social, lo que algunos llaman el capital social, y lógicamente aquellas cuestiones referidas a la disciplina social, y también por qué no, a la ingestión de los valores adecuados de acuerdo con esa visión que también explicaba Galbraith en su libro sobre el nuevo estado industrial.

En la Argentina, todo ese mecanismo se diluyó en en nuestra historia inmediata, cuando se dio la extinción del proyecto nacional argentino. Digamos que a lo largo de casi un siglo, con grandes retrocesos y con una fuerte limitación del sistema político que desde 1930 en adelante no pudo contener a todos los actores, sin embargo llegamos a desarrollar un consenso acerca de algunas ideas básicas que tuvieron mucha potencia en la sociedad argentina hasta mediados de la década de los setenta. Me estoy refiriendo, por un lado, a la visión de que se podía llegar al éxito individual y social a través de la que llamamos “cultura del trabajo y del esfuerzo” y por otro lado, a que el estado como líder de una red de desarrollo social podía tener la vanguardia, podría ser el líder de la construcción de los procesos sociales necesarios para ese tipo de desarrollo.

Todos sabemos, y no vale la pena insistir ahora, qué pasó en el último tercio del siglo pasado, hemos tenido dos procesos fuertemente vinculados, por un lado el desplome de nuestro proyecto nacional, que tuvo dramáticas manifestaciones en la vida cotidiana, pero también la extinción del desarrollo estratégico para la nación. Y en segundo lugar, en un triunfo del neoliberalismo que acentuó dramáticamente como en ningún sitio del mundo vez, una de las características más destructivas de esa extinción del proyecto nacional.

Yo siempre pongo el ejemplo de los ferrocarriles, y les explico a mis alumnos de historia económica cómo fue la destrucción del sistema ferroviario argentino, y sí hablo en el mundo contemporáneo de la destrucción del sistema ferroviario argentino, a lo que me estoy refiriendo es a la destrucción del sistema de transporte argentino. Cómo fue, esto es muy sencillo, teníamos 36.000 kms de vías férreas que andaban muy mal y requerían grandes inversiones del estado y subsidios para funcionar. Con algunas limitaciones que se fueron introduciendo al servicio y del levantamiento de los ramales que se juzgaban innecesarios, desde el punto de vista de los servicios y no de su costo, que se dio sobre todo en la época de Frondizi, y que continuó después en menor medida, se fue reduciendo esa estructura ferroviaria. Y luego llegamos a los años noventa en los cuales funcionó el principio de que la muerte del perro aseguraba la extinción de la enfermedad de la rabia, o sea los trenes ahora no van a ningún sitio, los 5.000 kms que quedan son muy poco para lo que sirven pero, eso sí, seguimos pagando subsidios muy importantes, en estos momentos estamos en el orden de los 90 millones de pesos, o sea 30 millones de dólares, para decirlo en términos universales, pero los trenes ya no van a ningún sitio.

En cambio, sí le han dejado la capacidad de transporte a un sistema automotor que a su vez gira sobre rutas cuya construcción descansa en la voluntad del Estado, porque el sistema de peaje sólo asegura la manutención, el mantenimiento de la red vial. Basta decir que

desde que existen los peajes en la Argentina, se han recaudado alrededor de 4 mil millones de dólares en concepto de peajes, y que el sistema de peaje, porque así fue diseñado, no ha construido un solo metro de autopista nuevo. Quien ha construido algo ha sido el Estado, que luego inconcebiblemente entregó esas pocas autopistas a la administración del sistema de peaje.

Dislates como estos podríamos describir muchos, baste pensar en lo que ha significado la extranjerización del sistema de aerotransporte comercial, nos podemos cansar de buscar ejemplos. Ahora, derrotando políticamente al neoliberalismo, y tomando conciencia de estos problemas, evidentemente no alcanza. Yo creo que acá García Delgado hizo una descripción metodológicamente oportuna a mi juicio, de la problemática que tenemos por delante. Nos queda algo que es muy valioso, y es donde estamos sentados nosotros ahora: la Universidad pública, en lo que queda del sistema, somos los sobrevivientes, y los que tenemos sesenta y tantos más, somos los naufragos del Titanic y todavía hay algo que flota en la educación pública, en este caso la Universidad, pero hay más cosas que flotan.

La construcción de la nación descansó en cuatro patas simbólicas, lo que fue la nación argentina en otro momento. Una fue un proceso de democratización y todos conocemos los problemas que tuvo, una democratización que alcanzó a ser económica a mediados del siglo pasado, un proceso de creación de un sistema de economías regionales que sirvió de guarda estratégica a la ocupación de territorio nacional y a la edificación de poblaciones que no estaban en el área de la pampa húmeda, la aparición cada vez más potente de la industria, una industria que sabemos que tuvo desarrollo incompleto pero que le dio a la sociedad las características de los países más desarrollados, la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo, los sistemas de la seguridad social, la integración de la educación y la producción por medio de un sistema de escuelas técnicas y de la Universidad Tecnológica oportunamente atacados. Quiero decir que la idea de que era posible desarrollar la vida, la familia, el barrio y la sociedad mediante la integración del estudio y del trabajo, todo eso lo dio la industria aunque no terminamos nunca de integrar una industria potente en la Argentina, una industria de base.

Y por último, el estado, con todos los males que tuvo el Estado argentino, el estado lideró una red que fue muy rica y muy potente, y esto de la inmigración europea y mediterránea tuvo un valor muy grande desde fines del siglo XIX, mediante la creación de las sociedades de fomento, de los clubes deportivos, de las bibliotecas populares, de los partidos políticos, de los hospitales por colectividad, de la creación de instituciones de socorros mutuos que iban más allá de la salud, de las agrupaciones por origen migratorio, de las escuelas por colectividad, el estado estuvo al frente de esa red. El estado nunca renunció al papel de líder de esa construcción de la sociedad. Bueno, también queda algún resto de voluntad política para intervenir desde el estado en la reconstrucción, y también quedan varias de esas instituciones que conformaron otrora la red de cohesión más importante que la Argentina pudo tener en épocas de la contención por parte de la sociedad y sus miembros.

Bueno, ya lo dijo García Delgado, no podemos seguir lamentándonos otro medio siglo del último medio siglo, creo que tenemos que pensar en una clase dirigente que se asuma como tal, y no que utilice el territorio nacional como un portaviones para el desarrollo de sus negocios tras los cuales se ponen a buen recaudo, en el mundo seguro del desarrollo, los fondos que se han originado en esos negocios. El problema va a ser si nosotros no tenemos la élite iluminada de la que hablaba Heymann, o la clase dirigente como nos gusta decir a nosotros, que encabece la coalición social de la producción y la distribución, y eso no hay ciencia que lo pueda predecir, no hay cientista social que lo pueda producir, solo podemos



desarlo. Esperemos, confiemos, y tengamos fe y trabajemos para que eso sea así, que el proceso de la recreación del Estado argentino y la reconstrucción de la nación que nosotros hemos tratado de impulsar a través del Plan Fénix, se pueda hacer en el marco de las instituciones democráticas.

Parece ser que lo más valioso que nos ha quedado de los años de la pesadilla que vivimos de los setenta en adelante, y que parece tocar a su fin, es la irreversible convicción de que será solo en el marco y el imperio del estado de derecho, de las instituciones democráticas, que podremos alcanzar una nueva situación que nos permita contener a la población, que nos permita insertarnos en los mercados nacionales e internacionales, que nos permita llegar a una integración regional razonable con nuestros vecinos inmediatos (en este sentido, creo que el abandono del Mercosur es una nueva tragedia que nos amenaza, el problema del Mercosur no es la codicia de los industriales de San Pablo, sino la absoluta inexistencia de un proyecto nacional argentino) y enfin, la inserción de la Argentina en un mundo que promete ser más y más complejo en el futuro mediato e inmediato.

# Hacia un modelo sustentable e inclusivo

Daniel García Delgado \*

## 1. La necesidad de un nuevo modelo

Digamos, para empezar, que el neoliberalismo está en crisis. Desde la segunda mitad de los noventa comenzaron a aparecer las primeras voces críticas, que intentaban alertar hacia dónde nos llevaba este modelo; y lo que termina por deslegitimarlo completamente es la implosión que sucede a comienzos de siglo, en diciembre de 2001.

La deslegitimación se ancla en un largo proceso de desestructuración productiva y social y de pérdida de control del propio destino nacional, provocando la crisis más grave de la historia argentina, que ha puesto en cuestión la misma viabilidad como nación. Esto se explica en varios fenómenos concurrentes: en el economicismo reinante, en la pérdida de la dimensión ética de la macroeconomía dominante, en la reducción del Estado a un rol mínimo, en un modelo democrático delegativo, en una convertibilidad que generó desempleo estructural, en la privatización de la seguridad social, en el debilitamiento del sistema de protección del trabajo (flexibilización), en la lógica de un ciudadano reducido a consumidor, en la ausencia de un relato común y, en suma, en la instauración de un pensamiento único.

Ahora bien, frente al colapso de este modelo neoliberal, la necesidad de un nuevo modelo o rumbo es resaltada tanto por actores de la sociedad civil como por actores gubernamentales. Esta construcción colectiva no debe implicar ni una vuelta al desarrollismo del modelo sustitutivo, ni tampoco la opción por orientaciones que, con otro nombre, dejen intacto el instrumental y las brechas del modelo de concentración del ingreso heredado.

