

Economía y sociedad
Desarrollo Regional
Perspectiva internacional
Coyuntura
Debates

Año 2003 / Rosario

Desarrollo y Región

2

¿Hay una nueva Argentina?





Más de 40 años apoyando el crecimiento de la región.

Desde 1963, Rossetti S.A.C.I.F.F. dedica sus esfuerzos a realizar inversiones en el sector inmobiliario y en el negocio agropecuario, manteniendo un alto grado de compromiso con el desarrollo de la región.



www.rossetti.com.ar

DEFANTE EVOLUCION

Cumpliendo
la cuarta década

Capacidad para brindar el mejor servicio



TERMINAL 6
SOCIEDAD ANÓNIMA

La dinámica de una región

Hidalgo Yrigoyen y Costa del Paraná,
C.C. 60 (2202) Puerto General San Martín, Santa Fe, Argentina
Tel.: 54 (3476) 438-000, Fax: 54 (3476) 438-046
E-mail: term6@terminal6.com.ar - www.terminal6.com.ar



TRIBUNAL DE ARBITRAJE GENERAL

Tribunal de conciliación, arbitramento y arbitraje, con competencia para conocer en todo litigio que versare sobre materia transigible y respecto de la cual las partes hayan pactado su intervención.

Sede del Tribunal Arbitral: Boleta de Comercio de Rosario

Córdoba 1402, 2º Piso, S2100WVW Rosario - República Argentina, tel. 54-541-4213471/78 int. 2271. Fax: 54-541-4241019

Horario de atención de usuarios: de 10 a 15 hs. y de 15 a 17 hs.

Arbitros

Héctor Alegría
Alfredo A. Althaus
Luis O. Andorno
José María Cristiá
Juan José Casiello
Juan M. Dobson
Jorge Mosset Iturraspe
Efraín Hugo Richard
Jorge Roblolo
Mario A. Saccone

Secretaría

Maricela Ingarano



Litoral Gas

*Una empresa que trabaja
para ser líder en
calidad de servicio al Cliente*

www.litoral-gas.com.ar



Protegiendo a los grandes, siempre

GRUPO MILANO



Catamarca 2317 - Telefax (0341) 437 0088, Líneas rotativas
(2000) Rosario, Argentina
e-mail: milano@citynet.net.ar
www.citynet.com.ar/milano

Desarrollo y Región

Revista / Libro

Desarrollo y Región

Revista / Libro

¿Hay una nueva Argentina?



INSTITUTO DE
DESARROLLO REGIONAL

www.desarrolloyregion.com
El sitio del Gran Rosario

Desarrollo y Región 2
¿Hay una nueva Argentina?
Anuario 2003

Director

Juan Carlos Venesia

Coordinación General

Analía Benítez

Viviana Franetovich

Consejo Editor

Luciando Durand

Mariana Caminotti

Carlos Scabuzzo

Marcelo Barrale

María Eugenia Schmuck

Carlos Jaskelioff

Eduardo Blando

Logística y distribución

Jorge Soria / Hugo Pinto / Miguel González

Diseño Editorial

Arq. Dg. Javier Armentano

Fotografías:

Jano

Copyright 2003-12-05

Fundación Instituto de Desarrollo Regional

Balcarce 1793 / 2000 Rosario

Te.: (0341) 485 5301 / 09

E-mail: fidr@arnet.com.ar

Queda hecho el depósito
que establece la ley 11.723

ISBN N° 987-96397-9-0

Prohibida la reproducción total o parcial.

Esta tirada de 500 ejemplares se terminó
de imprimir en diciembre de 2003

Editorial Amalevi

Mendoza 1851 / 2000 Rosario

• Los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de los autores y no de Desarrollo y Región y de Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

• Desarrollo y Región es una publicación plural y los integrantes de su consejo editor no necesariamente comparten las opiniones y posturas expresadas por los diversos autores.

Índice

PRÓLOGO	11	11
Juan Carlos Venesia		
ECONOMÍA Y SOCIEDAD		
• Recuperación económica: dimensión en la Provincia de Santa Fe	13	
Ana Inés Navarro de Gimbatti, Fernanda Méndez		
• Convertibilidad, devaluación y después. Análisis y perspectivas de la situación ocupacional del Gran Rosario	35	
Carlos Crucella		
• Evolución de la economía santafesina 1991-2001	57	
Tulio Cecconi, María Fernanda Ghilardi		
• Marcos de interpretación alternativos de los fenómenos económicos	65	
Marcelo Martinetti		
DOSSIER INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL DE ROSARIO	81	
Informe: Analía Benítez		
DESARROLLO REGIONAL		
• ¿Cómo aproximarnos al desarrollo local desde una perspectiva política?	85	
Oscar Madoery		
• Las empresas de tecnología y el desarrollo de la región Rosario	95	
Eduardo Remolins		

- La Agencia de Desarrollo como promotoras de la economía local. Contraste de experiencias argentinas y españolas 101
Amanda Pennesi
- Plan estratégico, ampliar la perspectiva 113
Mónica Bifarello
- Profundización de las vías navegables 121
Comisión de Transporte de la Bolsa de Comercio de Rosario

DEBATES

- Nuestra Democracia y la Transición pendiente 123
Osvaldo Iazzetta
- Sentados sobre el miedo de correr. El comportamiento de algunos indicadores sociales en veinte años de democracia 135
Adriana Chiroleu, Andrea Delfino, María Elena Nogueira
- La crisis argentina y su impacto sobre la seguridad interna: percepciones, tensiones y debates 149
Anabella Busso

DOSSIER FORO DEL BICENTENARIO 163
Informe: Analía Benítez

12

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

- La política exterior de Brasil con Cardoso y Lula. Implicancias del cambio de gobierno para la Argentina 167
Gladys Lechini, María Julieta Cortes
- Entrevista a Helio Jaguaribe 179
por Marcelo Gullo

COYUNTURA

- Reflexiones. Hegemonía y democracia en Argentina 189
Oscar M. Blando
- El año en que volvieron todos 193
Mauricio Maronna

Juan Carlos Venesia

Presidente del Instituto de Desarrollo Regional

¿Hay una nueva Argentina?

Juan Venesia

13

Hace un año atrás, el Instituto de Desarrollo Regional, mediante la Edición del Anuario 2002 Desarrollo y Región planteó la apertura de un espacio de debate, análisis e intercambio de ideas entre actores públicos y privados de nuestra Región, abordando temas diversos pero tendiendo a un mismo fin: el planteo de las problemáticas vinculadas al crecimiento y la generación de propuestas y consensos de acuerdo a las potencialidades que nos caracterizan como ciudad y región, para finalmente posicionarnos y distinguirnos en los diferentes ámbitos de orden local y nacional.

Hace un año atrás, el escenario político, social, económico y cultural de la Argentina, la provincia de Santa Fe y la ciudad de Rosario y su área metropolitana era diametralmente opuesto al que hoy observamos.

Un período de absoluta transición en todos los órdenes, tras la ruptura que como sociedad habíamos vivido, la incertidumbre acerca de la posibilidad de recrear una instancia de liderazgo, los puentes hacia y desde el resto del mundo virtualmente rotos y una sensación de vacío institucional, que en ese momento nos hacía preguntarnos Hacia donde vamos?, tal el título del Anuario anterior.

Por todo lo acontecido en el transcurso del año y principalmente por las expectativas que se delinean a través de ciertos análisis en los cuales se vislumbra la posibilidad de comenzar con la reconstrucción del tejido social, aunados a los atisbos de mejoramiento en materia económica y a la continuidad democrática, a 20 años de la recuperación de la misma, es que en el final de este 2003 nos preguntamos: ¿hay una nueva Argentina?

En este marco auspicioso de crecimiento, la estrategia de inserción de Santa Fe y la Región

teniendo a Rosario como nudo vital de la misma, está íntimamente ligada a la definición de una estrategia de desarrollo nacional

Agenda, temario, plan estratégico, mesa de consenso, concertación, confluencia, marco conceptual, son articulaciones que empiezan a ser escuchadas con mayor frecuencia.

Pero también se hace imperiosa la necesidad de que, para plantear la Argentina del Bicentenario, todos los actores de la sociedad civil se involucren en la discusión. Esto es, no dejar en manos exclusivas de la autoridad política la convocatoria al debate sobre los perfiles de la Nueva Sociedad.

Para ello será indispensable flexibilizar posiciones, buscar puntos de acuerdo, aún a contrapelo de nuestra propia historia, plagada de falta de renunciamentos y desencuentros sobre las líneas de acción básicas.

Es por ello que, nuevamente en este año, decidimos acometer el esfuerzo de llevar adelante la publicación de un segundo Anuario que de continuidad al compromiso institucional ya asumido y ampliamente reconocido en la construcción de lo antedicho.

El valioso aporte de académicos, empresarios, periodistas, investigadores y hombres y mujeres del sector público y el privado nos permiten abordar las materias de Economía y Sociedad, Desarrollo Regional y Perspectiva Internacional, con secciones de Debate y Coyuntura, además de una breve reseña de lo actuado tanto por el IDR como por el Foro del Bicentenario en estos doce meses.

14 Como entonces, reiteramos nuestro agradecimiento a quienes avocaron parte de su tiempo para esta publicación, en la redacción de artículos, la compilación de los mismos y las tareas de arte y diseño. También el reconocimiento a las empresas y organismos públicos de la Región que a través de su compromiso y colaboración, hacen posible la concreción de este emprendimiento.

Con la renovada esperanza de recibir su crítica, sugerencia, aporte o elogio acerca de este Anuario 2003, seguimos convencidos desde nuestro lugar de referencia, de la necesidad de bregar por seguir instalando el debate constructivo entre los actores que hacen al desarrollo junto a la formación de recursos humanos y a las tareas de divulgación cotidianas, herramientas idóneas e indispensables para proporcionar desde una visión regional propia, la estrategia de desarrollo sostenido que como nación la sociedad en su conjunto reclama en proyección a un destino común de oportunidades y realizaciones. ■

Rosario, 5 de diciembre de 2003

Ana Inés Navarro de Gimballi

Master en Economía. UTDT

Fernanda Méndez

Licenciada en Estadística. UNR

IDIED - Universidad Austral. Rosario

Recuperación Económica: dimensión en la provincia de Santa Fe

Ana Inés Navarro de Gimballi - Fernanda Méndez

15

La vigorosa recuperación económica de Argentina durante 2003 es un hecho: el Producto Bruto Nacional (PBN) finalmente se ubicará en torno al 7,3% por encima del alcanzado en 2002. Este resultado duplica las expectativas positivas iniciales ahuyentando los temores que la economía hubiera entrado en una etapa de estancamiento a partir del tercer trimestre del año. El consumo, que había estado rezagado al inicio de la recuperación, cambió de tendencia en los últimos trimestres del año. El efecto combinado de la estabilidad (en precios y tipo de cambio), del crecimiento del empleo y de una moderada recuperación del ingreso real de los trabajadores, finalmente reanimó la demanda de consumo impulsando junto con las exportaciones la expansión de la actividad económica.

La inversión privada en construcciones, largamente retrasada en los últimos años, encontró una importante fuente de financiamiento en los saldos en dólares de los particulares con mayores ingresos los que comenzaron a desvalorizarse a medida que el tipo de cambio fue bajando hasta los \$2,80. La inversión en equipos y maquinarias, aún no supera la magnitud de reposición en muchos sectores, aunque en las últimas semanas se han sucedido algunos importantes anuncios relacionados fundamentalmente con la generación de infraestructura de transporte y comunicaciones. El gobierno, por su parte también suma cifras de inversión pública a realizarse en los próximos años.

Afortunadamente el contexto económico internacional colabora con la recuperación de Argentina, tanto por la favorable relación de intercambio (precios de las exportaciones dividido el precio de las importaciones), cómo por las bajas tasas de interés actuales (menores al 1%), el despegue de la economía japonesa y de la norteamericana en el último trimestre del año y

el acompañamiento —más suave— de las europeas. Regionalmente, el cambio positivo experimentado por la economía brasilera en el tercer trimestre del año completa el inmejorable marco externo de la economía nacional.

La recuperación económica del país y la creación de empleo no ha sido homogénea entre regiones debido a que la devaluación las impactó de modo muy diferente en función de la estructura productiva de cada una de ellas y del estado en que la misma se encontraba al fin de la larga y profunda recesión. La provincia de Santa Fe indiscutiblemente se distingue y emerge con nítidas ventajas competitivas en el contexto nacional, con indicadores muy positivos tanto en producción y exportaciones como en consumo y empleo. El crecimiento de éste último —barómetro mucho más fidedigno del bienestar que la recuperación procura a quienes somos destinatarios de sus logros— ha superado en el Gran Rosario la media nacional en el segmento de empleo formal. En el aspecto puramente económico, la continuidad de la expansión de la provincia y del país, depende de la concreción de inversiones que, superando la mera reposición del capital que se desgasta, expandan la capacidad productiva y transformen la recuperación en crecimiento. La macroeconomía de corto plazo está funcionando sorprendentemente bien, el crecimiento sostenido, fundado en tasas de inversión bastante más altas de las que hoy se están viendo, es lo que hoy no está tan claro.

16

Sin duda que la seguridad jurídica que se alcance establecerá la amplitud y la disponibilidad de la avenida por la cual transitarán las inversiones siendo el financiamiento, el combustible indispensable para que se pongan en marcha; ambas condiciones prácticamente ausentes todavía. Sin embargo, la rentabilidad esperada de las inversiones es la que finalmente las motoriza y ésta es nuevamente muy atractiva en las cadenas productivas más fuertes de la provincia de Santa Fe. Se han anunciado y en algunos casos ya comenzado a concretar proyectos de ampliación y construcción de nuevas plantas de procesamiento de la industria aceitera y de las instalaciones portuarias (anuncios de Molinos y Cargill), ampliación de capacidad productiva siderúrgica (anuncio de Sipar), adquisición de predios para ampliar capacidad productiva de la industria de máquinas agrícolas ubicada en el este provincial, reactivación de infraestructura de transporte (próxima readjudicación del ferrocarril Belgrano Cargas).

Una última reflexión; una economía moderna esencialmente está constituida por miles de agentes económicos cuyas decisiones afectan y son afectadas por las de los demás y en la que el gobierno interactúa vivamente con ellos por cuanto se vuelve crucial que aquél comprenda la dinámica que los involucra de modo de incitar a los restantes partícipes de la economía a colaborar decididamente en la creación de valor necesario para el crecimiento económico. De la misma manera, el sector empresario deberá asumir el liderazgo que por naturaleza le compete y le obliga a contribuir en el crecimiento del país y en la distribución del mismo con el conjunto de la sociedad.

A• PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL

A1• SECTOR LÁCTEO

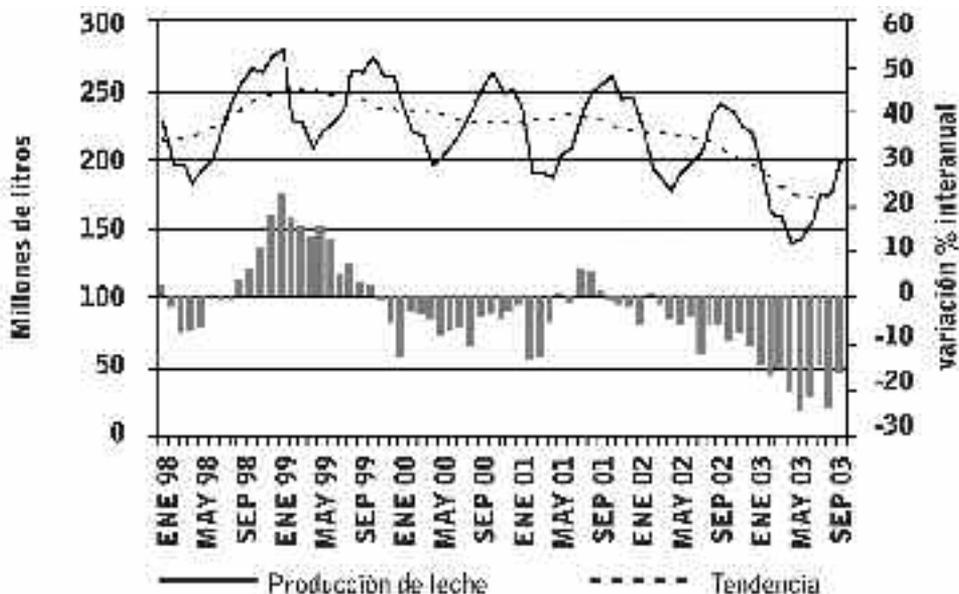
Producción Primaria

Última información disponible septiembre 2003

La producción primaria de leche durante el mes de septiembre en la provincia de Santa Fe alcanzó los 200 millones de litros de leche, registrándose una variación con el mes anterior —

sin efecto estacional— positiva de 4,9%. Desde hace dos meses se registra un cambio en la tendencia, la cual se ha vuelto suavemente creciente luego de dos años de comportamiento declinante. Sin embargo, el nivel del ordeño continúa siendo bastante reducido ubicándose por debajo (16,5%) del observado en septiembre del año pasado.

Producción de leche. Provincia de Santa Fe



Fuente: Departamento de Lechería del MAGIC. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Ventas al mercado interno

Última información disponible agosto 2003

En el mercado interno, las ventas en las cadenas de supermercados continúan en ascenso en ambas provincias. En los primeros ocho meses del año, en la provincia de Santa Fe la facturación del rubro lácteos ascendió a \$57,8 millones, creciendo interanualmente en términos nominales 23,3% lo que triplica el incremento promedio de las ventas totales registradas en estos canales de comercialización.

Ventas al mercado externo

Última información disponible agosto 2003

La limitación de los envíos a Brasil, por la vigencia de la veda láctea que este país impusiera por considerar que el rebrote de aftosa en Argentina podía afectar sus productos elaborados (recién levantada a mediados de septiembre), continuó comprimiendo el volumen de exportaciones de la industria láctea.

En agosto el volumen de exportaciones nacionales de productos lácteos, mayoritariamente originadas en la región central del país, resultó 65,9% inferior al del año pasado. Éste totalizó 9.105 toneladas y U\$S 17,9 millones, disminuyendo 37,2% en volumen y algo menos 14,1% en valor respecto de agosto de 2002. La exportaciones en el período enero-agosto del corriente año, se han contraído en volumen y algo menos en valor, ubicándose por debajo de los valores del año 2001.

Exportaciones de productos lácteos. Total País

Período	Toneladas	Miles de U\$S
Ene-Ago '01	91.323	181.330
Ene-Ago '02	132.894	201.976
Ene-Ago '03	84.717	143.204
Var% Ene-Ago '03/02	-36.3	-29.1

Fuente: Dirección de Industria Alimentaria, SAGPyA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

En los últimos meses, los precios internacionales de la leche (Oceanía y Europa occidental) se han comportado de manera estable. En agosto, el precio en Oceanía de la leche entera en polvo cotizó entre 1650 y 1750 dólares la tonelada, precios promedio sin cambios respecto del mes anterior. Localmente, el precio promedio en dólares de las exportaciones continúa recuperándose; en agosto '03 se obtuvo un valor de 1.962 dólares/tn registrándose una nueva variación mensual positiva de la tendencia (0,5%) que con estos valores se desacelera respecto de los meses anteriores. Los valores registrados superan en 36,9% a los de agosto de 2002, siendo el séptimo mes consecutivo de recuperación interanual de los mismos.

A2• SECTOR CARNES**Producción Industrial**

Última información disponible septiembre 2003

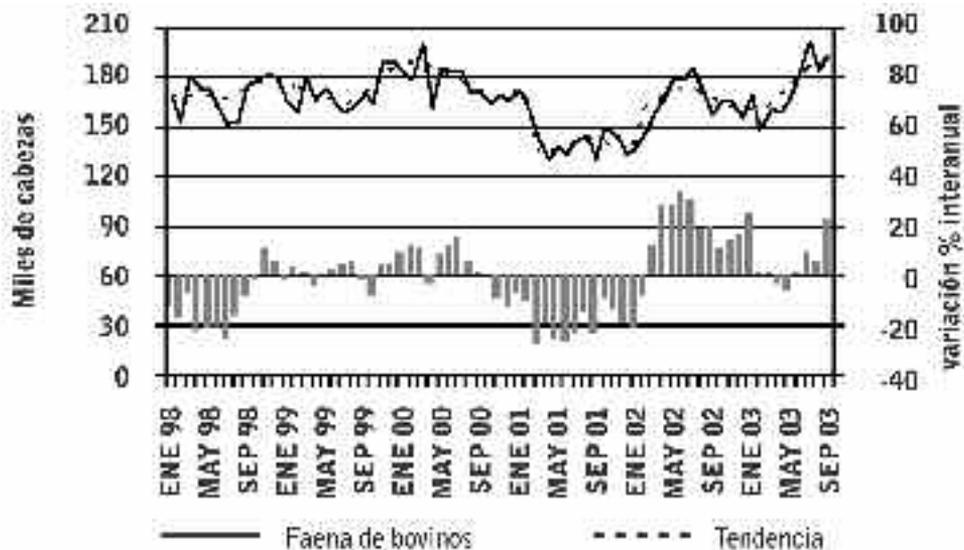
Por octavo mes consecutivo se registra una variación mensual positiva de la tendencia en el volumen producido por la industria frigorífica en Santa Fe. En septiembre dichas empresas faenaron 192,3 mil animales, que equivale a un incremento de 22,7% respecto a igual mes de 2002. La faena total en el período enero-septiembre del año 2003, ascendió a 1.561,1 miles de animales, unas 85,9 mil cabezas adicionales, que representan 5,8% más de lo logrado en el mismo período del año precedente.

Con estos volúmenes de faena, la industria frigorífica santafesina aumenta 0,7 puntos porcentuales su participación en el total nacional, representando el 21,3%.

La reciente redistribución de la cuota Hilton, que reduce la participación relativa de los frigoríficos santafesinos, es una mala noticia para el sector, aunque aún las cifras finales aún no se conocen ya que una parte importante de la cuota aún no se ha distribuido y su concreción depende de resolución judicial.

Las perspectivas de la industria frigorífica santafesina según datos de ventas al mercado interno y de exportaciones del sector ponen de manifiesto que un ritmo sostenido de faena en los meses subsiguientes dependerá en buena medida de la consolidación del consumo interno observada a partir de mayo, ya que las perspectivas para las exportaciones no parecen muy auspiciosas.

Faena de bovinos fiscalizada por SENASA. Provincia de Santa Fe



Fuente: DNFA, SENASA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Faena de bovinos fiscalizada por SENASA. Provincia de Santa Fe

19

Período	Miles de cabezas
Ene-Sep '01	1.291,3
Ene-Sep '02	1.475,2
Ene-Sep '03	1.561,1
Var% Ene-Sep '03/02	5,8

Fuente: DNFA, SENASA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Ventas al Mercado Interno

Última información disponible agosto 2003

Junto con la recuperación general del consumo interno a partir del tercer trimestre del año, la demanda minorista de carne en los supermercados santafesinos en agosto '03 registró una variación mensual desestacionalizada positiva de 2,8% con respecto a julio, en pesos constantes. Se mantiene la tendencia suavemente creciente que se observa desde fines del año pasado, sin embargo por efecto de los bajos niveles de consumo habidos en los primeros meses del año, el volumen vendido en el período enero-agosto de 2003 fue 2,2% inferior al acumulado durante el año previo.

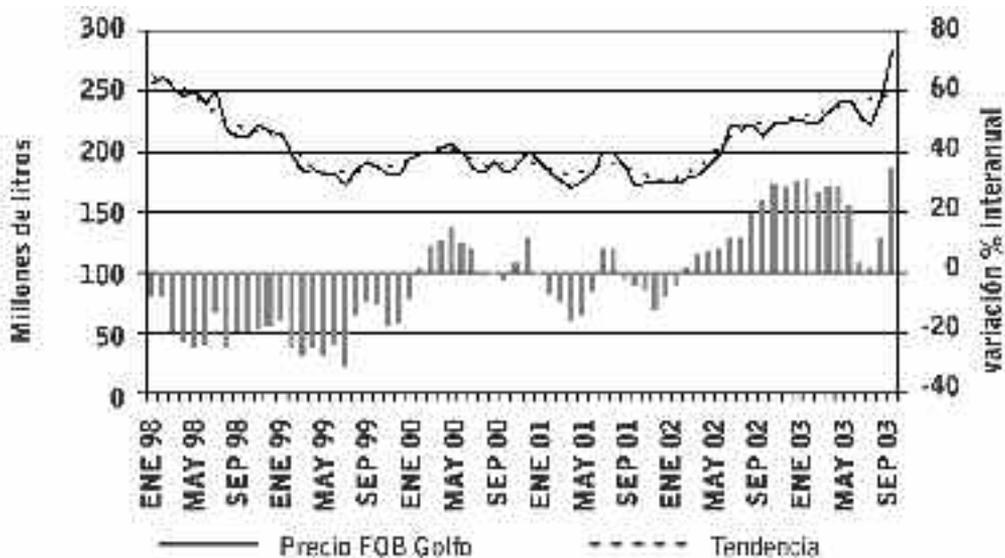
A3• SECTOR OLEAGINOSAS

Precios de la Producción Primaria e Industrial

Última información disponible octubre 2003

Una notoria situación favorable en el mercado internacional de oleaginosas acelera en los últimos meses el alza en el precio de sus commodities. En octubre, el poroto de soja cotizó a U\$S 283 la toneladas, registrando un aumento de 15% respecto de la cotización de septiembre y 33,5% respecto de octubre del año pasado, ubicándose a niveles bastante cercanos a los mayores valores alcanzados en los '90. que oscilaron en torno a los U\$S 300 con picos como el de septiembre de 1996 donde la cotización promedio llegó a U\$S 313 la tonelada. Localmente, en Puertos Argentinos, el precio promedio se ubicó en U\$S 279, ganando aproximadamente 30% respecto de los valores registrados un año atrás.

Precio FOB Golfo del grano de soja



20

Fuente: Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

El precio del aceite de soja recupera niveles cotizando en octubre '03 a U\$S 451 la tonelada, y si bien la tendencia es creciente desde hace algunos meses, éste valor es aún 19,3% inferior al registrado el año anterior. Localmente, en Puertos Argentinos, la baja en el precio internacional ha incidido disminuyendo las altas tasas de crecimiento de los precios, ocurrida durante 2002.

Los pellets de soja cotizaron internacionalmente a U\$S 249 la tonelada en octubre. Desde el mes de agosto la tendencia ligeramente creciente de los meses anteriores se aceleró registrando en octubre una variación mensual de 7,6%. Con estos precios, los pellets de soja se ubican 38,3% por encima del valor registrado en octubre de 2002, pero aún le queda un buen tramo de recorrido alcista para alcanzar los mejores valores de la década pasada que llegaron en algunos meses de 1997 a cotizar por encima de U\$S 300 la tonelada.

Producción Industrial

Última información disponible septiembre 2003

La expansión incesante de la producción industrial del complejo aceitero nacional, mayoritariamente localizado a orillas del río Paraná, y su aceleramiento en los últimos tiempos, ha generado anuncios de inversiones a realizarse en el futuro próximo tanto en plantas de procesamiento como en nuevas y más grandes instalaciones para el embarque de la producción.

Con 3,3 millones de toneladas de extracción de aceite a nivel nacional en los nueve primeros meses del año, las empresas localizadas en la provincia de Santa Fe que procesan 84,2% de la producción nacional, superan sus propios records aumentando 14,2% respecto a igual período del año anterior.

La producción nacional de pellets de soja, localizada también mayoritariamente en las instalaciones portuarias del río Paraná, totalizó 13,2 millones de toneladas en enero—septiembre de 2003, registrando un aumento de 14,2% respecto a igual período de 2002.

Producción de aceites y subproductos. Provincia de Santa Fe, miles de toneladas

Período	Aceite de soja	Pellets de soja
Ene-Sep '01	2.002,0	8.547,4
Ene-Sep '02	2.425,9	10.293,9
Ene-Sep '03	2.792,9	11.760,3
Var% Ene-Sep '03/02	15,1	14,2

21

Fuente: Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Ventas al Mercado Externo

Última información disponible agosto 2003

En los primeros ocho meses del año 2003, las exportaciones nacionales de poroto de soja (8,3 millones de toneladas) crecieron 58,5% respecto al mismo período del año 2002. Aproximadamente el 64% de éstas se concretó por puertos de la provincia de Santa Fe siendo los principales destinos China, Tailandia y en tercer lugar Turquía.

En el mismo período, las exportaciones de aceite de soja alcanzaron 2,7 millones de toneladas, embarcándose el 96,4% en puertos de la provincia de Santa Fe. La comparación interanual revela un aumento de 21,3%, destacándose entre los principales destinos de las exportaciones de aceite de soja, India, China y Bangladesh.

Asimismo, se exportaron 12,4 millones de toneladas de pellets de soja en el período considerado (aproximadamente 97% embarcadas en puertos de la provincia de Santa Fe), 17,0% más de las toneladas correspondientes al mismo período de 2002. Siendo los Países Bajos, Italia y España los principales destinos de estas exportaciones.

Exportaciones del sector oleaginoso. Puertos de embarque, Provincia de Santa Fe, miles de toneladas

Período	Soja	Aceite de soja	Pellets de soja
Ene-Ago '01	4.907,9	1.996,1	9.072,2
Ene-Ago '02	3.662,5	2.199,3	10.297,5
Ene-Ago '03	5.276,8	2.629,0	12.006,3

Fuente: Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Maquinarias Agrícolas

Última información disponible octubre 2003

La fuerte expansión de las ventas de tractores y cosechadoras en territorio santafesino no se detiene. En octubre la suma de ambas maquinarias registró una variación positiva de la tendencia mensual de 7,5%. Los 355 tractores vendidos —cinco veces el nivel de ventas en octubre de 2002— y 183 cosechadoras— prácticamente cuatro veces las magnitudes registradas en octubre de 2002 ponen de manifiesto la fortaleza que experimenta ésta industria.

Venta de maquinarias agrícolas. Provincia de Santa Fe, unidades

Período	Tractores	Cosechadoras
Ene-Oct '01	566	315
Ene-Oct '02	271	164
Ene-Oct '03	1.510	1.027

Fuente: Asociación de Fábricas Argentinas de Tractores. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica: las empresas radicadas en la provincia de Santa Fe adheridas a AFAT son Ind. John Deere Argentina S.A. y Massey Ferguson.