La necesidad de un nuevo modelo requiere la recuperación del concepto de desarrollo y la construcción de un nuevo instrumental teórico argumental e institucional que permita pensar no en términos de una actitud hacia un sector en especial, sino desde una perspectiva global de desarrollo. Se requiere de creatividad y de cierta audacia para actuar tanto en lo local, como en los niveles nacional y regional, promoviendo un modelo más endógeno e industrial-territorial-productivo. El desafío actual es el de construir proyectos y operar transformaciones en un contexto de cambio epocal, caracterizado por la crisis de paradigmas (quiebre del relato neoliberal), por las transformaciones en el poder global (la decadencia imperial) y por los nuevos poderes económicos emergentes (centralmente, China y otros países en desarrollo planteando un desafío para jugadores internacionales como el G-7 y el FMI y la OMC). En la región, este cambio está caracterizado por el surgimiento de gobiernos de centro-izquierda críticos del modelo neoliberal, articulados en la oposición Alca - Mercosur como modelos de integración diferenciados.

En este contexto, donde se plantea una nueva relación entre desarrollo, política y estrategia, es necesaria una opción por una inventiva que no puede desconocer las soluciones del pasado pero tampoco puede emularlas. Durante la década pasada se instaló la idea de que había una alternativa exclusiva para transitar el ansiado sendero del desarrollo. Una política que tenían que aplicar todos los países de la región para no quedar fuera de lo que se denominó “el mundo”. A partir de las experiencias traumáticas de la crisis, con

---

\* Director Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO (Sede Argentina).

los resultados ya conocidos, se sabe que los países en desarrollo que han sido exitosos en los últimos veinte años son los que siguieron sus propios lineamientos y esas estrategias no necesariamente sirven para otros países, sino que cada uno debe diseñar políticas de desarrollo particulares. O sea, que el contexto local, nacional e internacional, así como los actores y protagonistas de los procesos, son factores a considerar y no minimizar; y esta relevancia implica una invitación a la creatividad y a contar con masa crítica propia. En ese sentido, no pocos aportes académicos han venido resaltando el papel fundamental que le cabe a la presencia de una élite cohesionada en torno a un acuerdo de valores, normas y objetivos, y con un posicionamiento efectivo en instituciones estatales o públicas fuertes. Dicha presencia y afincamiento institucional ha sido destacada como un aspecto central para viabilizar una estrategia de largo plazo que permita fortalecer la integración del proceso de acumulación interno con la “capacidad de maniobra” en el contexto internacional, venciendo en dicho proceso no sólo las presiones de los grandes actores externos, sino también los impulsos particularistas y las coaliciones distribucionistas de determinados grupos o actores domésticos.

Una respuesta a tales desafíos es la de construir y emprender colectivamente el camino de un desarrollo que sea, a la vez, sustentable y ético, no volátil y más igualitario. Esta opción implica, en principio, evitar el reduccionismo que identifica al desarrollo con el mero crecimiento del PBI y verlo como un proceso complejo e integral de construcción social. En realidad, diversas denominaciones intentan trabajar un desarrollo con adjetivos, para diferenciarlo tanto del desarrollismo de los setenta, como del crecimiento del PBI de los noventa: “social”, “humano”, “con equidad”, “sostenibilidad”, etc.

Ahora bien, un desarrollo sustentable será aquel que se juegue en el marco de una *sustentabilidad compleja*, que requiere atender al menos a tres dimensiones: *la económica*, con equilibrio de las cuentas externas, capacidad de repago de la deuda y crecimiento alto del producto para no caer en situaciones de volatilidad y crisis sucesivas del sector externo cada seis o siete años que, en el momento de recuperación, nunca terminan de recomponer los niveles sociales previos. Pero, a su vez, esta sustentabilidad no alcanza si no se produce junto a una *sustentabilidad político-social*, que tenga en cuenta en qué medida se responde a la deuda social, a la situación de pobreza y desempleo y, en todo caso, se evita agudizar la distancia representantes-representados, la pérdida progresiva de legitimidad del sistema político y, por tanto, de gobernabilidad. Por último, se requiere también de una *sustentabilidad ambiental*, que cuestione en qué medida son sustentables en el mediano plazo economías o perfiles productivos que viven de sus recursos naturales y energéticos no renovables, que además promueven patrones de especialización capital-intensivos.

Al mismo tiempo, la otra gran cuestión es la necesaria opción por un modelo *ético o equitativo*, por la problemática de la *igualdad*. Está claro que la pobreza afecta a la mitad de la población y que el derrame, resultado del crecimiento económico, no se produjo. Más bien, se constata un fuerte proceso de concentración y extranjerización de la riqueza, con difícil acceso al empleo de importantísimos sectores de la población, enfatizando al empleo como acceso a servicios básicos, pero también como fuente de dignificación, integración y construcción de identidad. Asistimos a una sociedad fragmentada, de lazos sociales y comunitarios rotos, que atraviesan las opciones cotidianas y político-sociales, que facilitan el clientelismo, las estrategias de supervivencia, afectando la seguridad individual y social. Con esto en mente, está claro que las posibilidades de construcción de un nuevo camino están íntimamente ligadas a una noción de desarrollo no sólo sustentable sino también equitativa, justa. Pero ¿cómo determinar cuál es la ética social ade-



cuada? ¿Es un problema de porcentajes o de de calidad de la asistencia? ¿No hay con ello el peligro de terminar configurando un estado asistencial para los excluidos y de seguridad para los incluidos?

Digamos que la problemática de la exclusión es la clave de la nueva cuestión social y que la misma no se revierte sólo con solidaridades individuales, o políticas sociales ex post compensatorias más eficientes y transparentes, o con una sociedad civil movilizadora pero temerosa de la política, sino que es imprescindible debatir sobre dos dimensiones: la equidad y la justicia. Si bien ambos conceptos cargan con una valoración positiva, en algún sentido, la definición de equidad parece orientar una perspectiva deontológica, procedimental, de control y transparencia, donde el problema central sería evitar la corrupción de los políticos y mejorar los mecanismos formales de asignación de bienes. Todos estos elementos deberían ser considerados como valores, como hoja de ruta, pero es central una perspectiva sustantiva que haga hincapié en la distribución del ingreso, en la deuda social, en el empleo de calidad, en las dinámicas de incorporación que se puedan alentar, en actores y relaciones de poder, y en cuestionar aquellas dinámicas que cristalizan la sociedad de dos velocidades. De allí que el tema de la inclusión y la exclusión defina más crucialmente la dimensión ética del modelo: o bien se tiende a convalidación de una sociedad dual y fragmentada o bien se tiende a la integración e inclusión de los que quedaron fuera.

Una vez dicho esto, podemos afirmar que la sustentabilidad opera como variable independiente, constituyéndose en condición necesaria para el desarrollo pero no suficiente. La dimensión ética es, en este sentido, ineludible. Un desarrollo sustentable que no profundiza su dimensión ética mina sus propias bases de sustentabilidad en el mediano plazo, acercándose a un modelo de crecimiento sin desarrollo.

## 2. Avances poscrisis: heterodoxia y recuperación de la autoridad política

La Argentina de fines del 2005 podría identificarse como un caso imprevisto de salida exitosa de una crisis. Sobre todo, teniendo en cuenta la rapidez que registran las tasas de crecimiento (de 9% en tres años consecutivos sin crédito externo ni interno). De esta forma, si en el 2006 se sigue creciendo a una tasa del 5%, serán cuatro años consecutivos de una serie que no registra similitud en cincuenta años. Y si este crecimiento vuelve a repetirse en el 2007, la marca histórica abarcará los últimos cien años.

Pero lo que explica el éxito de esta rápida recuperación parece remitir a un conjunto de factores heterogéneos como: la devaluación del peso; la macroeconómica heterodoxa implementada desde entonces, que permitió una utilización de la capacidad ociosa instalada (sustitución de importaciones); el aumento del precio internacional de las *commodities* (aumento de exportaciones); la reconstrucción de la autoridad política; y la capacidad de aprendizaje del conjunto de la población por la experiencia límite pasada. Lo cierto es que la actividad económica ya ha alcanzado los valores más elevados de la década pasada; esto supone, debido al crecimiento de la población, un nivel de producto *per cápita* todavía un 8% menor al de entonces; el financiamiento neto desde el exterior ha decrecido cerca de 5 puntos del PIB en el mismo período, un resultado esencial para poder hacer frente a nuestras dificultades.

Pero el éxito de esta salida tiene mucho que ver con la recuperación de la política, sin la cual la continuidad de la recuperación de la economía no habría sido posible. Porque en el marco de una situación donde nadie creía en nadie y donde el sistema representativo y

judicial cotizaban menos que los bonos de la deuda de un país en default, esta recuperación es el otro gran dato de este trienio; y esta basado en un liderazgo político que se hizo fuerte en los derechos humanos, en la recuperación institucional y en un posicionamiento de estilo confrontativo en la negociación con las corporaciones internacionales, pero sin llegar a situaciones de ruptura. La política recupera la función de mando y no la economía, como fue en los noventa. Así visto, ambas variables son intervinientes y se produce un *trade off* entre crecimiento del PBI y autoridad política.