B• COMERCIO Y SERVICIOS

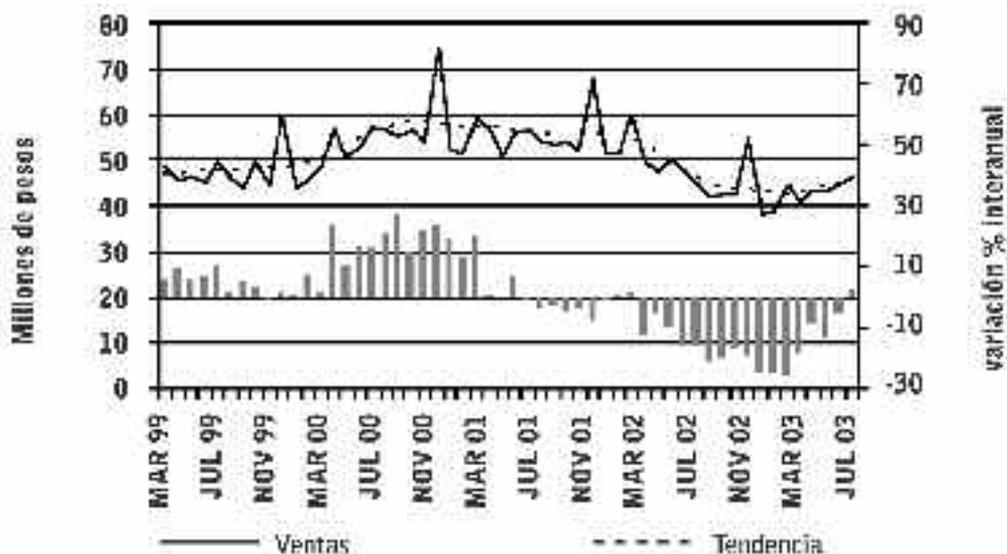
B1• SUPERMERCADOS

Última información disponible agosto 2003

Tal como se preveía en la anterior edición de los Indicadores Regionales, la desaceleración en la contracción de las ventas al final del primer semestre ha dado paso en los meses de julio y agosto a variaciones mensual con signo positivo, en la facturación a pesos constantes de los supermercados localizados en la provincia de Santa Fe.

Sin considerar el efecto estacional propio del mes, el aumento de las ventas en agosto ha sido de 5,7% respecto de julio. Como consecuencia de esta variación la tendencia subyacente continúa creciendo moderadamente. Las ventas en agosto han sido 2,6% superiores a las habidas en agosto de 2002.

Venta en supermercados. Provincia de Santa Fe, pesos constantes

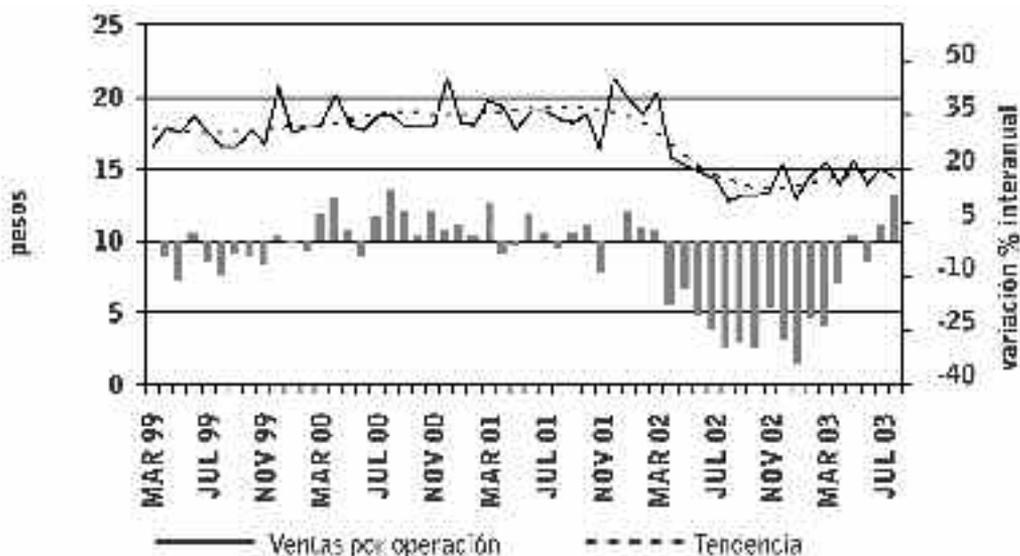


Fuente: INDEC, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

El ticket promedio —medido en pesos constantes— alcanzó en agosto \$14,5 y \$ 15,6 en los supermercados santafesinos y cordobeses respectivamente. Con éstos valores, el gasto promedio de los consumidores en ambas provincias crece respecto de julio 0,8% y 3,2% y se reafirma la tendencia creciente de los últimos meses. Los valores desestacionalizados muestran una mayor respuesta de los consumidores cordobeses y asimismo el comportamiento creciente de la tendencia es más marcado en la provincia mediterránea.

23

Monto promedio por operación en supermercados. Provincia de Santa Fe, pesos constantes



Fuente: INDEC, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

De la mano de la recuperación de la facturación y del mayor tamaño del carro promedio que los consumidores han comprado en el mes de agosto, aumenta la cantidad de rubros que muestran —en la provincia— signos de recuperación en las ventas. La recuperación por rubros no es homogénea destacándose la recuperación importante de las ventas del rubro electrónica, uno de los más castigados por la contracción de sus ventas en los meses anteriores.

Grupo de artículos	Variación porcentual
	(pesos constantes) Ago '03/ Ago '02
Bebidas	0,6
Almacén	2,4
Panadería	-7,0
Lácteos	20,4
Carnes	20,1
Verdulería y frutería	6,5
Alimentos preparados y rotisería	-10,9
Artículos de limpieza y perfumería	-0,6
Indumentaria, calzado y textiles	-2,7
Electrónica y artículos para el hogar	32,2
Otros	-21,7
Total	2,6

Fuente: INDEC, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Concepto	Variación porcentual
	(pesos constantes) Ago '03/ Ago '02
Número de locales	1,9
Superficie ventas (m ²)	-9,8
Ventas totales (miles \$)	2,6
Ventas por operación (4)	17,4
Ventas por m ² (\$)	13,7

Fuente: INDEC, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica 1: para el cálculo de las ventas a valores constantes se utilizó el IPC para el aglomerado GBA base 1999=100, incluyendo sólo los rubros Alimentos y Bebidas, Indumentaria y Equipamiento y mantenimiento del hogar.

Nota metodológica 2: la encuesta de supermercados es representativa de una nómina de empresas de supermercados que cuentan con al menos una boca de expendio, con una superficie de ventas mayor a los 300 m². Las ventas mensuales de los supermercados, reflejan una alta sensibilidad según el número de fines de semana que abarca cada mes, que es cuando se registra el mayor nivel de ventas. En cuanto al nivel de cobertura de la encuesta, esto es, la representatividad de las empresas que confor-

man la encuesta en términos de superficie de los salones de venta de las empresas informantes sobre el total de superficie existente en la provincia, fue en Santa Fe, en agosto de 2001 del 56,5%. En las provincias de Córdoba y Entre Ríos fue 59,0% y 51,7%, respectivamente y a nivel nacional el 76,2%. La deflación de precios se mide por el Índice de Precios al Consumidor, estimado mensualmente para el Gran Buenos Aires.

B2• COMBUSTIBLES

Gas oil

Última información disponible septiembre 2003

El consumo de gasoil en la provincia de Santa Fe, mostró en septiembre una variación con el mes anterior positiva de 7,8%, consolidándose la incipiente tendencia positiva de los meses anteriores.

La comparación interanual también resulta favorable en el mes de septiembre, aumentando 14,8% respecto del año anterior. La recuperación del consumo en el período enero—septiembre de este año contrasta con la reducción habida en el año anterior y en niveles de consumo se ubica prácticamente en los niveles de 2001.

Consumo aparente de Gas Oil. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m ³
Ene-Sep '01	929,9
Ene-Sep '02	887,5
Ene-Sep '03	917,0
Var% Ene-Sep '03/02	3,3

25

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

En septiembre se registró una leve alza en el precio promedio del gas oil en ambas provincias, no obstante desde abril, éstos han descendido aproximadamente 3%. El precio promedio internacional del barril de petróleo —U\$S 28,28 en septiembre— cotiza 21% por debajo del valor máximo alcanzado en el pasado mes de febrero. La evolución del precio es impredecible dada la volatilidad que presenta el mismo ante el irresuelto conflicto internacional en Irak.

Naftas

Última información disponible septiembre 2003

El consumo de naftas en la provincia de Santa Fe aumentó en septiembre en valores libres del efecto estacional y respecto de agosto, 1,6%. La tendencia sigue siendo creciente desde hace algunos meses. El impulso en las ventas del combustible logró que en septiembre éstas superaran en 11,3% las registradas en septiembre de 2002 y que el consumo acumulado en los primeros nueve meses del año registrase un leve ascenso de 1,1% respecto de igual período del año anterior. Si bien las ventas habidas en el año todavía son algo inferiores a las de 2001, ellas se están recuperando luego de cinco años en que descendieron sin cesar.

Consumo aparente de naftas. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m ³
Ene-Sep '01	267,1
Ene-Sep '02	235,3
Ene-Sep '03	237,9
Var% Ene-Sep '03/02	1,1

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

En la región central del país, los precios de las naftas en los últimos meses han permanecido prácticamente sin cambios desde el mes de febrero '03 cuando alcanzara el mayor valor de la serie. Se mantiene la diferencia de precios siendo superior en Córdoba que en la provincia de Santa Fe.

GNC

Última información disponible septiembre 2003

La demanda desestacionalizada de gas natural comprimido en septiembre descendió 1,1% respecto de agosto en la provincia de Santa Fe, aunque la tendencia es sostenidamente creciente desde principio de 2002. El nivel de consumo fue 18,4 millones de m³ y se ubicó 30,0% por encima del habido en septiembre de 2002. El crecimiento sostenido e interrumpido de las ventas del combustible produjeron un incremento de 29,2% entre enero—septiembre de este año respecto a idéntico período de 2002.

Gas entregado, GNC. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m ³ de 9.300 kcal
Ene-Sep '01	107,0
Ene-Sep '02	114,6
Ene-Sep '03	148,0
Var% Ene-Sep '03/02	29,2

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Estimuladas por el sostenido aumento del consumo de GNC, en ambas provincias continúa en ascenso la cantidad de estaciones de servicio que proveen de GNC a los automovilistas. El ritmo de la expansión y la disponibilidad de éste fluido es marcadamente superior en la provincia mediterránea, fenómeno que resulta consistente con los mayores niveles de uso del combustible y la mayor aceleración del mismo en dicha provincia. Sin embargo la cantidad de estaciones de servicio que expenden GNC en Santa Fe es algo inferior en términos relativos a la diferencia en el consumo del fluido entre los consumidores de ambas provincias.

B3• MERCADO INMOBILIARIO

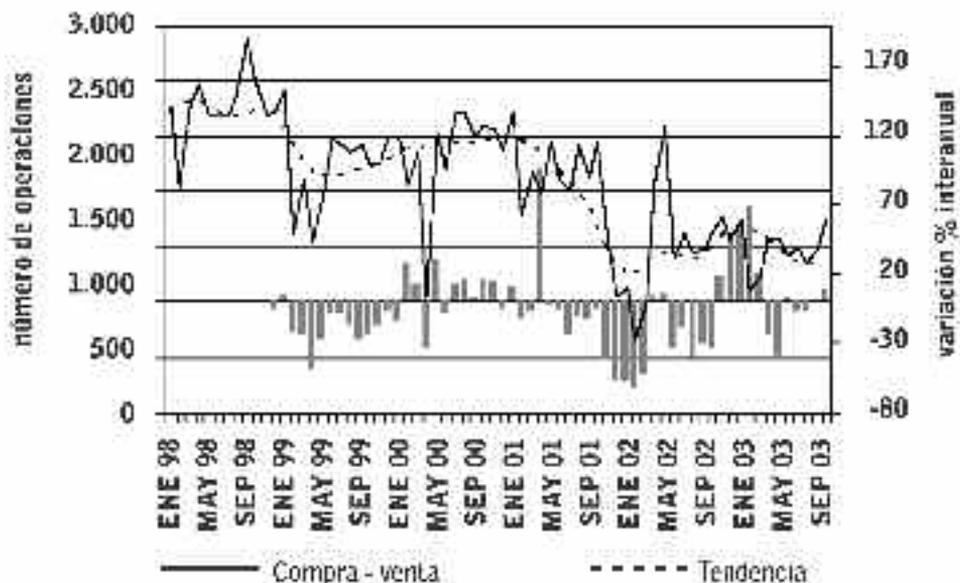
Última información disponible octubre 2003

La venta de inmuebles en la ciudad de Rosario en el mes de octubre, 1.743 operaciones de compra-venta, registró un aumento sin efecto estacional de 13,8% respecto de septiembre, mes que asimismo registrara un fuerte ascenso respecto del mes anterior. La mejoría de los últimos dos meses aún no modifica de manera importante la tendencia, la que por ahora se mantiene prácticamente neutra. Este total de transacciones realizadas equivale a un aumento interanual de 7,2% respecto a igual mes del año 2002.

Estos son los primeros datos positivos luego de seis meses de tendencia negativa en la venta de inmuebles. Parece probable que la recuperación se extienda en los meses subsiguientes en la medida que disminuyen los factores que mayor incertidumbre y su consecuente riesgo, causaban en la demanda con la consiguiente contracción.

Si bien ayudan la estabilidad del tipo de cambio en los últimos meses, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y cierta recuperación del empleo y del consumo, aún están ausentes los mecanismos de financiamiento que permitan llevar el nivel de operaciones del mercado desde los reducidos niveles en que hoy se halla a valores por lo menos similares a los de fines de 2000.

Evaluación de las operaciones de compra-venta de inmuebles. Departamento Rosario



Fuente: Registro General de la Propiedad Rosario. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Compra-venta de inmuebles. Departamento Rosario

Período	Número de operaciones
Ene-Oct '01	22.217
Ene-Oct '02	14.996
Ene-Oct '03	14.630
Var% Ene-Oct '03/02	-2,4

Fuente: Registro General de la Propiedad Rosario. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Acompañando la mejoría en las operaciones inmobiliarias, mejora el volumen de operaciones hipotecarias registradas, las que aún mostrando un exiguo nivel llevan varios meses de tendencia ascendente. En octubre la tendencia registró un aumento de 10,4% respecto del mes anterior. El volumen de operaciones hipotecarias, en el mes de octubre, creció 108,1% respecto de octubre del año pasado, siendo el segundo mes con comportamiento interanual positivo desde junio de 2001. El desarrollo del mercado durante enero—octubre de 2003, registró 460 operaciones efectivizadas, ubicándose 30,9% por debajo de las habidas en igual período del 2002.

Operaciones hipotecarias de inmuebles. Departamento Rosario

Período	Número de operaciones
Ene-Oct '01	9.957
Ene-Oct '02	666
Ene-Oct '03	460
Var% Ene-Oct '03/02	-30,9

Fuente: Registro General de la Propiedad Rosario. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

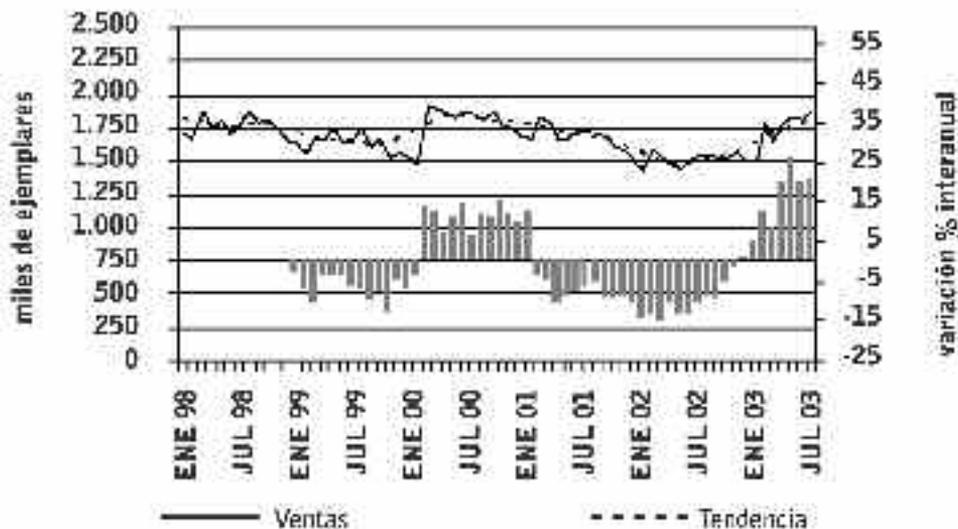
B4• CIRCULACIÓN DE DIARIOS

Última información disponible agosto 2003

Los lectores santafesinos compraron más diarios de edición local en agosto. La venta de-estacionalizada de éstos aumentó 1,2% respecto al mes anterior y la tendencia mensual se mantiene en ascenso si bien presenta cierta desaceleración en las tasas de crecimiento a medida que progresivamente se van recuperando los niveles de ventas previos a la crisis. Los 1,9 millones de ejemplares vendidos en la provincia de Santa Fe superaron en 20,8% lo vendido el año pasado en idéntico mes.

En el período enero-agosto se vendieron 13,7 millones de ejemplares, presentando una suba de 14,3% respecto al mismo período del año 2002.

Circulación de diarios locales. Provincia de Santa Fe



Fuente: Instituto Verificador de Circulaciones. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica: la información sobre la circulación de diarios fue suministrada por el Instituto Verificador de Circulaciones. En la provincia de Santa Fe los diarios de edición local afiliados a esta entidad son El Litoral y La Capital. En la provincia de Córdoba los diarios afiliados a IVC son La Voz del Interior, La Voz de San Justo, Puntal y Villa María Puntal

29

C• ELECTRICIDAD Y GAS

C1• DEMANDA DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Última información disponible octubre 2003

Se registra un nuevo ascenso de la demanda de energía eléctrica en el área santafesina como resultado de un mayor consumo residencial, comercial e industrial, verificándose también una recuperación de la demanda de los grandes usuarios mayoristas luego de algunos meses en que éstos últimos redujeron el consumo de electricidad.

En octubre, el suministro eléctrico en la provincia de Santa Fe alcanzó 685,0 Gwh, registrando un aumento mensual —sin efecto estacional— de 1,3%. Por sexto mes consecutivo la tendencia del suministro es ligeramente creciente, registrándose una suba interanual de 5,7%, lo que extiende la recuperación interanual por encima del año y medio, destacándose que desde junio la comparación se realiza respecto de un mes de 2002 donde la demanda ya se estaba recuperando.

La distribuidora local (EPESF) demandó en octubre 486,9 Gwh, 71,1% del total demandado al MEM, presentando un aumento de 7,1% en relación a octubre de 2002. La demanda de los grandes usuarios mayoristas (GUMAS) alcanzó 198,1 Gwh, mostrando una variación interanual positiva de 2,5%, originada fundamentalmente por la mayor actividad de los sectores Aceites y Molinos y Metalurgia y Siderurgia.

Demanda de energía eléctrica GUMAS por sector. Provincia de Santa Fe, Gwh

Sector	Oct '03	Oct '02	Var. % Oct '03 / Oct '02
Metalurgia y siderurgia	106,1	97,1	9,3
Aceites y molinos	52,8	47,6	11,0
Químicos y petroquímicos	26,6	27,1	-1,9
Todos los sectores	198,1	193,4	2,5

Fuente: CAMMESA. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

C2• CONSUMO DE GAS

Última información disponible septiembre 2003

En septiembre, el consumo de gas en la provincia de Santa Fe —197,8 millones de m³— aumentó interanualmente 18,8%. En los primeros nueve meses del año 2003, el consumo totalizado por ambas provincias resultó 13,2% superior respecto a igual período del año 2002, registrando 2.890,4 millones de m³.

Consumo de Gas. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m ³ de 9.300 kcal
Ene-Sep '01	1.359,1
Ene-Sep '02	1.398,8
Ene-Sep '03	1.538,5
Var% Ene-Sep '03/02	10,0

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Consumo Industrial

La demanda de gas desestacionalizada requerida por las industrias santafesinas registró un abrupto incremento de 17,8%. La tendencia del consumo continúa siendo moderadamente positiva registrando en septiembre un incremento interanual de 11,0%

Gas entregado, servicio industrial. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m ³ de 9.300 kcal
Ene-Sep '01	903,2
Ene-Sep '02	937,8
Ene-Sep '03	1.019,2
Var% Ene-Sep '03/02	8,7

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

La mayor demanda de gas industrial en la provincia de Santa Fe durante enero—septiembre de 2003, responde al importante incremento de la demanda proveniente de los sectores productores de petroquímica y siderurgia y en menor medida de aceites.

Consumo Residencial

Los hogares santafesinos aumentaron el consumo de gas en septiembre en 5,4% —sin considerar el efecto estacional propio del mes— respecto del mes anterior. La utilización doméstica de ésta fuente de energía continua evidenciando una suave pero sostenida tendencia creciente. Siendo el incremento interanual del consumo 38,1% en el mencionado período.

Comparado con el consumo de los hogares el año pasado, los datos para el período enero-septiembre de 2003 resultan superiores.

Gas entregado, servicio residencial. Provincia de Santa Fe

Período	Miles de m3 de 9.300 kcal
Ene-Sep '01	226,7
Ene-Sep '02	240,0
Ene-Sep '03	254,7
Var% Ene-Sep '03/02	6,1

31

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica: como número de usuario de gas, se consigna, el número de clientes y no de medidores de gas instalados, un cliente puede tener más de un medidor. Los usuarios residenciales son aquellos que utilizan gas para usos típicos de vivienda única, para cubrir necesidades tales como servicios centrales con calderas y/o calefacción de edificios, necesidades domésticas tales como la cocción de alimentos, calefacción y agua caliente, etc. Los usuarios industriales son aquellos que tienen como actividad el proceso de elaboración de productos, transformación de materias primas, reparación de máquinas y equipos, fabricaciones varias. La clasificación de los usuarios industriales, por rama de actividad, utiliza el código CIUU.

D• CONSTRUCCIÓN

Última información disponible agosto 2003

El comportamiento de la construcción, analizado a partir de los permisos de edificación privada solicitados, que incluyen tanto las nuevas construcciones como las ampliaciones realizadas, constituye un buen indicador de las intenciones de construcción y de la inversión bruta fija, variables muy sensibles a los cambios de expectativas e inestabilidades macroeconómicas.

En el período enero-agosto de éste año la evolución de este indicador ha sido positiva en la provincia de Santa Fe y levemente negativa en la provincia de Córdoba.

Superficie cubierta autorizada. Provincia de Santa Fe

Período Miles de m²

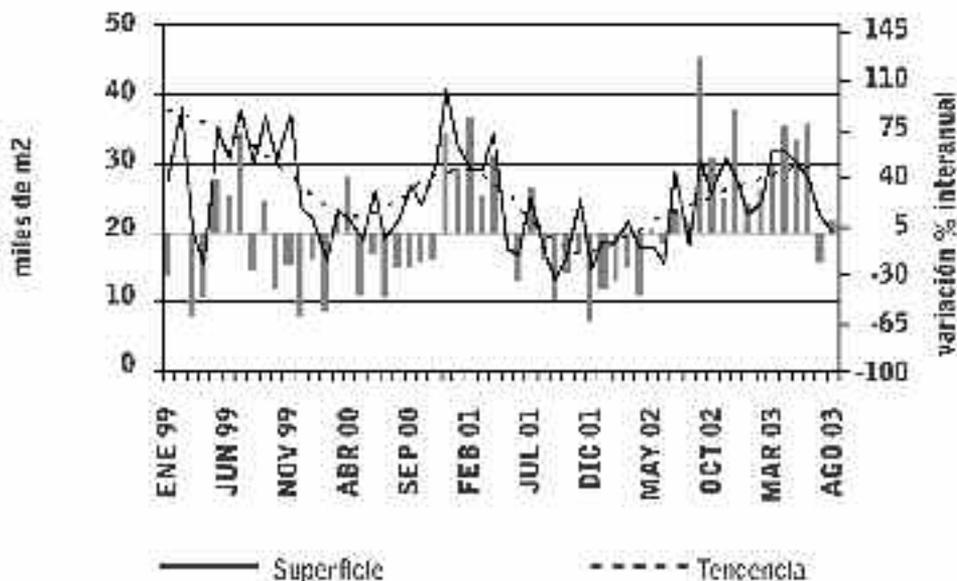
Ene-Sep '01	479,7
Ene-Sep '02	374,4
Ene-Sep '03	444,8

Var% Ene-Sep '03/02 18,8

Fuente: INDEC y Dirección de Estadísticas Municipales de la ciudad de Rosario. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

En la ciudad de Rosario en el mes de agosto '03, la superficie total permitida —20.197 metros cuadrados— refleja por primera vez en muchos meses una variación negativa de la tendencia. Sin embargo, en niveles el registro implica una suba interanual de 8,9%.

Superficie cubierta autorizada. Ciudad de Rosario



Fuente: INDEC y Dirección de Estadísticas Municipales de la ciudad de Rosario. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica: En la provincia de Santa Fe se consideraron los municipios: Casilda, Ciudad de Santa Fe, Esperanza, Granadero Baigorria, Rafaela, Reconquista, Santo Tomé, Sunchales, Venado Tuerto y Rosario. En la provincia de Córdoba la información presentada corresponde a los municipios: Ciudad de Córdoba, Río Cuarto, Villa María y Villa Carlos Paz.

E• MERCADO LABORAL Y EMPLEO

Última información disponible septiembre 2003

Gran Rosario

El crecimiento del empleo en la región central del país continúa a ritmo sostenido y muestra signos de aceleramiento en el mercado laboral del Gran Rosario. Los datos recogidos en septiembre indican que el empleo formal privado en empresas de 10 y más empleados —aproximadamente 23% del empleo urbano generado en la región— ya ha recuperado y estaría comenzando a superar el nivel de empleo previo a la crisis de fines de 2001.

Con algunas excepciones, se observa recuperación de empleo en todas las ramas industriales, destacándose las importantes tasas de crecimiento de la construcción en todos los mercados laborales seguida por la demanda de trabajo de las empresas de la industria manufacturera. En el primer caso, la destrucción de empleo habida en los últimos cinco años sitúa la creciente demanda en niveles aún muy distantes de los que eran habituales en este sector. En cambio, en el caso de la industria de manufacturas se observa un rápido acercamiento a los niveles previos a la crisis indicando en alguna medida que la capacidad de seguir aumentando el empleo podría estar alcanzando un tope, por lo menos en la medida que las empresas no realicen inversiones adicionales que expandan la capacidad productiva de las mismas.

Rama de actividad	Gran Rosario
Industria manufacturera	10,0
Electricidad, gas y agua	s/d
Construcción	28,6
Comercio, restaurantes y hoteles	3,8
Transporte, almacenaje y com.	5,0
Ss. financieros y a las empresas	2,1
Ss. comunales, sociales y personales	3,9
Total	2,3

33

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

En septiembre el índice de empleo mostró un registro positivo 0,9% superior al del mes anterior afianzándose asimismo la tendencia positiva de largo plazo con un aumento de 1,3%. La firmeza en la creación de empleo en los últimos doce meses posiciona al aglomerado bastante por encima de los principales mercados laborales del país con una variación interanual positiva de 7,7%. En magnitud, en el mes de septiembre, el empleo se ubica a niveles de noviembre de 2001 y comienza a superar la abrupta caída sufrida desde fines de dicho año.

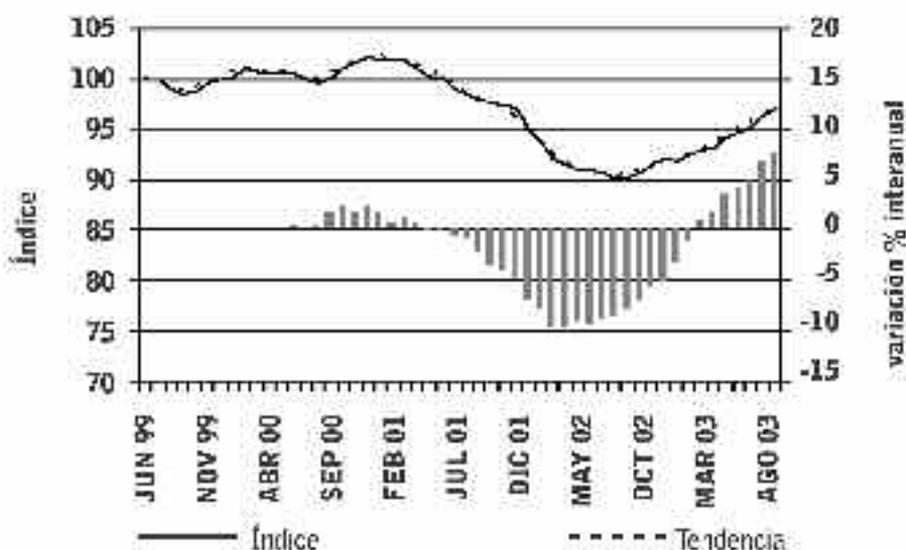
La positiva performance del mercado laboral local corresponde a la mayor demanda de empleo de las empresas pequeñas y fundamentalmente de las medianas, aumentando estas últimas en el tercer trimestre del año 9,8% respecto del año anterior. Las grandes (con plantas de personal que superan los 200 empleados)

La positiva performance del mercado laboral local corresponde a la mayor demanda de empleo de las empresas pequeñas y fundamentalmente de las medianas, aumentando estas últimas en el tercer trimestre del año 9,8% respecto del año anterior.

aún no registran crecimiento en su demanda de mano de obra. Por sectores industriales, la industria manufacturera y la construcción lideran la recuperación en la creación de empleo, con tasas interanuales de crecimiento de 10% y 28,6% respectivamente en el tercer trimestre del año. En el primer caso, la sostenida recuperación de la demanda en los meses previos, coloca el nivel de empleo del sector por encima de lo registrado a fines de 1999.

Otra característica del comportamiento del mercado laboral de Gran Rosario es que mayoritariamente los nuevos contratos laborales son de duración indeterminada, siendo llamativo que desde el mes de julio inclusive no se registran contratos con personal provisto por agencias de contrataciones temporarias. Asimismo, luego de muchos meses en que la demanda se concentró primordialmente en personal de producción con o sin calificación operativa, se observa en septiembre un mayor impulso a la contratación de personal jerárquico y profesionales. ■

Evolución mensual del empleo. Aglomerado Gran Rosario. Índice base junio 1999=100



34

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a octubre 2003.

Nota metodológica: La Encuesta de Indicadores Laborales se realiza desde el mes de diciembre de 1995, para el aglomerado Gran Buenos Aires, incorporándose en julio de 1998 el aglomerado Gran Córdoba y en julio de 1999 el Gran Rosario. La encuesta se efectúa sobre una muestra de empresas ubicadas en estos aglomerados, dimensionadas por tamaño (de 10 a 49, de 50 a 199 y 200 y más trabajadores) y por rama de actividad, división CIIU Revisión 2. En el Gran Rosario, son 194 las empresas encuestadas, que emplean a 11.341 trabajadores y que representan a los 111.453 asalariados formales del universo.

Ajuste estacional de series económicas.

Notas metodológicas

Introducción

Las variables económicas presentan una cantidad de variaciones que impiden observar adecuadamente la evolución de la serie. El ajuste estacional de una serie económica es el proceso de estimación y eliminación de las variaciones estacionales y, eventualmente, las debidas a los días de actividad y a los feriados móviles, dando como resultado la serie estacionalmente ajustada. En una serie libre de oscilaciones estacionales se pueden realizar comparaciones

entre distintos meses de un mismo año, permitiendo analizar el comportamiento de corto plazo de una variable.

Separación de las componentes de una serie temporal económica

El modelo tradicional de descomposición de una serie de tiempo supone que la misma está constituida por las siguientes componentes:

Tendencia: corresponde a variaciones de largo período debidas principalmente a cambios demográficos, tecnológicos e institucionales.

Ciclo: está caracterizado por un comportamiento oscilatorio que comprende de dos a siete años en promedio.

Tendencia-ciclo: como en la práctica resulta muy difícil distinguir la tendencia de la componente cíclica, ambas se combinan en una única componente denominada tendencia-ciclo.