Dos hitos de esta transición han sido la salida del default con una quita significativa y, a la vez, la política del desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, transformando la relación con uno de los organismos multilaterales que venían condicionando a la Argentina durante las últimas tres décadas, generando el círculo vicioso que culmina en diciembre del 2001, con la explosión del modelo.

Si bien no escapa la existencia de cierta ambigüedad y debate sobre la interpretación del pago total de la deuda aceptando de esa manera al Fondo como acreedor privilegiado y, a la vez, no comprometiéndolo en la corresponsabilidad de la crisis, lo cierto es que esto significa una recuperación de la autonomía en el manejo económico y, a la vez, mayor concordancia con Brasil, que también realizó la misma política. Luego de diversos intentos de llegar a acuerdos y de encontrarse nuevamente con las tradicionales tretas del Fondo para tratar de interferir en el tratamiento de temas como control de la inflación, el aumento de las tarifas de servicios públicos y el pago de los bonos de los *hold outs*, esta medida otorga *oxígeno para discutir otra asignación de los recursos que en los últimos años fueron al desendeudamiento*, si bien, en el corto plazo, habrá también mayor control del gasto público para conservar la ecuación del BCRA sin una estampida.

Está también presente el debate sobre la corresponsabilidad, que fue un argumento gubernamental utilizado en el inicio de la post crisis para justificar la necesidad de un trato equilibrado o equitativo de la deuda externa y la social. Lo cierto es que sólo en parte se satisfizo ese principio mediante la renegociación con importante quita de la deuda privada. Es posible que se abandonara de esta forma toda posibilidad de plantearla, pero a la vez, se puede interrogar si ¿había margen para una mayor corresponsabilización del FMI? ¿Podía la Argentina plantear al Fondo una quita sin romper, en un país que salía del default y que había negociado la deuda con los acreedores privados en soledad? Tal vez hubiera sido posible una quita pero no desde una negociación en solitario, y lo cierto es que no hubo coordinación con Brasil en este tema, y ambos países negociaron por separado y con distintos criterios. Pero lo cierto es que hace unos años estábamos discutiendo desde una derrota y hoy hay una mejora en la distribución del ingreso, en el empleo, en la actividad y, más todavía, en el horizonte de lo posible. Hay sustentabilidad económica en avance (superávits mellizos). Así, si el paradigma de los noventa era de valorización financiera, el actual parece configurarse otro de valorización productiva.

Pero si el objetivo es consolidar este escenario avanzando sobre las dimensiones sociales y ambientales de la sustentabilidad, habrá que modificar la tendencia a la desigualdad que ha generado el modelo de endeudamiento y condicionalidades. Se trata de salir conjuntamente de la región de esquizofrenia que se propone a nuestros países por parte de algunas instituciones de la globalización injusta que, por un lado, proponen reducir la pobreza de estas sociedades (por ejemplo, con los objetivos de la Cumbre del Milenio) pero, a la vez, seguir cumpliendo a rajatabla las prescripciones de liberalización y apertura de las economías y de retomar las reformas estructurales que precisamente llevaron a la recesión, al desempleo estructural y al aumento exponencial de la pobreza.

Un punto clave para fortalecer la gobernabilidad democrática es, entonces, la recuperación de la capacidad decisional y operativa del estado; si dicha capacidad no es reconstruida, las decisiones son tomadas finalmente por los poderes fácticos e impuestas de modo explícito o subrepticio a la comunidad. El segundo punto es generar expectativas favorables en la población, que el futuro será mejor, que habrá oportunidades para todos y que no se recurrirá a viejos instrumentos para repetir similares resultados. Porque, en la medida que se tienda a reproducir el modelo de concentración, también habrá de agudizarse la distancia representantes-representados, la pérdida de credibilidad en las instituciones y las condiciones subjetivas de la ingobernabilidad: cultura del temor, alta incertidumbre e inseguridad.

Y si bien esta salida de la crisis significa un avance significativo, la herencia del modelo muestra todavía núcleos duros para resolver en términos distributivos, vinculados a la concentración del ingreso en lo social pero también en lo espacial (por la desigual distribución a lo largo del país) y en lo temporal (por su impacto diferencial en los niños y los ancianos). Porque, si bien se redujo fuertemente el porcentaje de la población situada por debajo de las líneas de pobreza y de indigencia con respecto a la situación que predominaba en mayo del 2002, aún no se logra igualar los registros del año 1998, cuando comenzó la recesión. El porcentaje de pobreza y de indigencia no es estable, varía al compás de las tasas de inflación. Argentina es un país que todavía registra una inequidad alarmante: un 38,5 por ciento vive bajo la línea de la pobreza y un 13,6 por ciento es indigente, y los ingresos promedios están todavía 7,9 puntos por debajo de la línea de la pobreza, y los empleados no registrados y los estatales siguen muy rezagados en la carrera contra la inflación.

### **3. Sustentabilidad, equidad y estrategias de mediano plazo**

#### **3.1. El debate en torno a la inflación**

Cómo compatibilizar sustentabilidad con inclusión parece ser entonces la pregunta clave para establecer una estrategia alternativa. Y, a la vez, ¿cómo generar crecimiento, distribución y, al mismo tiempo, tener controlada la inflación, sobre todo cuando este último año subió un 12 por ciento? Este aparece como el principal dilema de política económica que enfrenta el gobierno para el 2006.

“Hay que frenar la economía”, se propone en forma sencilla. Menor crecimiento implica detener la recuperación del empleo y de los ingresos de los sectores postergados. A la vez, un proceso de crecimiento a altas tasas provoca tensiones en el régimen de precios que erosiona el poder adquisitivo de los trabajadores de ingresos fijos, lo que intensifica la conflictividad social. De ese modo, la imprescindible tarea de mejorar la distribución del ingreso se logra sólo marginalmente.

Entonces, las respuestas hoy en danza tal vez puedan ser esquematizadas en dos grandes estrategias: la proveniente del *establishment*, ortodoxia y sectores de centro-derecha y, por otro lado, la del gobierno y de otros actores que promueven un nuevo rumbo.

**a. La primera respuesta**, proveniente del *establishment*, sustenta un discurso que ya no se ancla en el “en todo el mercado” anterior sino que, curiosamente, reivindica lo social: un grupo de economistas a los que en estos años les brotó la sensibilidad social y manifiestan preocupación por la pobreza, cuando en las últimas décadas fueron los más entusiastas propagandistas de la políticas que convirtieron a la Argentina en una fábrica

de pobres y proponen: ajuste fiscal, reducir fuerte el gasto público para elevar aun más el superávit, subir las tasas de interés para desalentar el consumo y aplicar una estrategia de restricción monetaria. Con estas recetas, la inflación se mantendría bajo control, pero la economía no crecería. Y, en una economía que todavía no ha superado la emergencia sociolaboral, detener el aumento del producto afectará la débil creación de puestos de trabajos en relación con el crecimiento de la economía.

Esta estrategia pone énfasis en los altos niveles de pobreza existentes pero sólo para responsabilizar al gobierno de los mismos y proclamar, en todo caso, que para combatir la inflación se requiere apreciación cambiaria, reducción del gasto público y enfriamiento de la actividad, con subida de las tasas de interés, más liberalización para corregir distorsiones del mercado de trabajo (fin de la doble indemnización y bajar el costo laboral, eliminar retenciones e impuestos “distorsivos” nacionales y municipales); fustiga al desendeudamiento por vulnerar la autonomía del Banco Central y por hacer más endeble la base monetaria. Asimismo, desde estos sectores se critica la falta de calidad institucional, el “hegemonismo” y, en lo regional, la alianza con Hugo Chávez, en un modelo de referencia que, en lo regional, es el del Alca y los acuerdos del tipo TLC.

En realidad, vuelven sobre la crítica a la política, al estado y a cualquier medida que signifique una distribución concreta del ingreso. Compensatoriamente, se promueve una política social asistencial y transparente que permita la contención; y que centra la mirada en la educación como fuente de generación de valores, de inculcación de la ética del trabajo y como clave para la igualdad de oportunidades. Ello se suma al discurso predominante en los medios de comunicación que refuerza la lógica antipolítica.

Esta primera perspectiva que tiene una base socioeconómica en el sector agroindustrial, también tiene como modelo de referencia a Chile como opción internacional, al Alca en lo regional, acentuando la importancia de menos estado en relación con el mercado y más en relación con la seguridad, y no sale del modelo de concentración, primarización y exclusión. Pero aquí se plantea una de las contradicciones entre los sectores dominantes, dado que si bien por un lado el *establishment* es pro Alca y, a la vez, pro ventajas comparativas, liberalizador y agroexportador presenta una contradicción, cuando una de las principales disputas en el marco del Alca fue la de las barreras paraarancelarias a los productos de agroexportación que mantiene el NAFTA y la UE.