Estacionalidad: es el conjunto de fluctuaciones intraanuales que se repiten más o menos regularmente todos los años. Es atribuida principalmente al efecto sobre las actividades socioeconómicas de las estaciones climatológicas, festividades religiosas (por ejemplo Navidad) y eventos institucionales con fechas relativamente fijas (por ejemplo, el comienzo del año escolar).

Irregular: es el residuo no explicado por las componentes antes mencionadas. Representa no sólo errores de medición o registro sino también eventos temporarios externos a la serie, que afectan su comportamiento.

Se considera que la serie observada se relaciona con las componentes en forma multiplicativa, aditiva o log-aditiva. Así, por ejemplo en el caso multiplicativo:

$$O_t = T C_t \times S_t \times I_t$$

donde O_t denota la serie observada, $T C_t$ la componente tendencia-ciclo, S_t la componente estacional e I_t la componente irregular.

Es importante destacar que existen fenómenos que no presentan influencias estacionales ni de calendario, en estos casos el uso de la tendencia-ciclo permite observar el movimiento subyacente en los mismos a través del tiempo, libre de fluctuaciones irregulares.

Metodología de desestacionalización

Entre los distintos métodos de desestacionalización, en esta publicación se utiliza el programa X-12-ARIMA (versión 0.2.8), basado en promedios móviles y desarrollado por United States Bureau of Census, el cual es una actualización del X-11-ARIMA/88 desarrollado por Statistics Canada. Este programa está ampliamente probado y es utilizado en las principales agencias estadísticas del mundo.

El programa X-12-ARIMA provee una serie de medidas de control que combinadas dan lugar a un índice Q, que permite evaluar la calidad del ajuste realizado.

Carlos Crucella

Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CIUNR).
Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R.

Convertibilidad, devaluación y después

Análisis y perspectivas de la situación ocupacional del Gran Rosario*

Carlos Crucella

37

Introducción

La situación ocupacional está determinada, en cada momento, por la magnitud de la brecha existente entre la fuerza de trabajo y su demanda genuina, esto es, aquella que se manifiesta a través del volumen de puestos de trabajo que, por sus características, no reflejan ningún grado de subutilización de la mano de obra¹. En consecuencia, el agravamiento que ha experimentado la misma durante los últimos años resulta atribuible, a priori, tanto a cambios de distinto signo en cada una de estas variables como a diferencias en sus respectivos ritmos de variación, si ambas hubiesen evolucionado en el mismo sentido.

* El autor agradece la valiosa colaboración prestada por la Licenciada Silvia Robin en el procesamiento de la información.

¹ Si bien la modalidad más frecuentemente utilizada es la «brecha de empleo genuino», entendida como el déficit de ocupaciones plenas con respecto a la fuerza de trabajo, la que incluye, por lo tanto, las distintas formas de subutilización total —desempleo abierto y oculto— y parcial —subocupación visible e invisible— de la mano de obra, en este artículo se ha optado por una versión menos abarcativa, que podría denominarse «brecha de empleo horario pleno», ya que sólo toma en cuenta la insuficiencia de ese tipo de puestos de trabajo. Por lo tanto, a lo largo del mismo se considerarán empleos plenos o genuinos a aquellos que no incluyen ningún nivel de subaprovechamiento de la fuerza de trabajo exclusivamente desde el punto de vista de la extensión de la jornada laboral, computándose como tales al conjunto de las ocupaciones en las que esta última alcanza, por lo menos, las 35 horas semanales y aquellas en las cuales los trabajadores cumplen con una carga horaria menor en forma voluntaria.

La adopción de este criterio introduce algunas complejidades en la estimación del subaprovechamiento parcial de la mano de obra —cuya magnitud tiende a ser subestimada— como consecuencia de que las categorías que componen este universo no son mutua-

Al respecto, cabe tener presente que en tanto el comportamiento de la primera obedece a la concurrencia de dos factores de índole básica, pero no excluyentemente, sociodemográfica² —la expansión poblacional y el nivel y trayectoria temporal de la tasa de actividad o participación—, el correspondiente a la segunda depende del funcionamiento del sistema productivo, toda vez que los requerimientos de mano de obra —en rigor, de horas de trabajo— están asociados, en última instancia, directa y exclusivamente con el nivel de actividad económica (en un sentido positivo) y la evolución de la relación producto/ocupación, es decir, de la productividad laboral (en el sentido opuesto).

Sin entrar a discutir si el deterioro experimentado por la situación ocupacional del país durante los diez años de vigencia del modelo neoliberal resulta atribuible a su propia dinámica o a las modalidades idiosincrásicas que su instrumentación tuvo en la Argentina,³ resulta innegable la responsabilidad que le cabe al régimen de funcionamiento macroeconómico aplicado durante el período 1991-2001 ya que, como señala un especialista, «... en tanto la situación ocupacional es esencialmente la contracara del modo de funcionamiento de la economía, los resultados en este campo están directamente implicados, en lo fundamental, en el ritmo y la modalidad del patrón económico seguido».⁴

Si bien en el Gran Rosario el problema del empleo no constituye un fenómeno de aparición reciente, no es menos cierto que el panorama laboral de la región ha experimentado un notable empeoramiento en los últimos años, particularmente a partir de la implementación del programa de «ajuste estructural» que comenzó a aplicarse en abril de 1991.

En función de lo expuesto, el artículo se propone realizar un balance de la evolución de la situación ocupacional del Gran Rosario entre 1991 y 2002, a través del comportamiento de las principales variables que regulan su funcionamiento, apelando para ello a la información suministrada por la onda octubre de la Encuesta Permanente de Hogares. A tal efecto, se ha op-

38

mente excluyentes (i.e. una cierta proporción de la oferta laboral puede —y de hecho lo hace— calificar como plenamente ocupada desde el punto de vista de la duración de su jornada laboral (voluntaria) y encontrarse al mismo tiempo parcialmente subutilizada en virtud de determinados atributos de su puesto de trabajo, característicos de lo que se ha dado en llamar «subempleo invisible».

Cabe hacer notar que la decisión de circunscribir el análisis de la subutilización parcial de la mano de obra a aquella parte de la misma relacionada exclusivamente con la insuficiencia de horas trabajadas responde tanto a una opción simplificadora frente a las dificultades teóricas y metodológicas que implica la estimación de las «actividades refugio» (Ver Alfredo Monza, La evolución de la informalidad en el Área Metropolitana en los noventa. Resultados e interrogantes, mimeo, Diciembre de 1998; Sección 1), como al hecho de que, para cualquier aproximación cuantitativa a las mismas se requiere de cierta información contenida solamente en determinados formatos de la EPH (Base de Usuario o Base de Usuario Ampliada), de la cual se carece para el extremo inicial del período analizado.

² En el corto plazo el comportamiento de la tasa de actividad se encuentra influido por las propias condiciones imperantes en el mercado de trabajo, particularmente a través de las variaciones de aquellas correspondientes a los «trabajadores secundarios», cuya oferta laboral se caracteriza por una respuesta más flexible a los cambios experimentados por la situación ocupacional.

³ Al respecto sostiene un autor que pese a que las reformas neoliberales «... son en general sensatas a largo plazo, ha habido importantes errores técnicos en su aplicación porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado, y parece atribuirle la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política.»; Joseph Ramos, «Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina» en Revista de la CEPAL 62, Santiago de Chile, Agosto de 1997; pág 16.

⁴ Alfredo Monza, «Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina» en Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, MTySS, Buenos Aires, junio de 1995; pág. 139.

tado por analizar, por una parte, lo acontecido entre los extremos del período de vigencia del llamado Plan de Convertibilidad, con el propósito de evaluar las consecuencias que su implementación ha tenido sobre la oferta y demanda de mano de obra del aglomerado y, por la otra, hacer lo propio con los cambios registrados entre el segundo semestre de 2001 e igual período de 2002, a fin de observar el impacto que, las características particulares que adoptó su abandono, han tenido sobre la misma.

Por último, y con el sólo propósito de establecer un marco de referencia acerca de la evolución futura del mercado de trabajo de la región, se incluye un sencillo ejercicio aritmético que pone de manifiesto los límites o restricciones a las que el mismo se verá sujeto durante el próximo decenio para lograr un cierto mejoramiento o, al menos, evitar un agravamiento del estado que presenta en la actualidad.

i) La oferta de mano de obra

Entre los extremos del período la fuerza de trabajo registró una expansión cuyo ritmo superó el correspondiente a la población, situación que abonaría, prima facie, las interpretaciones que tienden a atribuir el notable deterioro experimentado por la situación ocupacional del aglomerado desde comienzos de la década pasada a un aumento de la proporción de la población dispuesta a incorporarse al mercado de trabajo.

A efectos de establecer la incidencia que cada uno de los determinantes de su evolución ha tenido sobre la misma, se ha analizado su comportamiento por separado.

39

a) La evolución de la población

Aún cuando a lo largo del período 1960-1991 la tasa promedio anual a la cual evolucionó la población del área muestra una tendencia claramente decreciente (1,86% anual acumulativo para el lapso que medió entre los CNPV 1960-70 y 1,74% y 1,48% para los intervalos intercensales 1970-1980 y 1980-1991, respectivamente),⁵ no deja de resultar llamativa la notable contracción que la misma experimentó entre los extremos de la última década, durante la cual el ritmo de variación (0,34% anual) equivale a menos de la cuarta parte del correspondiente al período intercensal precedente.⁶

Si bien en los últimos tiempos se ha insistido acerca de la existencia de un flujo migratorio de cierta intensidad desde regiones limítrofes (i.e. la Provincia del Chaco), este valor induciría, prima facie, a dudar de que un fenómeno de esa naturaleza haya tenido lugar (o bien a plantear que, de haberlo hecho, el mismo se habría dado en forma concurrente con un proceso de emigración de personas que habitaban en el Aglomerado hacia 1991).

⁵ **Javier Lindenboim**, La población urbana argentina 1960-1991. Revisión Metodológica y resultados estadísticos, Cuadernos del CEPED N° 1, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Buenos Aires, Mayo de 1997.

⁶ Al respecto, cabe hacer notar que de los 25 aglomerados relevados a comienzos de 1991, el Gran Rosario es el que registra la tasa de variación poblacional más baja para el período 1991-2001, fenómeno que si bien excede los límites del presente estudio, no deja de constituir un elemento cuyo análisis ameritaría, en principio, un estudio más profundo, dada su relación, entre otras cosas, con la magnitud de su futura oferta laboral.

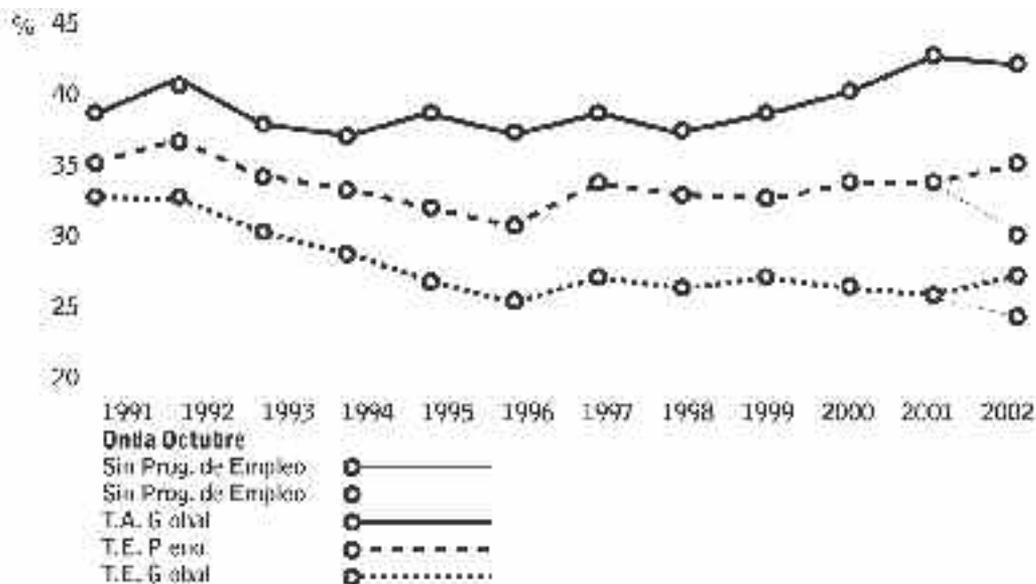
En cualquier caso, desde la perspectiva de la dinámica ocupacional del Gran Rosario, el aspecto que cabe resaltar es que el factor de base de la evolución de la fuerza de trabajo a lo largo del último decenio ha ejercido una presión menos intensa que durante la década precedente sobre el crecimiento del volumen de mano de obra disponible, contribuyendo de este modo a morigerar la magnitud de los desequilibrios entre la oferta y la demanda laboral.

b) El comportamiento de la tasa de actividad

Analizado la trayectoria de la tasa de participación se advierte que, al margen de las variaciones registradas año a año, características de este indicador, los valores correspondientes a las dos mediciones finales resultan no sólo los más elevados de los 12 relevamientos sino también de la serie histórica iniciada en 1974.⁷

Gráfico Nº 1

Gran Rosario. Evolución de la tasa de actividad y empleo.
(Onda Octubre)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios.

Como resultado de ello se comprueba que entre 1991 y 2001 su valor acumuló un incremento del 8,8% (3,6 puntos porcentuales), en tanto entre inicios del período y 2002 lo hizo un 7,1% (2,9 p.p.), como consecuencia del retroceso registrado el último de estos años —du-

⁷ Situación que se mantiene una vez eliminado el efecto estacional de esta variable, positivo para la onda de mayo y negativo para la de octubre. (Ver **Carlos Crucella**, «La desocupación en el Gran Rosario durante la última década. Un intento de (re)interpretación», en Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación, Volumen 5, Año 1999/00, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2000).

rante el cual tuvo lugar una reducción de la población económicamente activa—, el que, prima facie, resultaría más plausible atribuir a la «hipótesis del trabajador complementario» que a la existencia de algún nivel de «desaliento»⁸ derivado del deterioro de la situación ocupacional, ya que —como es dable observar en el Gráfico N° 1— la tasa de empleo creció durante los últimos doce meses y la de empleo horario pleno no experimentó variaciones.⁹

Por otra parte, teniendo en cuenta la existencia de una cierta relación entre la evolución de la población y la composición de la misma según la edad de sus miembros, resulta plausible suponer que los cambios registrados en la tasa de actividad global reflejan, en alguna medida, las modificaciones experimentadas por la estructura etaria como consecuencia de la reducción de la tasa de crecimiento demográfico que tuvo lugar durante los últimos diez años. En efecto, como surge del Cuadro N° 1, el incremento acumulado por la tasa de participación económica entre 1991 y 2002 resulta sobreexplicado por la contribución atribuible exclusivamente al efecto de modificaciones en la composición de la población, en tanto el valor del impacto derivado únicamente de la variación de las respectivas tasas específicas de participación, de sentido opuesto, resulta prácticamente irrelevante, concentrándose la totalidad del aporte positivo en las mujeres de edades intermedias.¹⁰

Cuadro N° 1
Gran Rosario
Evolución de la tasa de actividad: efectos demográfico y retiro/incorporación (1991-2002)
(Onda Octubre)

	1991/2002		1991/2002		1991/2002
Efecto Demografico	3.1	Efecto retiro/ incorpor.	-0.2	Variacion Total	2.9
Menores hasta 14 años	0.0	Menores hasta 14 años	-0.3	Menores hasta 14 años	-0.3
Jovenes (15-24 años)	2.3	Jovenes (15-24 años)	-2.1	Jovenes (15-24 años)	0.3
Varones (25-60 años)	0.1	Varones (25-60 años)	0.1	Varones (25-60 años)	0.2
Mujeres (25-60 años)	0.8	Mujeres (25-60 años)	2.2	Mujeres (25-60 años)	3.0
Mayores de 60 años	-0.1	Mayores de 60 años	-0.2	Mayores de 60 años	-0.3

41

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios.

⁸ En rigor, predominio, ya que este factor puede estar actuando al mismo tiempo que el de sentido contrario sobre una cierta población o, incluso, al nivel de un dado individuo; Alfredo Monza, Estimación del desempleo oculto en el Gran Buenos Aires. Aspectos metodológicos y resultados, mimeo, Buenos Aires, s/f.

⁹ Fenómeno que cabe asociar a la proliferación de beneficiarios de programas de empleo transitorio, los que por las características de los mismo podrían haber llegado a ser relevados —al menos parcialmente— como subocupados horarios. Al respecto puede constatarse que, de acuerdo a la onda octubre 2002 de la EPH, en el Gran Rosario existían a esa fecha algo más de 40.000 ocupaciones generadas por ese tipo de planes, las cuales correspondían en su totalidad al Programa de Jefes y Jefas de Hogar, de las cuales unas 25.500 revistaban en la categoría de subempleo horario. Descontando estos puestos de trabajo, la tasa de empleo resultaría un 10% inferior a la observada, cayendo al 31,5%, el nivel más bajo de todo el período con excepción del mínimo alcanzado en 1996 (31,2%). En el caso de la tasa de empleo (horario) pleno la disminución es de alrededor del 5%, y el valor obtenido (24,8%) constituye no sólo el mínimo de las 12 observaciones sino el de todas las ondas de octubre desde 1974 a la fecha (y, en rigor, de toda la serie histórica desestacionalizada, excepto mayo del mismo año).

Se confirma, entonces, que la tasa de actividad actuó como un importante factor de expansión adicional de la fuerza de trabajo, ya que su variación explica casi las tres cuartas partes del crecimiento experimentado por la misma entre 1991 y 2001 y dos tercios del correspondiente entre el primero de esos años y 2002, lo que muestra que durante los últimos 11 años el factor demográfico no ha constituido el elemento de mayor significación en la evolución del volumen de mano de obra disponible.

Esta situación, que prima facie plantearía un ámbito propicio para la aplicación de políticas que actúen sobre la oferta laboral vía instrumentos que reduzcan la tasa de actividad global a través de las correspondientes a los perceptores secundarios de ingresos de los hogares, cuyas posibilidades de instrumentación a nivel local tienen claras ventajas sobre aquellas destinadas a operar sobre la demanda de mano de obra, queda relativizada por los factores explicativos de la variación observada en la tasa de participación, ya que dejarían como único foco de las mismas a la población femenina de edades intermedias, cuya tendencia a una integración creciente al mercado de trabajo constituye un fenómeno asociado no sólo al progresivo deterioro que ha venido experimentando la situación ocupacional sino también a cambios seculares en las pautas socioculturales.

ii) La demanda laboral¹¹

42

Mientras entre 1991 y 2001 el empleo total para el conjunto de los Aglomerados del Interior relevados por la EPH¹² se expandió a un ritmo del 0,89% anual promedio —es decir, a una tasa equivalente a menos de la mitad de la correspondiente a la población económicamente activa (2,05%)—, en el Gran Rosario su evolución fue decididamente más insatisfactoria ya que la misma tuvo un signo negativo, experimentando una contracción media del orden del 0,42% cada doce meses, lo que implica una destrucción promedio de 1.700 inserciones laborales por año durante esa década.

Si bien a lo largo de 2002 los puestos de trabajo totales crecieron con mayor intensidad en este centro urbano que en el ámbito territorial que lo contiene (3,7 y 2,9% respectivamente),¹³ esta situación no alcanzó a revertir la relación opuesta que habían registrado los respectivos comportamientos de la ocupación entre los extremos de la década anterior, morigerando so-

¹⁰ La magnitud del cambio registrado por la tasa de participación global no coincide necesariamente con el resultado de la suma algebraica de ambos efectos, dado que incluye un factor adicional relacionado con la variación conjunta de las respectivas tasas específicas y la estructura poblacional. Con el objeto de facilitar su lectura se ha redistribuido en partes iguales el valor de la misma entre cada uno de los efectos.

¹¹ Dado que para octubre de 2002 la Encuesta Permanente de Hogares permite identificar a los beneficiarios de programas de empleo transitorio, se ha analizado la incidencia de las ocupaciones generadas exclusivamente por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), dado que este operativo comenzó a implementarse en el curso de ese año y, por su cobertura, introduce modificaciones significativas en las variaciones registradas en el volumen de empleo total y (horario) pleno respecto del año anterior.

¹² A efectos de mantener la homogeneidad del universo de referencia del agregado, en las estimaciones realizadas en este documento se ha tomado en consideración exclusivamente la información correspondiente a los 25 aglomerados que se relevaban en 1991 (24 del interior y el GBA).

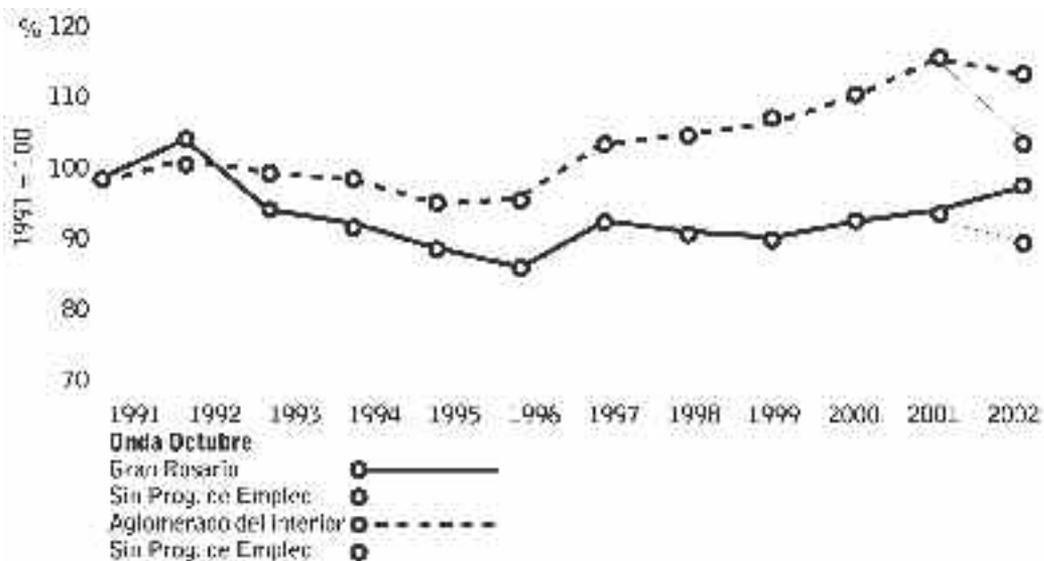
¹³ Excluyendo las ocupaciones correspondientes al PJJH se invierte el signo de la evolución pero no la relación entre los respectivos valores absolutos, ya que durante los últimos doce meses el empleo total se contrajo el 6,6% en el Gran Rosario y el 5,8% en el Interior Urbano.

lamente la diferencia entre ambos ritmos de variación pero sin alterar el signo de los mismos (-0,05% anual para el Gran Rosario vis-à-vis 1,08% para el Interior Urbano entre 1991 y 2002).¹⁴

Asimismo, como puede observarse en el Gráfico N° 2, la creación neta de empleo tanto en el interior del país como en el Gran Rosario se interrumpe en 1992, adelantándose un año al comportamiento observado respecto al total de los aglomerados urbanos¹⁵ y mucho antes de que los efectos negativos de la crisis mexicana se hicieran sentir sobre la economía nacional y, al igual que en este último caso, en ambos recién comienza a recuperarse en 1997. Sin embargo, mientras en el conjunto de las localidades del interior, así como en el Total Urbano, la evolución experimentada a partir de ese año permitió que los sucesivos volúmenes de empleo superaran al existente en 1991 —aún durante el caótico 2001—, el Gran Rosario nunca volvió a contar con un número de puestos de trabajo similar al que poseía en el extremo inicial del período analizado, sino hasta 2002, año en el que llega prácticamente a igualarse con el de 1991.¹⁶

Gráfico N° 2

Evolución de la ocupación total en el Gran Rosario y el Interior Urbano (Onda Octubre)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001 (Resultados Provisorios) y Encuesta Permanente de Hogares, Información de Prensa y Base de Usuarios.

¹⁴ Cifras que, descontando a los beneficiarios del PJJH, se convierten en -1,00% y 0,26% respectivamente.

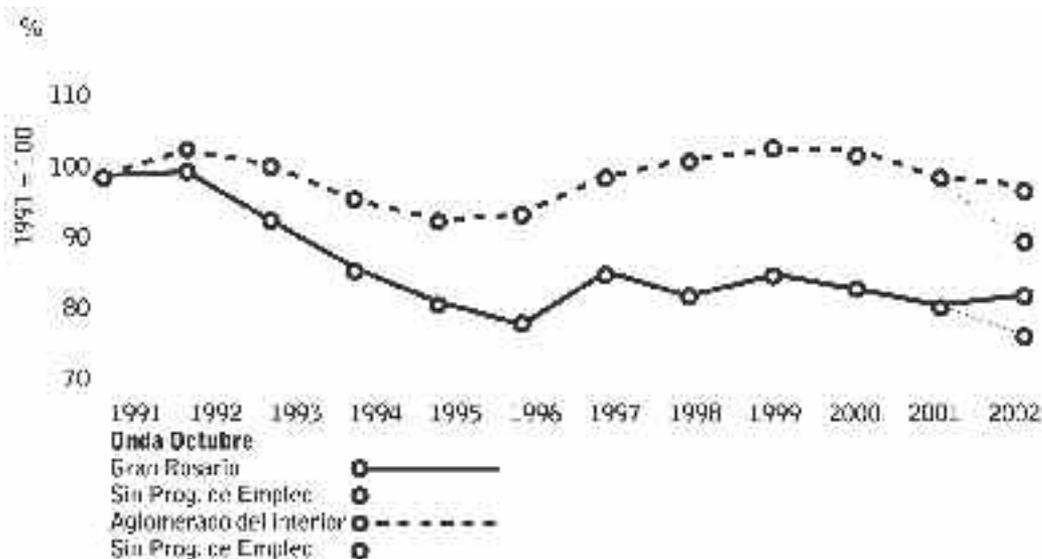
¹⁵ **Carlos Crucella**, Una aproximación al comportamiento del mercado de trabajo argentino entre 1991 y 2002, Cuaderno de Cátedra, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, U.N.R, Rosario, setiembre de 2003.

¹⁶ Si se descuentan las ocupaciones correspondientes al PJJH el volumen de inserciones laborales existentes en el segundo semestre de 2002 era un 10% inferior al correspondiente a igual período de 1991 y un 14% menor que el de 1992, año en que esta variable alcanza el valor máximo del período, con lo cual la desaparición de puestos de trabajo anual ascendería, en promedio, a unos 3.800 y 6.000 respectivamente.

Paralelamente se advierte que si bien las oportunidades laborales genuinas, por su parte, mostraron tanto en el interior como en el aglomerado santafesino una evolución negativa entre los años durante los cuales estuvo en vigencia el Plan de Convertibilidad, la tasa anual a la cual se contrajeron en este último decuplica la correspondiente a la del agregado territorial del cual forma parte (-2,00 y -0,21% respectivamente) y exhibe el extraño privilegio de ser la más elevada de aquellas localidades relevadas por la EPH que registraron una contracción de la cantidad de empleos plenos entre 1991 y 2001, a la vez que prácticamente duplica la correspondiente al Gran Córdoba (-1,15), el otro centro urbano de tamaño comparable.

Gráfico Nº 3

Evolución de la ocupación (horaria) plena en el Gran Rosario y el Interior Urbano (Onda Octubre)



44

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001 (Resultados Provisorios) y Encuesta Permanente de Hogares, Información de Prensa y Base de Usuarios.

Tal como ya se observara con respecto a la evolución de los puestos de trabajo totales, en el caso de los genuinos el Gran Rosario también experimentó una mejoría de su situación respecto de la imperante en el interior del país durante 2002, ya que mientras en el primero el volumen de los mismos registró un leve incremento del 0,4%, en el conjunto de las localidades del interior persistió la tendencia contractiva, cuya intensidad en los últimos doce meses adquirió una magnitud inusual (-2,2%) respecto de la observada en la década precedente.¹⁷

En consecuencia, mientras entre 1991 y 2002, en el aglomerado del sur santafesino tuvo lugar una destrucción de ocupaciones apropiadas desde el punto de vista de su extensión ho-

¹⁷ En el primer caso, al excluir los correspondientes al PJJH, el mismo se transforma en una reducción del 5,5%, equivalente a la desaparición de más de 16.000 oportunidades laborales de tiempo completo en tanto para este último se agudiza la gravedad del fenómeno (-6,9%).

raria a un ritmo anual del 1,79%, (más de 6.000 en promedio cada 12 meses) para el Interior Urbano, la misma se llevó a cabo a una tasa equivalente a menos de la cuarta parte de la misma (-0,40%).¹⁸

Asimismo se comprueba que la generación neta de empleo genuino, tanto en el Gran Rosario como en el conjunto de los Aglomerados del Interior, se interrumpe en 1992 —situación que pone de manifiesto las graves dificultades que planteaba el nuevo contexto macroeconómico no sólo para la creación de empleo (horario) pleno, sino incluso para evitar la destrucción del existente, aún en sus fases más tempranas y dinámicas— y, en sintonía con lo observado respecto de la ocupación total, recién reinicia su recuperación en 1997, fenómeno que se revierte en el año 2000, en el cual comienza a tener lugar en ambos casos un proceso ininterrumpido de destrucción de oportunidades laborales genuinas. Sin embargo, mientras esta evolución de las posiciones ocupacionales que no contenían ningún grado de subutilización desde el punto de vista de la extensión de la jornada laboral permitió que para el conjunto de las localidades del interior el número de las mismas superara —incluso en el 2000, cuando ya había comenzado su declinio— no sólo el correspondiente a 1992 y, a fortiori, el de 1991, en el Gran Rosario su magnitud siempre resultó inferior a los niveles de los dos años iniciales, ubicándose en el extremo final del período un 18,0% debajo del de 1991 y un 19,1% del existente en 1992,¹⁹ año en que el volumen de puestos de trabajo de jornada completa alcanzó el valor máximo de las doce mediciones.

Al analizar la evolución del empleo total y el calificado como genuino, se advierte que la totalidad de las ocupaciones que desaparecieron entre 1991 y 2002 corresponden a esta última categoría, una parte mayoritaria de las cuales se transformó en puestos de trabajo de jornada reducida involuntaria, morigerando los efectos de esta destrucción de oportunidades laborales preexistentes sobre los niveles de desocupación abierta los que, de no haber actuado este mecanismo compensatorio, hubiesen alcanzado el 33,0 y 31,9% de la población activa, respectivamente, en el bienio final del período analizado.

Como puede observarse en el Cuadro N° 2, entre 1991 y 2001 el 75% de los empleos de tiempo completo perdidos se transformaron en esta modalidad de subutilización parcial de la mano de obra, porcentaje que supera el 95% si la comparación se lleva a cabo entre el primero de esos años y 2002.

(Ver Cuadro N°2 en página siguiente)

Cabe hacer notar que si bien, como ya se señalara, durante los últimos doce meses las ocupaciones (horarias) plenas experimentaron una variación positiva, la misma explica una proporción ínfima del incremento del empleo total, ya que más del 92% del mismo corresponde a empleos que califican dentro de la categoría de subocupación visible.²⁰

Como consecuencia de este fenómeno, el porcentaje de los puestos de trabajo que contienen algún grado de subutilización parcial de la mano de obra asociada a la extensión de la jor-

¹⁸ En virtud de lo expuesto en la cita precedente, en el Gran Rosario el mismo llega al -2,32% si se descuentan los beneficiarios de los planes de empleo transitorio (lo que eleva a 7.700 el número promedio de los puestos horarios plenos destruidos anualmente), en tanto para los aglomerados del interior su magnitud (absoluta) se duplica (-0,85%).