**b. La segunda perspectiva** estratégica es más compatible con la articulación entre sustentabilidad e inclusión y se define en términos de reindustrialización con distribución del ingreso. Esto no significa dejar de valorar el importante aporte del sector agroindustrial pero sí poner énfasis en el rol del estado en la configuración de cadenas de valor, en la incorporación de conocimiento y en la generación de empleo de calidad y en la densidad productiva. La respuesta a la inflación tendrá que ver con la continuidad de la macroeconomía heterodoxa y el rumbo adoptado, el tipo de cambio alto competitivo, el dinamismo de la economía y la creación de empleo, evitando la reprimarización. Combatir la inflación con acuerdos de precios, generar más crédito para aumentar la inversión y la oferta. Asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI con elevadas tasas de inversión, encarando a su vez una reforma del sistema impositivo.

Las experiencias exitosas permiten comprobar -como señala Ramiro Fernández- que no ha existido una desaparición de la relevancia de la industria en la configuración del capitalismo posfordista, permaneciendo su papel vertebrador de un sistema económico que se ramifica hacia el sector servicios y dinamiza este último. En este sentido, tanto los países centrales como los que han saltado desde la periferia hacia posiciones centrales, han

potenciado al sector industrial desde una implicación estructural y sistemática del Estado.

Si bien la globalización ha introducido modificaciones en las condiciones y modalidades de intervención estatal, de ninguna manera ha desplazado al estado en la estructuración de una política industrial estratégica. Más aún, el estado ha venido mostrando una revigorizada implicación vinculada a la industria.

Otro aspecto tiene que ver con la relevancia del mercado interno y, dentro de éste, la significación cobrada por la densidad y organización adquirida por los tejidos industriales. Las experiencias exitosas muestran que la solidez de los mercados internos locales y regionales ha tenido lugar en el marco de una notable y paralela capacidad de penetración de los mercados externos. Precisamente, por este último aspecto, se destaca la dimensión cualitativa de los tejidos productivos, sustentada en la fuerza de innovación que se desarrolla a partir de formas de organización colectiva intra-territorial. En algún punto la ciencia y la tecnología, -como señala Isabel Mac Donald- la sociedad del conocimiento aparece como clave en un proyecto reindustrializador con distribución del ingreso. La gestión del conocimiento hace posible la creación de condiciones para la generación de empleo genuino, por una pequeña y mediana empresa sustentable en el mediano y largo plazo, para lograr una actividad industrial con productos novedosos y competitivos para un mercado internacional exigente y por una distribución más justa del conocimiento.

Así, podemos recapitular estas dos estrategias a partir del siguiente esquema:

<b>Agroindustria con contención social</b>	<b>De reindustrialización con distribución del ingreso</b>
Centralidad de la lucha contra la inflación con medidas ortodoxas, mantenimiento del perfil primarizado y bajos salarios.	Control de la inflación sin enfriar la economía ni responsabilizar a los salarios. Énfasis en generar mayor valor agregado para la exportación, mejorar los salarios y ampliar la demanda del mercado interno.
Menos estado, reducido a generar clima de inversión, seguridad jurídica, reglas de juego y calidad de la política. Privilegiar la educación como igualador de oportunidades	Mayor rol del estado en la inversión pública, en la reconstrucción de los seguros sociales (ej. registración, desempleo), en la obra pública y en la concertación social. Conocimiento inserto en las cadenas de valor
En lo regional, tratados de libre comercio (tipo Alca). Modelo de referencia: Chile.	En lo regional, opción por el Mercosur ampliado.
Agenda de seguridad, con contención social transparente. En suma, una sociedad para pocos.	Agenda centrada en el empleo de calidad. Sociedad para todos.

### **3.2. Núcleos resilientes de desigualdad**

No obstante, esta segunda estrategia requiere además profundizar aspectos que apuntan a modificar tres núcleos resilientes de desigualdad, así como a encarar una reforma positiva de carácter progresivo.

**a. Los jóvenes.** Porque estamos viendo crecer la situación más riesgosa de jóvenes que no estudian ni trabajan o jóvenes desertores del sistema educativo (alcanzan el millón, según datos de CEPAL), para los cuales el futuro no existe. Existe así en ellos una creciente pérdida de proyectos por dilución de horizontes y desaprovechamiento de talentos: porque muchos de estos jóvenes nunca pudieron ver a sus padres trabajar y constituyen su identidad como beneficiarios de planes de subsidios o prestaciones en comedores

comunitarios y con poca referencia familiar. Incluso en el caso de acceder a la educación formal, ésta opera hoy en día más como un ámbito de reproducción de las desigualdades que de igualación de las oportunidades. La brecha temporal está también vinculada con los más chicos: la mayoría de los chicos son pobres. Existen 9 millones de chicos que viven en hogares pobres, con problemas de desnutrición (10.000 por año) y sus secuelas posteriores irreversibles. Se trata de construir una vía de inclusión, sobre todo para los jóvenes, donde no hay modelos, donde el presente es lo único que existe, donde no hay referencias normativas o de valor. Debe ser posible para ellos, en un breve plazo, el acceso a un trabajo registrado o digno.

**b. El empleo precarizado.** Porque el otro desafío consiste en cambiar toda una cultura de privilegiar el trabajo precarizado o en negro y de desconfianza hacia el sistema. El eje debería ser el compromiso de cada uno de los actores por superar el debate exclusivamente remunerativo y avanzar sobre una concertación más profunda en todos los aspectos que hacen a un trabajo de calidad. En el mundo del trabajo se observa una mejora del empleo durante los últimos tres años (aunque todavía el 47% de la población activa no está registrada) pero, así y todo, la calidad de los trabajos no ha mejorado. A pesar de los esfuerzos del gobierno desde la puesta en marcha del programa de Regularización del Trabajo (PNRT) el empleo en negro se redujo apenas 3 puntos (de 49% a 46,2%). Esta precarización afecta los seguros sociales (previsión, asignaciones familiares, salud, etc.) y los de desempleo, a los que no pueden acceder. Ello requiere modificar las resistencias culturales de los empleadores, tratar de alentar la formalidad en las pequeñas y medianas empresas y comercios (el núcleo duro del trabajo no registrado), simplificar trámites, generar una articulación de mayor inspección y tributación, entre otras medidas.

**c. La situación previsional.** Porque hoy la cobertura a los mayores está cercana al 70% y se calcula que, en el 2025, la curva bajará hasta el 45%; hay una alarmante desprotección de los adultos mayores. Es imperativo un sistema que minimice tanto la tendencia al desequilibrio demográfico, como el riesgo de un desequilibrio en el mercado financiero. Una reforma que permita la transferencia de los beneficiarios -que así lo deseen- desde las AFJP al sistema de reparto, e incremente el monto de las jubilaciones mínimas para que los beneficiarios se sitúen por encima de la línea de pobreza es imprescindible. Esto es también importante porque está conectado con el registro, con seguros de desempleo y con la necesidad de ver este problema en forma integral, en una política de universalización de los derechos previsionales. De lo contrario, es otro elemento que suma a la sociedad dual a futuro.

Se trata de no pensar la política social desde un sólo paradigma, sea este la economía social, como política de ingresos, o de asistencia sino que, dada la heterogeneidad de la fractura social, dentro de un mix que tenga como eje vertebrador la creación de empleo en cantidad y calidad. En todo caso, la propuesta es poner en el centro la creación de empleo de calidad, con tres núcleos densos de ataque: la precarización, la juventud que no trabaja ni estudia y la situación previsional.

### **3.3. El rol activo del estado**

Un modelo de desarrollo sustentable y ético requiere de una estrategia que apunte a lograr competitividad *con cohesión social*, que se distingue del modelo que limita la competitividad a la baja de los salarios, identificados como un costo. Todo ello requiere también de una perspectiva de estado activo que implique:

**a. Una mayor coordinación interministerial**, tanto horizontal (en el sentido de los distintos ministerios que, de una u otra forma, tienen que ver con la cuestión del empleo pero que trabajan sectorialmente sin un proyecto común (Hacienda, Trabajo, Desarrollo Social, Educación, Infraestructura, etc.) como vertical, entre los distintos niveles públicos (local, federal, nacional y regional). Se necesita una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas e institucionales con las políticas pasivas y activas de empleo y con la implementación de los planes sociales.

El estado sufre de falta de capacidades. El modelo destruyó gran parte de su capacidad operativa, al deslegitimar al empleo estatal y dejar bajos sueldos que hacen que los mejores recursos emigren al sector privado. Asimismo, se suman factores que tienen que ver con los préstamos de los organismos multilaterales (BID, BM), que aparecen como agentes condicionadores de las políticas públicas en la operatoria, duplicando los sistemas de evaluación y control, condicionando los tiempos de inversión, provocando una doble administración que en algunos casos conduce a la subjeción de presupuestos de obra pública, en otros penaliza a los pequeños empresarios y finalmente endeuda. Se trata asimismo, de recuperar autonomía y de mejorar los mecanismos de toma de decisiones, capacitar al personal y jerarquizar la tarea de empleo estatal.

**b. Un modelo de concertación social** con distintos grupos sociales e instituciones. Se requiere concertar para incluir, generando poder social a partir de la ampliación de los consensos. Por lo general, remarcamos que la participación de la sociedad civil y del Diálogo Social fueron centrales en la primera etapa de salida de la crisis. La construcción de poder social más amplio requiere aumentar la concertación social y hacer compartir el rumbo a diversos actores sociales. Se debe lograr un mayor compromiso de los actores. Un obstáculo fuerte es el de un empresariado que suele caracterizarse por comportamientos coyunturales y rentísticos.