¹⁹ Caídas que se ubican en 22,8 y 23,8% respectivamente si no se incluyen los puestos correspondientes al PJJH.

²⁰ Si se excluye a los beneficiarios del PJJH la contracción de las ocupaciones plenas concentra cerca de dos tercios de la reducción del empleo total.

nada laboral pasó del 8,7 al 22,2% durante la vigencia del Plan de Convertibilidad, llegando a representar una cuarta parte de los mismos a fines del período analizado.²¹

Cuadro N° 2**Gran Rosario. Evolución de las variables ocupacionales (1991-2002)
(Onda Octubre)**

	Variac. 1991-2001	Variac. 1991-2001 (%)	Tasa Anual Promedio (%)	Variac. 2001-2002	Variac. 2001-2002 (%)	Variac. 1991-2002	Variac. 1991-2001 (%)	Tasa Anual Promedio (%)
Valores Absolutos								
Población	38.166	3.4	0.34	3.884	0.34	42.050	3.8	0.34
PEA	56.578	12.6	1.19	-6.305	-1.24	50.273	11.2	0.97
Ocupados Totales	-16.94	-4.1	-0.42	14.481	3.70	-2.459	-0.6	-0.05
Brecha de Empleo	124.868	160.3	10.04	-7.411	-3.66	117.456	150.8	8.72
Desocupados	73.518	173.7	10.59	-20.786	-17.94	52.732	124.6	7.63
Subempleados	51.35	144.4	9.35	13.375	15.39	64.725	181.9	9.88
Ocupados Plenos	-68.29	-18.3	-2.0	1.107	0.36	-67.183	-18.0	-1.79
Tasas(%)								
	Variac. 1991-2001	Variac. 1991-2001 (%)	Variac. 2001-2002	Variac. 2001-2002 (%)	Variac. 1991-2002	Variac. 1991-2002 (%)		
Tasa de actividad	3.6	8.8	-0.7	-1.6	2.9	7.1		
Tasa de empleo	-2.7	-7.3	1.1	3.4	-1.5	-4.2		
Tasa de empleo pleno	-7.0	-21.0	0.0	0.0	-7.0	-21.0		
Tasa de desocupación	13.4	143.2	-3.9	-16.9	9.6	102.0		
Tasa de subempleo	9.2	117.1	2.9	16.8	12.1	153.7		
Brecha de empleo / PEA	22.7	131.3	-1.0	-2.4	21.7	125.6		

46

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001 (Resultados Provisorios) y Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios.

²¹ Proporción que se reduce al 21,3% si no se incluyen los empleos correspondientes al PJJH.

Cuadro N° 3**Gran Rosario. Evolución de las variables ocupacionales (netas de ocupados en planes transitorios de empleo en 2002) (Onda Octubre)**

	Variac. 2001-2002	Variac. 2001-2002 (%)	Variac. 1991-2002	Variac. 1991-2002 (%)	Tasa Anual Promedio (%)
Valores Absolutos					
Población	3.884	0.34	42.050	3.8	0.34
PEA	-6.56	-1.24	50.273	11.2	0.97
Ocupados Totales	-25.697	-6.56	-42.637	-10.4	-1.00
Brecha de Empleo	10.351	5.10	135.219	173.6	9.58
Desocupados	19.392	16.74	92.91	219.5	11.14
Subempleados	-9.041	-10.4	42.309	118.9	7.38
Ocupados Plenos	-16.656	-5.47	-84.946	-22.8	-2.32
Tasas(%)					
Tasa de actividad	-0.7	-1.6	2.9	7.1	
Tasa de empleo	-2.3	-6.9	-5.0	-13.7	
Tasa de empleo pleno	-1.5	-5.8	-8.5	-25.6	
Tasa de desocupación	4.2	18.2	17.6	187.4	
Tasa de subempleo	-1.6	-9.3	7.7	97.0	
Brecha de empleo /PEA	2.6	6,4	25.3	146.1	

47

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001 (Resultados Provisorios) y Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios.

Se advierte, entonces, que no obstante el moderado crecimiento —respecto del correspondiente al conjunto de los aglomerados del interior del país— que experimentó la oferta laboral, motorizada mayoritariamente por la expansión de la tasa de actividad, el agravamiento de la situación ocupacional que tuvo lugar en el Gran Rosario entre 1991 y 2002 responde al más que insatisfactorio comportamiento registrado por la demanda de mano de obra total entre los extremos de ese período.²²

²² Al respecto se comprueba que el número de desocupados abiertos habría crecido en un 75%, alcanzando una tasa del 16% (esto es, 6,6 puntos porcentuales más que en 1991) entre los extremos del período de vigencia del Plan de Convertibilidad aún cuando la tasa de actividad se hubiera mantenido constante al nivel de ese año, variación que se reduce a un 45% (13,2% de la PEA) si la comparación se realiza con 2002. Esta diferencia entre ambos resultados, atribuible al ya mencionado crecimiento de la ocu-

En efecto, como se acaba de ver el mismo no sólo resultó incapaz de absorber el incremento de la fuerza de trabajo sino que, dado el signo negativo de su evolución, agravó el nivel de subutilización absoluta existente a comienzos de la década pasada a través de la destrucción de alrededor de 17.000 oportunidades laborales entre esa fecha y la segunda mitad de 2001, cifra que, prima facie, se reduce a 2.500 si la comparación se realiza con igual período de 2002, pero que trepa a un volumen cercano a los 43.000 empleos si la misma excluye aquellos resultantes exclusivamente de la acción directa del Estado, esto es, de los correspondientes a los planes de empleo transitorio.²³

a) La evolución del nivel de actividad económica y la elasticidad producto del empleo

Dado que el factor necesario —si bien no suficiente— que regula la creación de oportunidades ocupacionales es la evolución del nivel del producto, resulta ocioso hacer notar la seria limitación que constituye la inexistencia de una estimación del valor agregado del Aglomerado²⁴ que cubra la totalidad del período analizado o, al menos, los extremos del mismo.²⁵

A efectos de paliar en la medida de lo posible esta situación, que constituye una restricción ciertamente nada menor en orden a explicar la evolución de la demanda laboral, se ha apelado a la estimación de una versión sui generis de la elasticidad producto del empleo, indicador que permite resumir los efectos que tiene un determinado ritmo y modalidad de crecimiento sobre el nivel de ocupación.

48

La misma consiste en el cálculo de la relación existente entre la variación relativa del empleo —horario pleno—²⁶ del Gran Rosario y la correspondiente al Producto Bruto Interno (Secundario y Terciario) y debe ser interpretada en el sentido de la proporción en que cada punto porcentual de expansión (o contracción) de este último se refleja en la evolución del empleo del Gran Rosario, esto es, la intensidad con que un determinado régimen macroeconómico impacta sobre la demanda de mano de obra de una región²⁷, y no en el de la utilización del PBI

pación total que tuvo lugar durante los últimos doce meses —que dada su magnitud permitió recuperar el 85% de los puestos de trabajo perdidos entre 1991 y 2001—, cambia de signo si se excluyen los puestos de trabajo correspondientes al PJJH, ya que en este caso el volumen de desempleados abiertos se hubiese expandido un 36,5% entre 2001 y 2002, acumulando un incremento del 140,7% entre puntas y su proporción respecto de la PEA (estimada según la tasa de actividad de 1991) hubiese trepado en este último año al 21,8%.

²³ En rigor, no debe descartarse a priori el efecto que la masa de ingresos aportada por los mismos pueda haber tenido sobre la evolución de los puestos de trabajo que responden exclusivamente a la demanda laboral asociada a la dinámica económica de la región, no en el sentido —lamentablemente— de haber contribuido a su expansión neta sino en el de haber evitado una reducción más acentuada.

²⁴ La que, por otro lado, no es exclusiva del Gran Rosario ya que afecta a la mayoría si no a la totalidad de las localidades relevadas por la EPH.

²⁵ En efecto, hasta la fecha sólo existe una estimación del Producto Bruto Geográfico del Gran Rosario para el período 1993-1998. Ver Producto Bruto Geográfico, Rosario y Aglomerado Gran Rosario, Serie 1993-1998, Resultados provisionarios, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario, UNR Editora, Rosario, Diciembre de 2001.

²⁶ Excluido el correspondiente a las actividades primarias.

como variable vicaria del nivel de actividad económica del área.²⁸

Como se observa en el Cuadro N° 4, el valor que presenta esta variable entre los extremos del intervalo resulta completamente anómalo ya que —a nivel agregado, al menos—, resulta virtualmente imposible que el mismo resulte negativo, en la medida en que ello implica la existencia de un patrón de crecimiento que responde a una variación positiva del producto con una destrucción de oportunidades laborales,²⁹ peculiaridad que pondría en cuestión su viabilidad tanto económica como social.

Como surge del mismo cuadro, tanto entre 1991 y 2001, como a lo largo de los últimos doce meses el signo que presenta la misma resulta insatisfactorio, aunque por razones opuestas. En efecto, en el primer caso el mismo remite a una relación extremadamente especial entre el funcionamiento de la economía argentina y la demanda de mano de obra genuina del Aglomerado durante la década de vigencia del Plan de Convertibilidad, que se refleja en una destrucción neta de puestos de trabajo (horarios) plenos como respuesta al crecimiento (por cierto débil) del producto.

Durante 2002, en cambio, el signo negativo expresa la situación, igualmente anómala, consistente en la creación de oportunidades laborales genuinas en el marco de una extraordinaria contracción del nivel de actividad económica, la que, prima facie, resulta atribuible a la proliferación de ocupaciones que incluyen algún grado de subutilización de la fuerza de trabajo que no se refleja en la extensión de la jornada laboral.

Descontando en el extremo final los empleos (horarios plenos) correspondientes al Programa de Jefes y Jefas de Hogar, se comprueba que a lo largo del último año este indicador adquiere un valor verosímil —en tanto resulta positivo y menor que la unidad—, cuya magnitud implica que el Aglomerado perdió unas 1.500 ocupaciones genuinas por cada punto de retroceso del PBI.

²⁷ Como es sabido, el signo y la intensidad de la evolución del nivel de actividad de una unidad territorial subnacional, así como la composición sectorial de su producto y, en general, las características de su patrón de crecimiento presentan un bajo nivel de autonomía respecto de las condiciones macroeconómicas imperantes, dependencia que, por otra parte, no es (necesariamente) absoluta ya que el impacto de estas últimas sobre el perfil productivo y ocupacional de una región se ve mediatizado por ciertos atributos «idiosincrásicos» (económicos, sociales e institucionales) que pueden acentuar o morigerar los efectos de un determinado régimen de acumulación.

²⁸ Su empleo en este último sentido implicaría la adopción de un supuesto extremadamente fuerte cual es el de asumir no sólo que ambos han evolucionado en igual sentido y con similar intensidad entre los extremos del período analizado sino, además, que también han hecho lo propio las respectivas estructuras sectoriales del producto, ya que, a nivel agregado, el valor de la elasticidad producto del empleo puede responder a dos tipos de factores: evolución diferencial de las elasticidades en el nivel desagregado (sectorial), o evolución diferencial en la composición del producto.

²⁹ Si bien este indicador ha sido estimado respecto de las ocupaciones genuinas, tales como las mismas han sido definidas en este trabajo, es razonable considerar que una porción —indeterminada pero seguramente no irrelevante de las mismas— corresponde a posiciones laborales «refugio» (i.e. ocupaciones «ofrecidas» típicas del sector informal), cuyo grado de subutilización de la fuerza de trabajo involucrada no se encuentra necesariamente relacionado con la extensión de la jornada laboral. En consecuencia, el valor obtenido para la elasticidad producto del empleo estaría sobreestimando, en alguna medida, la capacidad de generación de empleo pleno en sentido estricto.

Cuadro Nº 4

Gran Rosario

Producto, empleo y elasticidad producto del empleo (1991-2002)

(Onda Octubre)

Período	Variación Anual Promedio (%)		Elasticidad
	PBI Urbano	Empleo Pleno Gran Rosario	
1991-2001	2.70	-2.09	-0.62
2001-2002	-11.03	0.97	-0.09
2001-2002 (*)	-11.03	-4.41	0.40
1991-2002	1.37	-1.81	-1.13
1991-2002 (*)	1.37	-2.30	-1.40

(*) Excluidos los puestos de trabajo de jornada completa correspondientes al PJJH.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001, Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios y Oscar Sgrazzutti, La evolución de la economía argentina en el largo plazo, mimeo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, marzo de 2003; Cuadro 1.

50

Entre puntas, en cambio, el mismo mantiene las mismas características observadas para el caso en que no se excluyeron este tipo de empleos transitorios, situación que supone una destrucción promedio de más de 5.000 oportunidades laborales de tiempo completo por cada punto de expansión del valor agregado (nacional) urbano.

iii) Una visión prospectiva

El análisis desarrollado en las secciones precedentes plantea, como es lógico, interrogantes acerca de las perspectivas de la situación ocupacional del Gran Rosario.

Con el sólo propósito de establecer un marco de referencia que facilite la discusión en torno de las mismas, se incluye a continuación un sencillo ejercicio aritmético que persigue un doble objetivo.

Por una parte, estimar los límites —conjeturales— de la evolución de la fuerza de trabajo en el próximo decenio y, por la otra, cuantificar la creación anual de empleos compatible con la consecución de algunas metas básicas relacionadas con el estado de la situación laboral a diez años vista.

Los primeros están determinados por dos variables: el crecimiento demográfico y el comportamiento de la tasa de actividad. Con respecto a la primera, se supone que la población continúa creciendo a un ritmo similar al estimado para el período 1991—2001, lo cual implica una variación anual promedio del 0,34%.³⁰

En cuanto a la tasa de actividad, se adoptan dos hipótesis alternativas:

³⁰ Dado el nivel a la cual ha caído en el último decenio, se estima poco probable —aunque, obviamente, no imposible— que la misma experimente una reducción significativa a lo largo de la próximo decenio.

a) que la misma evolucione al ritmo correspondiente a la tendencia de largo plazo (1974-2002), lo que supone un crecimiento anual acumulativo promedio del 0,20%, con lo cual, a fines del decenio su valor alcanzaría al 44,0%.

b) que lo haga a la tasa correspondiente a la tendencia observada para el período 1991—2002 (0,64% anual promedio), lo que la haría trepar al 46,0% en el año 2012.

En el primer caso el ritmo medio de expansión anual de la población económicamente activa sería del 0,54%, lo que equivale a la incorporación a la oferta laboral de unas 2.750 personas —en promedio— cada doce meses, mientras que en el segundo el mismo se eleva al 0,98% y el número de ingresantes al mercado de trabajo supera los 5.000 por año. En consecuencia, entre los extremos de la década la fuerza de trabajo aumentaría entre un 5,5% bajo la primera hipótesis y un 10,3% si se adopta la segunda.

En cuanto a los objetivos perseguidos, el primero y menos ambicioso de los mismos consiste en evitar que se profundice el proceso de deterioro de la situación laboral que se ha venido registrando a lo largo de los últimos once años, para lo cual resulta necesario crear el número suficiente de oportunidades laborales genuinas³¹ para insertar en el circuito productivo a los nuevos contingentes de ingresantes al mercado de trabajo, condición que en el largo plazo remite a la viabilidad social de cualquier patrón de crecimiento.

Como surge del Cuadro N° 5, esta aspiración —que no introduce ningún mejoramiento absoluto en el panorama vigente sino que sólo aspira a mantener los críticos volúmenes actuales de desempleo—,³² requeriría la generación anual de entre algo menos de 3.000 y algo más de 5.000 oportunidades ocupacionales.