Al respecto se puede señalar la importancia de profundizar la concertación tripartita (por ejemplo con acuerdos de precios entre gobierno, productores, comercializadores y consumidores), el diálogo social trabajo-capital (precisamente, para apoyar y formular un plan nacional de empleo); la concertación entre diversos actores empresariales, sociales y gubernamentales en torno a la reforma previsional; la articulación en diversos foros sociales, académicos y empresarios que canalicen las nuevas formas de hacer política y que busquen intervenir desde la sociedad civil en una orientación pública concertada.

**c. Una preocupación por colocar el desarrollo sustentable y ético en la agenda.** Es necesario construir sentido común sobre la perentoriedad de la respuesta, y configurar metas sociales y económicas de mediano plazo, sobre la importancia de la reforma impositiva, de la registración, del empleo de calidad, de la inserción juvenil, de la cohesión social como condición para una mejor competitividad. Contra la centralidad que tienen hoy en día la inflación y la delincuencia en la agenda pública, es necesario promover la centralidad de la producción, el empleo y la ética como orientación de mediano plazo. En suma, contra la agenda que promueve la consolidación de un país “normal”, es necesaria la opción por una agenda vinculada a la búsqueda de un país normal y también más “justo”.

#### **4. La Argentina del bicentenario: escenarios**

El bicentenario de la Revolución de Mayo es una fecha de mediano plazo; una fecha necesaria porque, precisamente lo que ha sido característico de la ortodoxia neoliberal y del

modelo de financiarización de la economía ha sido el vivir coyunturalmente resignando el control del propio destino, de las metas y del proyecto colectivo. En estos contextos, ante situaciones no previstas, se obligaba a la población a optar dilemáticamente por el mal menor, sin una evaluación de las opciones disponibles. Recuperar la mediatez significa también recuperar la política, la estrategia y el esfuerzo colectivo.

El bicentenario, en ese sentido, es una fecha emblemática para establecer metas y objetivos de mediano plazo. Un riesgo podría ser, en ese sentido, convertir esta fecha en un ritual republicano vaciado de sentido; mientras que la oportunidad reside en fijar metas que impliquen socialmente que la salida de la decadencia ha comenzado.

Ahora bien, ¿qué escenarios hay para esa fecha? De acuerdo con las variables manejadas para el nuevo modelo de desarrollo, podemos identificar tres escenarios:

**a. Ni sustentabilidad ni inclusión:** el primero es el peor de los escenarios, y significa una suerte de repetición de lo anterior, la vuelta a una situación de círculo vicioso que generó el modelo de endeudamiento y condicionalidades y la decadencia nacional. Creemos que es el escenario menos probable, tanto por el cambio en las condiciones internas económicas (otra macroeconomía), políticas (mayor adhesión) y sociales (crecimiento del empleo), como por el cambio en las condiciones del sector externo y de la configuración regional y global (precios internacionales, transformaciones en el rol de los organismos multilaterales, crisis del neoliberalismo global).

Los cambios recientemente producidos así como el duro aprendizaje vivido desde la crisis, apuntan a una mayor sustentabilidad política y económica. Este no es un escenario que deba descartarse totalmente. Porque a la vez es necesario vencer cierto escepticismo, temor y una cierta cultura de la frustración anticipada. Por todo ello, y por los niveles de confiabilidad u optimismo empresarial en la marcha de la economía en los próximos dos años, es poco probable.

**b. Sustentabilidad sin inclusión:** este segundo escenario, que se articula como sustentable tanto en lo económico, como en lo político (governabilidad), es importante en la medida que aumenta la libertad económica y sale del círculo vicioso previo. Y, a la vez, puede reducir la pobreza y disminuir parte del desempleo, pero ello no significa una modificación en la distribución del ingreso, de la estructura de exclusión y de la pobreza que caracteriza a la sociedad actual. Un escenario de sustentabilidad sin inclusión aparece como el más probable, sobre todo si no se modifican esos núcleos duros de regresividad heredados.

Este escenario es probable en la medida en que la fuerza del *establishment* constituya el eje de las políticas públicas en el control inflacionario y en la seguridad, priorizando la contención del gasto y el enfriamiento de la economía. Aquí, la agenda de un país “normal” contribuye a que la sustentabilidad se defina en términos estrictamente económicos, sin consideración de la sustentabilidad social y ambiental.

**c. Sustentabilidad con inclusión:** el tercer escenario, si bien es menos probable que el segundo, también es posible. Pero requiere de alguna manera una apuesta a modificar los núcleos duros o resilientes de desigualdad, asumir el conflicto de la distribución del ingreso y, a la vez, a optar por mayor densidad productiva, por la configuración de redes y cadenas de valor que generen condiciones de más y mejor empleo.

En síntesis, se trata de forzar el rumbo de las cosas, ya que uno de los peligros que subyace en la etapa *postdefault* es el de acostumbrarnos a la desigualdad enquistada en estas tres décadas, el de naturalizar la exclusión y el de resignarnos más que concientizarnos



de que es una cuestión política e histórica, pasible de modificar y no una fatalidad. Se trata, por lo tanto, de tener un proyecto que no descansa en inercias sino que permita establecer un compromiso con nuestra propia historia de país igualitario, que evite el riesgo de reproducir (más que de transformar) el modelo de concentración, permitiendo dar un salto en la calidad de vida de la población hacia el bicentenario.

Y esto es importante a efectos de ser coherentes con la *fecha patria*, con nuestro pasado de país más igualitario, pleno de oportunidades. El bicentenario argentino coincide temporalmente con el del resto de los países latinoamericanos, de modo que ésta es también una fecha regional que debe ser considerada en la medida en que se profundiza el bloque del Mercosur ampliado.

La opción por este escenario implica orientarse a la *competitividad con cohesión social*. Sociedades poco cohesivas son menos competitivas. Es una clave de inserción en el mundo. Se debe apostar a un modelo que no defina la competitividad en base a bajos salarios, manteniendo la cultura de la precarización y poniendo todo el costo de la competitividad en los sectores excluidos y en los vulnerables, pretendiendo además que asuman la responsabilidad de que les vaya mal.

Y, finalmente, la opción por el tercer escenario de un país que sea normal y más justo es *una apuesta a la vida*, porque se trata de configurar un modelo desde una perspectiva ética que posibilite la puesta en marcha de las posibilidades de las personas y que, en definitiva, configure un país que respira con su dos pulmones y no sólo con la mitad de su población: una sociedad para todos. Como afirmara uno de los fundadores de la teoría del desarrollo, J.L. Lebre, “el objetivo del desarrollo no puede ser otro que el desarrollo auténtico de los mismos hombres”.



## Conclusiones preliminares: la crisis argentina y las estrategias de desarrollo\*

Robert Boyer

La teoría de la regulación se preocupa mucho por los regímenes estables de crecimiento, y simultáneamente de las crisis. Los regulacionistas no se especializaban en las crisis argentinas pero tuvieron mucho interés en entender lo que pasó. Me parece muy bien que el colega Dumenil haya tratado este mismo tema hace poco. Esto demuestra lo importante que somos los economistas: cada uno en la calle, con todas las crisis que hubo, tiene su explicación. Un chofer de taxi, cuando hablaba de la hiperinflación, sabía explicar muy bien la dinámica del tipo de cambio.

No se puede extrapolar la explicación de la actual recuperación sin tener en cuenta los motivos de las crisis. Si se considera el funcionamiento de los mercados internacionales, la explicación es sobre el corto plazo; en ese caso la extrapolación nos llevaría a cometer errores en el análisis. La segunda observación es que no hay modelos perfectos, como pretenden los neoclásicos. En algunos casos se puede prevenir la proximidad de una crisis. Por otro lado, la economía no es una ciencia como las matemáticas o la física. Hay muchísima incertidumbre en la economía, especialmente por los cambios permanentes en los instrumentos de análisis y las conclusiones.

Lo primero que haré es una revisión de las variadas teorías; cada macroeconomista en el mundo se interesó por la crisis argentina y se han escrito muchos trabajos y libros. Se trata de un proceso muy complejo, que no tiene una sola causa. Voy a presentar los componentes de un régimen de acumulación, y luego hablaré de la perspectiva regulacionista.

¿Cuáles son los principales elementos que intervienen en la salida de una crisis? La economía argentina es muy compleja y por eso son muchas las causas. Durante el seminario de esta semana hubo varias ponencias sobre el tema.

### Las interpretaciones de la crisis

La política económica argentina se caracterizó por su inestabilidad, de tal modo que las expectativas por la tasa de interés y la inflación, la tasa de ganancia y la remuneración de los asalariados son tantas, que no se puede hacer previsiones sobre el futuro. La *inestabilidad de la política* sería la mayor causa de las crisis que se sucedieron y que se repiten en la Argentina. Con la convertibilidad y la apertura de la cuenta de capital se tuvo una sobrevaluación del peso; la abundancia de capital ha provocado la desinversión productiva, y esta enfermedad se ha repetido en los años noventa.

Otra interpretación que se escucha a menudo es la de Ricardo Osman. Los Estados Unidos tienen un gran déficit pero no es un problema para ellos, porque el endeudamiento de las empresas y del Estado norteamericano es en dólares, de tal modo que la Reserva Federal puede emitir los dólares necesarios. Por el contrario, los países latinoamericanos o asiáticos tienen deudas en dólares y no pueden conseguir créditos en su propia moneda. Una

---

\* Desgrabación de la conferencia realizada el 28 de septiembre de 2005 en el Centro Cultural de la Cooperación

*evolución negativa de la tasa de cambio* provoca una crisis en el presupuesto.

Muchos economistas tenían dudas sobre la convertibilidad que decidió la Argentina. Es muy peligroso tener un cambio fijo e irreversible en un mundo en el cual hay incertidumbre, variabilidad en los precios relativos, la tasa de interés y la evolución del comercio mundial. La crisis argentina sería un ejemplo del peligro de un *régimen muy particular de cambio fijo en un período de gran movilidad del capital financiero*. En el sistema de Bretton Woods era muy fácil mantener el cambio fijo.

Una cuarta interpretación que me sorprende mucho es que la tasa de recaudación es muy débil en la Argentina, y en un sentido, lo que no se puede hacer con la recaudación se hizo con el crédito del estado o de las firmas. La *ausencia de un pacto fiscal* sería un rasgo de la evolución argentina. Una idea muy cercana es la de mi colega Bruno Théret, para quien una parte de los problemas argentinos viene de un federalismo imperfecto, de manera que el desequilibrio entre el Estado federal y las provincias sería una de las causas de la dificultad que tuvo el peso y la necesidad de crear monedas provinciales.

Otra interpretación, más regulacionista, es que la *relación salarial es muy inestable* si se la compara con la que hubo en Europa o en Japón, donde hubo un proceso de fijación de los salarios que benefició a la economía. En la Argentina puede darse un crecimiento por medio de la elevación de los salarios, pero casi nadie aplicó la econometría en este ámbito.

Como puede verse, hay muchísimas ideas. Cada uno tiene su interpretación acerca de la relación entre crecimiento e igualdad. Para los keynesianos hay una contradicción entre la desigualdad y la posibilidad de un crecimiento prolongado y estable, de modo que con el Plan Fénix hay una revalorización de estas ideas y una redistribución del ingreso podría ser un medio para la recuperación del crecimiento.

Una nueva interpretación es sobre el papel de la intermediación financiera. Esta sería una de las causas de la imposibilidad de tomar crédito en la propia moneda. Si se tuviera una intermediación financiera menos aguda, una parte importante de los problemas argentinos estaría resuelta, pues no sería tan necesario recurrir a los dólares para el crédito.

En una interpretación que es en parte keynesiana se habla del papel de los empresarios (*animal spirits*), y los neoclásicos se refieren a la decisión empresarial de aumentar la tasa de ganancia por sobre la inversión productiva. En el caso argentino, la tasa de inversión y consecuentemente de ahorro a largo plazo es muy baja, y figura como causa determinante de la falta de inversión productiva. Los keynesianos dan mucha importancia a la formación de expectativas de largo plazo, y los neoclásicos creen que el mayor determinante de la tasa de ganancia son los precios relativos, que cambian permanentemente.

La última interpretación sostiene que la Argentina fue una víctima de la globalización financiera, lo que demuestra que los modelos de aceleración financiera son muy importantes para entender lo que ocurrió, y por el contrario, el sistema chileno muestra que un aislamiento parcial de los flujos de corto plazo de capital puede actuar como factor de estabilización de la coyuntura nacional. Si se analiza cada una de estas causas por separado, no se entiende muy bien lo que ocurrió, porque de hecho, estos rasgos se vinculan de una manera o de otra. La dificultad de la política económica argentina se explica por el círculo vicioso de la convertibilidad, sin que haya aparecido la posibilidad de un círculo virtuoso. El círculo vicioso refleja la incertidumbre de cada esfera de la economía, la falta de compromisos políticos, la inestabilidad de la relación salarial, la variabilidad de la política económica y en consecuencia la inestabilidad del consumo, una débil dinámica de la inversión. Por lo tanto el crecimiento es muy bajo y la incertidumbre se agrava con la dificultad para la inserción internacional.

El nuevo modelo que se trata de implementar después de la pesificación sigue el camino opuesto: se busca un pacto nacional de reconstrucción de las instituciones económicas argentinas, con un intento de institucionalización de los asalariados, la construcción de un sistema fiscal, un fortalecimiento del peso y un proyecto de modificación de la infraestructura, de manera de estabilizar el consumo y recuperar la inversión privada, dada la estabilidad de las expectativas. Por otro lado, se busca una inserción internacional en áreas donde no se necesita tanto la inversión extranjera.

La dificultad del cambio de modelo, con el abandono de la convertibilidad, es que no hay milagros si se aplica una sola política. Los economistas buscan aplicar ideas muy sencillas, con una sola política para resolver todos los problemas.

Otra dificultad es que la secuencia de las medidas importa mucho, y los economistas conocen muy poco, pero aprendieron algo del colapso soviético, en el sentido de que cuando se abre la cuenta de capital antes de la creación de un estado de bienestar, el camino es irreversible, y entonces hay que analizar el orden cronológico adecuado de las medidas económicas.

Dadas las comparaciones que hicimos con mis compañeros en cuanto a los tipos de capitalismo y de política económica, podríamos hablar de cinco etapas para un régimen de crecimiento económico: el primer problema es el estilo de vinculación con la economía mundial. La mayoría de los economistas creen que el mal menor es tener un cambio ajustable, no un cambio fijo ni una flexibilidad pura. La segunda etapa es fijar una clara distinción entre la inversión productiva y la inversión financiera; la primera puede tener una influencia positiva sobre el crecimiento, mientras que la segunda produce inestabilidad y crisis, sin que esto sea beneficioso para el bienestar de la población. Por eso debe actuarse de manera distinta si los capitales son productivos o financieros.

Otro gran problema argentino es que si se analiza cuáles son las economías de gran dinamismo en el mundo, son muy pocas: Estados Unidos, la India, China y las economías socialdemócratas del norte de Europa. En todas ellas el estado es muy desarrollado y su intervención está muy legitimada. Lo que faltó en la Argentina es un Estado activo y eficaz en la solución de los problemas económicos, de tal modo que su papel en este nuevo contexto será fijar reglas estables para lograr la estabilidad de la inversión. La segunda condición es que se necesitan nuevas inversiones de infraestructura, de educación, con una mayor capacidad de regulación. Si la recaudación de impuestos es pobre, no se pueden construir los activos públicos que necesita el nuevo tipo de crecimiento, y naturalmente hay una necesidad de reorientación del gasto público, esencialmente desde subsidios a empresas hasta el desarrollo de la educación y la innovación en la infraestructura. De esta manera la tercera etapa sería un nuevo reparto de los beneficios del crecimiento, y aquí interviene la cuestión salarial, en el sentido de que a largo plazo no se puede imaginar que todos los incrementos de productividad vayan a la ganancia, porque el régimen de acumulación se vuelve inestable, pero los desequilibrios van a poner en riesgo el mantenimiento de este régimen.

El estado de bienestar debe configurarse nuevamente: si una gran parte de la población está en situación de pobreza, es muy difícil imaginar legitimación, estabilidad o seguridad para el ciudadano. Paradójicamente, en Europa algunos economistas proponen una tasa igual de impuesto para los pobres y para los ricos. La progresividad es necesaria para evitar la emergencia de nuevas desigualdades.

La cuarta etapa sería la revisión de la intermediación financiera: si no hay crédito para las empresas pequeñas y medianas, es muy difícil imaginar una recuperación de largo

plazo de la inversión, y también es muy difícil evitar las crisis financieras si el sistema financiero doméstico se abre nuevamente hacia la dolarización, de tal modo que otra precaución sería averiguar la solidez sistémica de los bancos. Antes de la crisis argentina, la supervisión de los bancos era muy buena, pero la convertibilidad generó una amplitud de situaciones para las que no fue suficiente la solidez de los bancos.

La última etapa sería la construcción de ventajas competitivas asociadas con la educación, la capacitación y la innovación. La dificultad es que cada país debe buscar el desarrollo tecnológico en aspectos específicos. La competitividad no se logra con la reproducción de lo que funcionó en otros países. Los mercados financieros son muy cortoplacistas, de tal modo que se toman decisiones que no tienen en cuenta el futuro. La excepción es la preocupación por ciertas materias primas como el petróleo, pero en la mayoría de los casos predomina el cortoplacismo y esto es un problema.

### Los factores que limitan el crecimiento

Una vez presentadas las distintas perspectivas y las soluciones posibles, hay que analizar cuáles son los factores que limitan el crecimiento en la Argentina y cuáles podrían ser los regímenes alternativos. Los economistas tienen aquí mucha imaginación y cada uno fue proponiendo factores.

1. Una idea que no me resulta muy convincente es la de la falta de competitividad. Con la devaluación del peso hay una alta competitividad que no puede durar por décadas, por lo que no es un factor preocupante. La debilidad está en la *falta de confianza en el sistema financiero*, porque si cada uno teme que su banco quiebre, es muy difícil tener crédito y decidir inversiones. La confianza en el sistema financiero es un componente muy importante de la decisión de inversión. A diferencia de lo que ocurrió en la Argentina, en Estados Unidos todos están convencidos de que Greenspan puede sortear todas las crisis financieras que se presenten, y esto es muy importante para los consumidores y para las empresas.
2. Creo que esta confianza no existe en la Argentina, y el otro límite es el *acceso al crédito internacional*. Esto no sería un problema grave, porque si no se puede endeudar se puede recurrir al ahorro interno para estimular la inversión, y la inversión con el ahorro nacional es mucho más estable que con el ahorro en dólares de los extranjeros.
3. Un tercer factor de la limitación del crecimiento estaría en la *desigualdad de ingresos*. Si uno toma un modelo keynesiano en el que los ricos ahorran y los pobres consumen, una transferencia de ingresos de los ricos a los pobres tiene a corto plazo un impacto muy positivo sobre el ritmo de crecimiento.
4. El cuarto obstáculo para el crecimiento sería la *limitación constitucional* que impide una política económica eficaz. Cuando Bruno Théret analiza la dificultad de la relación entre el estado nacional y las provincias, los conflictos entre las provincias y el gobierno central tienen una gran importancia en el manejo de la recaudación y de la política monetaria, de tal modo que una salida sería una nueva distribución de las competencias del Banco Central, el Ministerio de Economía y la autonomía relativa de las provincias.
5. La quinta interpretación de los límites al crecimiento argentino estaría en el *bajo nivel tecnológico*. Cada país quiere atravesar la frontera tecnológica, pero si se observa bien lo que está ocurriendo en China, ninguna firma china está en la vanguardia tecnológica y simplemente utilizan la tecnología disponible en Estados Unidos, Europa y Japón. Sin

embargo está logrando un crecimiento alto y sostenido. En la Argentina una innovación radical no sería suficiente por sí sola para eliminar la pobreza.

6. La sexta dificultad para el crecimiento está en la necesidad de un *régimen de cambio acertado*. Si un gobierno decide la sobrevaluación de la moneda nacional, quizá se pueda pronosticar una reducción de la tasa de crecimiento a largo plazo. En una descripción analítica de estos factores se ve una serie de modelos de crecimiento. La explotación de la renta agrícola podría ser un motor para el crecimiento, porque China podría necesitar productos agropecuarios de países que actualmente los pueden exportar, entre ellos la Argentina. Un alza transitoria de los precios relativos de los productos agrícolas y otras materias primas determinaría la necesidad de importar esos productos.

7. En cuanto a la política de ingresos de los asalariados, me gustaría imaginar un modelo postkeynesiano en el cual las fuentes de crecimiento sean el aumento de los salarios, el aumento de ganancia y las exportaciones, controlando cuál de esos mecanismos es predominante. Quizá cada uno esté soñando con un régimen de promoción de la exportación, pero también el consumo interno puede ser una fuente de crecimiento.

8. Otro modelo –no muy viable en la Argentina– sería el impulso a la inversión pública, y la dificultad está en la baja tasa de recaudación. Un ejemplo muy reciente está en Noruega: en las elecciones hubo dos partidos que se disputaban el poder. Los liberales proponían bajar la tasa impositiva y los socialdemócratas proponían subirla, con la promesa de mejorar los servicios públicos. Los ganadores fueron los que proponían un alza de la recaudación. No sé si en la Argentina se podría ganar elecciones si se propone un aumento de los impuestos. A muy largo plazo se podrían desarrollar las especializaciones argentinas: un producto de exportación, la investigación biotecnológica, claramente vinculada con el desarrollo industrial.

### **Enseñanzas de la crisis**

Como yo soy regulacionista, la última parte será un resumen del libro que publicamos en la Argentina con varios colegas y una actualización de este análisis. Voy a desarrollar cinco temas: el primero es que *hay que aprender mucho de las crisis anteriores*. Si uno no aprende, la crisis se repite. He escrito un informe con dos colegas para el Primer Ministro de Francia, pero no le interesaron mucho las conclusiones sobre la crisis financiera. El mercado financiero innova con nuevos productos y crea nuevas coyunturas macroeconómicas que propician situaciones de crisis. La solución está en la adecuación de la regulación a los nuevos productos financieros. Como los argentinos atravesaron tantas crisis financieras, deberían ser expertos en la detección de las crisis.

La segunda idea es que *es muy difícil prever la coherencia y la estabilidad de un nuevo régimen de crecimiento*, porque no hay métodos claros para saber con anterioridad esa coherencia.

La tercera idea es que *en el caso de la convertibilidad se dio una jerarquía muy marcada entre las formas institucionales*, privilegiando la estabilidad monetaria, sin apuntar del mismo modo a la inserción internacional, con una política salarial e impositiva que favoreciera la competencia. Hoy hay una nueva jerarquía, pero esa jerarquía sería exactamente lo opuesto a lo que se dio durante la convertibilidad. Probablemente esta configuración sea mucho más estable que la de la convertibilidad, pero no es nada seguro.

La cuarta idea es que *en las políticas de salida de crisis económicas, el término más importante es “política”*, y esto explica por qué algunos de mis compañeros están estu-

diando nuevamente a Gramsci, con la idea de un bloque hegemónico que decide el estilo de la política económica, y por último voy a actualizar algunos de los escenarios que presenté hace dos años. Me equivoqué mucho, de modo que voy a corregir y extender mis escenarios.

¿Qué hemos aprendido de esta última crisis argentina y de las que hubo previamente? La primera enseñanza es muy clara: es sumamente peligroso recurrir a las finanzas externas en dólares. La solución sería organizar la intermediación financiera en escala doméstica, que es mucho más estable que el recurso al crédito internacional.

El segundo resultado es que hay que distinguir entre la inversión productiva y el flujo de capital financiero. La primera desempeña un papel positivo a largo plazo sobre el crecimiento, mientras que los flujos de capital crearon una mayor inestabilidad en Latinoamérica, en Asia e incluso en algunos países desarrollados, con la “burbuja” de la nueva economía generada por la llegada de capitales asiáticos a Wall Street.

La tercera enseñanza es que hace medio siglo que cada *boom* de la economía argentina se interrumpe con una crisis en el sector externo, de tal modo que hay que balancear la política comercial y la política industrial, con el objetivo de aumentar la perspectiva de largo plazo, lo que no es tan fácil.

La cuarta conclusión es que una buena decisión de corto plazo puede generar efectos positivos, pero la suma de los desequilibrios económicos que se generan puede desembocar en una crisis mayor, de manera que una cuestión importante es la construcción de coaliciones políticas estables, que unan a la mayoría de la población e incorporen la visión de largo plazo y no solamente los imperativos de corto plazo.

El último resultado de las crisis argentinas es que es muy negativo adoptar reglas fijas y automáticas en una época de incertidumbre y de flexibilidad. El ejemplo es Estados Unidos, donde no hay una regla automática como la que proponía Friedmann. Bush proponía una estricta neutralidad fiscal, generando un enorme déficit. En la Argentina el grado de libertad de la política económica desapareció al mismo tiempo que los otros países tuvieron que buscar otros recursos para resolver la inestabilidad financiera. Con mis compañeros regulacionistas llegamos a la conclusión de que el fracaso de la convertibilidad fue la adopción de un régimen de cambio fijo, sumado a un programa de reducción del poder del Estado, con la privatización generalizada y sus consecuencias en la reducción de la capacidad de compra de los asalariados. Las tendencias macroeconómicas resultantes generaron un déficit crónico del comercio exterior, y cuando se interrumpió el flujo de capitales se advirtió que si la situación es inestable no se cierra el circuito económico. Esto sería lo que expliqué al principio, con la imagen del círculo vicioso y el círculo virtuoso.

Otro punto del análisis regulacionista es la idea de complementación y jerarquía de las formas institucionales. ¿Por qué mucha gente quedó convencida de la viabilidad de la convertibilidad al comienzo de los años noventa? El modelo parecía apuntar a la inserción internacional, basada en una apertura casi completa, con un régimen monetario que tuvo gran impacto sobre la competencia en el sector de bienes transables, la desinstitucionalización de la masa salarial y la posibilidad de una intervención del estado. En un nivel abstracto, parecía muy coherente, pero al aplicar la econometría, se veía que el cierre del circuito económico no se daba, con lo cual la coherencia ideológica institucional no garantizaba la coherencia macroeconómica. Quizá la misma ilusión podría darse con la situación emergente. Me parece que la forma dominante sería la legitimación de la intervención pública en la economía, sobre la moneda, sobre los impuestos, sobre las reglas de juego.



El régimen monetario de la pesificación, que fue un éxito, es la consecuencia directa de la intervención del Estado. Otro aspecto ha sido la renegociación de los contratos de servicios públicos, la renegociación de la deuda post-*default* y una modesta recuperación del salario. La coherencia de este proyecto no garantiza que las tendencias macroeconómicas tengan una buena evolución.

La base de la teoría de la regulación es que hay una relación dialéctica entre lo político y lo económico, que son como el *yin* y el *yang*, de modo que los políticos establecen reglas de juego y toman opciones. En la esfera económica, se afecta el poder de negociación de los grupos sociales, y esto se refleja en la adhesión que en la esfera política o ideológica logre el gobierno, con las consecuencias de que si los asalariados tienen una buena remuneración, los rentistas alta tasa de interés, los empresarios una alta tasa de ganancia, hay un apoyo heterogéneo de los distintos grupos sociales y se logra la estabilidad de este mecanismo.

La convertibilidad, que fue exitosa en la recuperación de la situación de hiperinflación, se transformó después de cinco o seis años en una deflación, una recesión y una depresión que provocó el deterioro de la situación económica de grandes sectores de la población, de tal modo que la inestabilidad macroeconómica se sumó al deterioro de la adhesión a las decisiones anteriores. La crisis institucional es simultáneamente económica, financiera y política. Lo que se necesitaría analizar es si la pesificación y la contención de la exclusión social son suficientes para generar una recuperación económica y si a largo plazo el crecimiento de los grupos beneficiados con el nuevo régimen se acentúa o si por el contrario se desarrollan más los grupos que se veían afectados por la política anterior. Es muy difícil analizar estas perspectivas si sólo se manejan las herramientas económicas y no se tiene en cuenta lo político.

## Escenarios posibles

Voy a recorrer los escenarios que identifiqué hace dos años y veo cinco probabilidades:

1. Creía ingenuamente que el mal manejo de la crisis asiática había sido comprendido por el Fondo Monetario, como advirtieron Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz y el anterior presidente del Fondo. La crisis argentina debería haber dado lugar a una nueva construcción que reemplazaría al consenso de Washington. El consenso de Washington se murió, pero queda la referencia implícita a las decisiones del FMI. El crecimiento de China preocupa mucho a los norteamericanos, no solamente por una cuestión geopolítica o por las consecuencias sobre la industria norteamericana. China ha seguido una política totalmente opuesta a la del consenso de Washington, sin la apertura de la cuenta de capital, con control del estado y amplitud del sector público. Estas políticas permitieron el crecimiento anual de un 10% durante una década. Malasia y Corea adoptaron políticas similares a las sugeridas por el FMI, pero los resultados no superaron a los del modelo chino.

2. Otro punto que se discutió durante el seminario de tres días es que el Mercosur podría ser el vector de una salida de la crisis. Pero la Argentina debe resolver sus problemas nacionales, y en una dirección que sea compatible. Si uno elige un régimen de cambio fijo y otro lo elige ajustable, va a ser muy difícil coordinar las dos políticas, de manera que a largo plazo el Mercosur puede ser muy interesante, pero para los próximos años no es tan simple.

3. El tercer escenario que mis compañeros especialistas en finanzas y moneda privilegiaban era el de una dolarización completa de la economía argentina. Esto no sucedió, y a mi

parecer es una gran cuestión teórica. Para los neoclásicos, la moneda es un objeto económico; para los institucionalistas, es una entidad política que está organizando los intercambios económicos, de tal modo que la dolarización, que parecía muy evidente desde la perspectiva economicista, no tenía gran atractivo cuando se consideraba que la moneda es una parte importante de la soberanía nacional.

4. El cuarto punto que se trató es el de una posible socialdemocracia en la Argentina, con sus efectos sobre la reducción de la pobreza, un compromiso salarial y la extensión de la cobertura social. Parece muy abstracto, pero ustedes deberían leer la historia de Suecia. En los años treinta hubo una seria crisis de población, de emigración, de desempleo, y se construyeron las instituciones de la socialdemocracia por medio de la deliberación de las organizaciones de los campesinos y de los empresarios, con los representantes del gobierno. Así se lograron las convenciones colectivas, la educación, la salud, de tal modo que mecánicamente se podría imaginar que la solución a la crisis argentina pasaría por una intervención muy fuerte en este sentido. Lo que falta son los actores de la intermediación política. Antiguamente existía una fuerte organización de los asalariados, una fuerte organización de los campesinos y de los empresarios, que discutían nuevos compromisos.

5. Un escenario mucho peor sería que la Argentina se convirtiera en una pequeña Rusia, por la cantidad de nuevos ricos, pero no me parece probable que se dé. Cuando hay una crisis se da una reprimarización de la economía.

## **A modo de conclusión**

Mis conclusiones van a ser muy abstractas, porque mi especialización es la comparación en el tiempo y en el espacio de los modos de regulación:

1. La primera es muy importante para el debate democrático. Los economistas no tienen soluciones claras, sólidas y sencillas para la crisis argentina. Muchas de las soluciones claras son falsas. Imaginen que me llamo Milton Friedmann; ustedes entenderían que el papel de la moneda es esencial en los procesos de inflación. Hay una contradicción entre la complejidad de la economía y la simpleza de las ideas. Los políticos entienden solamente las ideas sencillas, y las ideas sencillas suelen ser tontas. En Alemania, donde hay una forma de socialdemocracia, la CDU propuso reducir la tasa impositiva sobre la renta personal, con una tasa muy baja que significaba una transferencia de los pobres a los ricos. Naturalmente, es una idea muy sencilla, pero tonta, porque significó casi la derrota de la CDU. Un ministro de Finanzas de Allende, en Chile, analizaba las razones del fracaso económico de la experiencia y decía que las conexiones de sentido son más fuertes que las leyes de la economía, y el drama es que los economistas venden conexiones de sentido más débiles que las leyes de la economía.

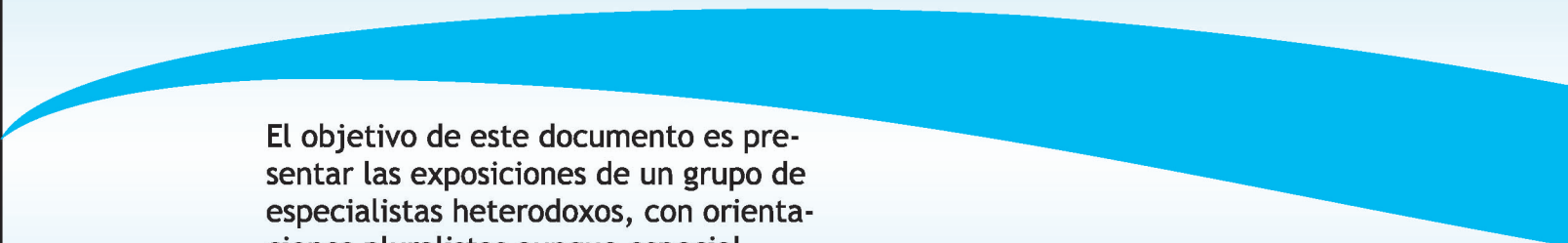
2. No hay una única cuestión que podría provocar la consolidación de un régimen de crecimiento. Los economistas imaginan que los políticos son como pilotos de avión y entonces sólo se necesita una buena conducción para resolver los problemas. Pero la economía no funciona así, con una sola medida que permita solucionar todo.

3. La coherencia y la secuencia de las decisiones de política económica no son algo sencillo. Cuando hay una crisis hay que construir de nuevo el sistema monetario, el estado de bienestar, los derechos del trabajo y de la competencia, y el orden de las decisiones va a influir sobre el destino final de la economía. No es fácil estudiar esto, porque supone una alta sofisticación de la economía, que no tenemos.

4. Un cambio de jerarquía de las formas institucionales no es suficiente para el éxito, de tal modo que es nuevamente necesaria una conexión de sentido para determinar las fallas de la convertibilidad, pero un régimen nuevo puede significar nuevos desafíos para el análisis.

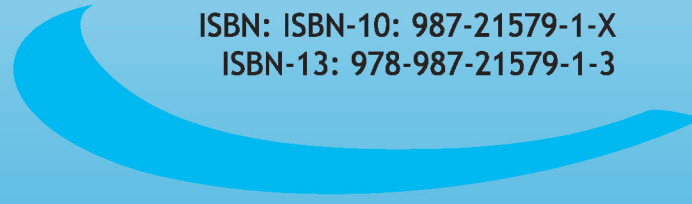
5. Durante un período de crisis lo político y lo simbólico desempeñan un gran papel, porque no hay un puro determinismo económico. En general la política parece desempeñar un papel menor. Cuando hay una ruptura de las regularidades, hay que construir nuevas reglas de juego, y lo político y lo simbólico se convierten en algo mucho más importante que las reglas de la racionalidad o la teoría de las expectativas.

6. Si algunos de ustedes son investigadores en ciencias sociales, hay que investigar y debatir mucho antes de llegar al éxito o fracaso de las políticas actuales. *Nobody knows; I don't know myself.*



El objetivo de este documento es presentar las exposiciones de un grupo de especialistas heterodoxos, con orientaciones pluralistas aunque especialmente institucionalistas y regulacionistas- en el seminario taller de realizado en Buenos Aires los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2005, que constituyó una instancia dentro de un programa de cooperación establecido entre economistas regulacionistas franceses (coordinados por Robert Boyer) y argentinos (nucleados en el CEIL PIETTE del CONICET).

El presente documento, de circulación restringida, contiene la versión corregida por los autores de algunas ponencias presentadas en el taller de 2005 y la desgrabación del resto.



ISBN: ISBN-10: 987-21579-1-X  
ISBN-13: 978-987-21579-1-3