La meta planteada en segundo término consiste en llegar al año 2012 con una tasa de desocupación equivalente a la mitad de la existente en 2002, lo que remite al tantas veces declamado propósito de reducirla a un dígito. Como surge del Cuadro N° 5 el cumplimiento de la misma requeriría la creación anual de alrededor de unos 4.500 puestos adicionales a los exigidos por el primer objetivo.

(Ver Cuadro N°5 en página siguiente)

Finalmente, una propuesta no desmedida aunque obviamente más exigente, plantea que al final de la década el número de desocupados se haya reducido a la mitad, para lo cual la cantidad de empleos que deberían crearse cada año por encima de los necesarios para absorber el crecimiento de la oferta laboral asciende, en promedio, a cerca de 4.800.

Se advierte que los requerimientos de empleo para la próxima década se ubicarían en un mínimo que oscila entre poco menos de 3.000 mil ocupaciones anuales (5.200 bajo la hipótesis alternativa) para satisfacer exclusivamente el primer objetivo y más de 7.000 (cifra que supera holgadamente los 9.000 en el supuesto menos favorable) para satisfacer, además, la segunda o tercera meta.

Con relación a estos valores, cabe hacer las siguientes observaciones.

³¹ Si bien los objetivos planteados remiten exclusivamente al problema de la desocupación y, por lo tanto, no hacen referencia a la calidad de los puestos necesarios para su logro, es necesario que los mismos califiquen como (horarios) plenos, con el propósito obvio de que cualquier mejoría en la magnitud o proporción de la subutilización absoluta de la mano de obra no termine encubriendo su reemplazo por el desaprovechamiento parcial de la misma que implica el trabajo de jornada reducida involuntaria.

³² La tasas de desocupación y subempleo se reducen como consecuencia de la ampliación de la PEA, en tanto las respectivas magnitudes absolutas se mantienen invariables.

CUADRO N° 5**Gran Rosario. Requerimientos anuales de puestos de trabajo de jornada completa (2002-2012) (*). (Onda Octubre)**

Variación de la PEA					
Por crecimiento demográfico: 0,34 anual	17.064				
Por aumento de la tasa de actividad					
Hipótesis a: Variación 1974-2002 (0,20% anual promedio)	10,501				
Hipótesis b: Variación 1991-2002 (0,64% anual promedio)	34,371				
	Creación anual de puestos de Trabajo horario Plenos	Desocupados		Tasa de desocupación	
		2002	2012	2002	2012
Objetivos					
I) Absorber la expansión de la PEA					
Hipótesis a: (Variación 0,54% anual)	2,756	95,060	95,060	19.0	18.0
Hipótesis b: (Variación 0,98% anual)	5,144	95,060	95,060	19.0	17.2
II) Reducir a la mitad la tasa de desocupación					
Hipótesis a:	7,248	95,060	50,145	19.0	9.5
Hipótesis b:	9,409	95,060	52,410	19.0	9.5
III) Reducir a la mitad el número de desocupados					
Hipótesis a:	7,509	95,060	47,530	19.0	9.0
Hipótesis b:	9,897	95,060	47,530	19.0	8.6
Creación de puestos de trabajo horario pleno (1991-2002)(*)					
1991-1992	5,187				
1992-1993	-23,724				
1993-1994	-21,552				
1994-1995	-21,929				
1995-1996	-12,675				
1996-1997	31,593				
1997-1998	-12,658				
1998-1999	7,404				
1999-2000	-8,755				
2000-2001	-11,181				
2001-2002	1,107				
2001-2002 (**)	-16,656				
1991-2002					
Generación neta total de puestos de trabajo	-67,183	(*) Incluidos los ocupados en actividades primarias.			
Creación anual promedio de puestos de trabajo	-6,108				
Generación neta total de puestos de trabajo (**)	-84,946	(**) Excluidos los puestos de trabajo de jornada completa correspondientes al PJJH.			
Creación anual promedio de puestos de trabajo (**)	-7,722				

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001 y Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios.

En primer lugar, se advierte que a lo largo del período analizado la creación anual de puestos de trabajo genuinos alcanzó, más allá de las significativas variaciones registradas —las que, por su magnitud, plantean algún tipo de dudas acerca de la calidad de los datos— una cifra promedio negativa. (Como puede observarse en el Cuadro N° 5, en siete de los once períodos anuales el empleo horario pleno experimentó una evolución de ese signo,³³ en tanto de los cuatro restantes, en uno (1991-92) su incremento permitiría alcanzar el primer objetivo bajo el supuesto más exigente —y, a fortiori, de su alternativa— pero resulta insuficiente para hacer lo propio con cualquiera de los otros dos, entre 1998-99 el mismo se aproxima al volumen requerido para dar cumplimiento tanto a la segunda como a la tercera meta planteada solo en el caso de la Hipótesis a) y únicamente en el intervalo 1996-97³⁴ su magnitud supera notablemente la necesaria para satisfacer el propósito de máxima bajo cualquiera de los supuestos adoptados).

En segundo término es necesario tener en cuenta que, en cualquiera de ambos casos, si bien se está haciendo referencia a los empleos plenos desde el punto de vista de la extensión de la jornada laboral, existe una proporción no desdeñable de los mismos que —dado el creciente deterioro experimentado por la situación ocupacional en el período analizado—, es plausible asumir que deben haberse caracterizado por desempeñar una función compensatoria con respecto a la demanda "real" del aparato productivo, como consecuencia de lo cual se estaría sobrestimando la capacidad de creación «genuina» —stricto sensu— de empleo de la región.

Dado que el número de puestos de trabajo de jornada completa estimados para 2002 se ubicaba en torno de los 305.600, los mismos deberían expandirse durante la próxima década a un ritmo medio anual del 0,87 ó 1,57% para dar cumplimiento al Objetivo I, de acuerdo a la hipótesis adoptada, en tanto que para que se concretaran alguna de las expectativas más exigentes el valor de la tasa de variación debería ubicarse entre un mínimo de 2,15 y un máximo de 2,84%, parámetros cuyo signo y magnitud contrastan fuertemente con el correspondiente a la evolución observada entre 1991 y 2002 (—1,79% anua),³⁵ según puede observarse en el Cuadro N° 2.

Por último, con el objeto de brindar una idea aproximada del ritmo de crecimiento anual que tendría que exhibir el PBI (Urbano) a lo largo del próximo decenio para que su impacto en el nivel de ocupación del Gran Rosario permitiera la satisfacción de las metas perseguidas se utilizó el valor de la elasticidad producto del empleo —en el sentido particular que se le ha asignado en este artículo—³⁶ correspondiente al intervalo 2001-2002, excluidos los puestos

³³ Cifra que se eleva a ocho si en el año 2002 se excluye el correspondiente al PJJH.

³⁴ Cabe tener en cuenta que esta expansión, de una magnitud realmente inusitada, tuvo lugar después de cuatro años de contracción ininterrumpida del volumen de empleo pleno, entre cuyos extremos acumuló una pérdida cercana a los 80.000 puestos de trabajo de jornada completa, situación que explicaría que durante 1997 la Provincia de Santa Fe haya sido la jurisdicción que contó con el mayor número de beneficiarios de programas de empleo correspondientes al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (129.933 prestaciones, equivalentes al 9,9% del total), alguna parte de los cuales, plausiblemente, habrá concurrido a revertir el deterioro experimentado por la situación ocupacional del Gran Rosario, incidiendo de manera directa e indirecta en la evolución del volumen de puestos de trabajo de jornada completa.

³⁵ Valor que llega a -2,32% si no se toman en consideración los empleos (horarios) plenos correspondiente al PJJH (Ver Cuadro N° 3).

³⁶ Su valor (0,50) difiere del correspondiente al Cuadro N° 4 ya que, en este caso, se ha estimado conveniente incluir a totalidad de los ocupados (horarios) plenos y no sólo a aquellos pertenecientes a los sectores secundario y terciario.

de trabajo de jornada completa correspondientes al Programa de Jefes y Jefas de Hogar.

Su adopción responde básicamente a las siguientes razones. Por una parte, la necesidad de que el mismo refleje los cambios que tuvieron lugar en el régimen macroeconómico a partir de la salida del Plan de Convertibilidad —cuyo perfil definitivo se encuentra, actualmente, en proceso de definición, y cuyos efectos sobre la demanda laboral en el largo plazo son, consecuentemente, conjeturales—, lo que tornaba a priori desechable el valor correspondiente al período 1991—2001.³⁷

Reducido de esta manera el abanico de opciones a las dos estimaciones correspondientes al último año, se escogió aquella que no incluía las ocupaciones que resultan directamente atribuibles a la intervención directa del Estado nacional a través del PJJH dado que, para los límites temporales dentro de los que se desarrolla el presente ejercicio prospectivo no sólo cabe poner en cuestión la viabilidad —aún en el marco de la notoria insuficiencia del monto de las retribuciones— sino también la conveniencia de mantener a lo largo de un decenio los actuales volúmenes de empleo correspondientes a este programa, por lo cual se ha juzgado razonable relacionar la evolución futura de la ocupación del aglomerado exclusivamente con la dinámica de su propia demanda de mano de obra.³⁸

(Ver Cuadro N°6 en página siguiente)

Los resultados del Cuadro N° 6 permiten comprobar que el ritmo de crecimiento del valor agregado urbano requerido para satisfacer el objetivo menos ambicioso bajo cualquiera de los supuestos —aunque más elevado que el que efectivamente registró el PBI entre puntas—, resulta sin embargo incompatible con una evolución apropiada de la productividad en el largo plazo,³⁹ en tanto los necesarios para dar cumplimiento a cualquiera de las otras dos metas propuestas, a la vez que se ubican dentro los estándares aceptables para llevar adelante un proceso de desarrollo económicamente viable, aparecen —prima facie— no sólo como deseables sino como factibles de ser alcanzados, dado el inusitado retroceso experimentado por el nivel de actividad en los últimos años.⁴⁰

Aún cuando las cifras que surgen del ejercicio sólo constituyen valores de referencia, condicionados por la calidad de los supuestos en los cuales se basan, cuyo objetivo es ilustrar acerca de las restricciones que enfrenta el mercado de trabajo de la región para alcanzar alguna mejora durante la próxima década, lo cierto es que su comparación con la evolución que el mismo ha experimentado a lo largo de los últimos once años pone de manifiesto la magnitud de

³⁷ Por otro lado, dado el signo del mismo, su aplicación conduciría a la paradójica conclusión de que el modo de «resolver» los desequilibrios que presenta el mercado de trabajo del Gran Rosario consistiría en una evolución negativa del valor agregado urbano.

³⁸ Adicionalmente es el único de ambos que presenta un signo y magnitud que resultan, prima facie, aceptables.

³⁹ «... un dado régimen de crecimiento es económicamente sostenible si alcanza niveles de elevación anual de la productividad del orden del 2,5-3% ...»; **A. Monza, L. Casanovas y C. Crucella.** Crecimiento y empleo. Una primera exploración empírica del caso argentino, mimeo, Buenos Aires, octubre de 2001; pág. 20. Por lo tanto, dada la conocida relación existente entre las variaciones del producto, la productividad laboral y el empleo, la primera tendría que superar estos valores para que tuviera lugar una expansión del volumen de puestos de trabajo.

⁴⁰ Los mismos suponen un aumento del PBI urbano de aproximadamente entre un 50 y 65% —según la hipótesis escogida— al cabo de los próximos diez años, del cual alrededor de un 23% permitiría recuperar el nivel alcanzado en 1998 y sólo el resto podría contabilizarse, en rigor, como crecimiento.

los desafíos que deberán enfrentarse para que las metas propuestas puedan ser alcanzadas. En este sentido cabe tener en cuenta que, al cabo de diez años de crecimiento sostenido de la economía nacional, el Gran Rosario distaría de presentar una situación ocupacional medianamente satisfactoria, ya que aún permanecería total o parcialmente subutilizada entre un 26,8 y un 28,0% de la fuerza de trabajo —alrededor de 150.000 personas—, de la cual un aproximadamente un tercio⁴¹ se encontraría desempleada en tanto el resto estaría trabajando en ocupaciones de jornada reducida involuntaria.

CUADRO N° 6**Gran Rosario. Variación anual promedio del empleo (horario) pleno y el PBI (2002-2012) (Onda Octubre)**

Variación anual promedio del empleo (horario)pleno (%) (*)	
Por Objetivo I	
Hipótesis a:	0.87
Hipótesis b:	1.57
Por Objetivo II	
Hipótesis a:	2.15
Hipótesis b:	2.72
Por Objetivo III	
Hipótesis a:	2.22
Hipótesis b:	2.84
1991-2002(**)	-2.32
Variación anual promedio del PBI Urbano (%)	
Por Objetivo I	
Hipótesis a:	1.69
Hipótesis b:	2.97
Por Objetivo II	
Hipótesis a:	3.99
Hipótesis b:	4.95
Por Objetivo III	
Hipótesis a:	4.11
Hipótesis b:	5.16

55

⁴¹ Como se puede observar en el Cuadro N° 5, en el mejor de los escenarios propuestos en 2012 la tasa de desocupación abierta alcanzaría el 9,0% de la población activa si se adopta la Hipótesis a) y el 8,6% bajo el supuesto alternativo —diferencia que se explica por los distintos ritmos de expansión de la PEA, ya que el número de desempleados es idéntico en ambos casos—, lo que implica una reducción inferior a un punto porcentual respecto del valor que exhibía 21 años antes, cuando recién comenzaba a implementarse el Plan de Convertibilidad (9,4%). Paralelamente, la proporción de la mano de obra disponible parcialmente subutilizada —cuyo volumen se mantiene invariable a lo largo de la década— llegaría al 19,0 ó 18,2% —Hipótesis a) y b) respectivamente—, guarismos que duplican holgadamente el correspondiente al segundo semestre de 1991 (7,9%).

Variación anual del PBI Urbano (1991-2002) (%)	
1991-1992	8.24
1992-1993	7.97
1993-1994	5.51
1994-1995	-3.45
1995-1996	5.81
1996-1997	8.57
1997-1998	4.28
1998-1999	-2.88
1999-2000	-0.29
2000-2001	-5.45
2001-2002	-11.03
1991-2002	1.3

(*) Incluidos los ocupados en actividades primarias.

(**) Excluidos los puestos de trabajo de jornada completa correspondientes al PJJH.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPV 1991, CNPHV 2001, Encuesta Permanente de Hogares, Base de Usuarios y Oscar Sgrazzutti, op. cit..

Comentarios finales

Como puede observarse en el Cuadro N° 2, entre los extremos del intervalo analizado la brecha entre la oferta y la demanda genuina de mano de obra experimentó un espectacular ensanchamiento tanto en términos absolutos como en relación a la primera de estas variables. En efecto, entre esos años la fuerza de trabajo que intentó infructuosamente insertarse en el circuito productivo o que sólo consiguió hacerlo en ocupaciones de tiempo parcial involuntario (subempleo visible) creció a un ritmo cercano al 9% anual, trepando de alrededor de 78.000 a 195.000 personas. Como consecuencia de ello, mientras a comienzos del período sólo el 17,3% de la población económicamente activa formaba parte de este universo, a finales del mismo esa proporción alcanzaba al 39,0%.

El Cuadro N° 3, por su parte, al excluir en 2002 las ocupaciones atribuibles exclusivamente a la acción estatal permite redimensionar la magnitud efectiva del deterioro que experimentó entre puntas la situación ocupacional del Aglomerado. En este caso, el volumen de la mano de obra total o parcialmente subutilizada se habría expandido a una tasa anual que se aproxima al 10%, con lo cual en la última medición hubiese comprendido a unas 213.000 personas (42,5% de la PEA).

Puede comprobarse, entonces, que al agravamiento del nivel de subutilización absoluta vigente a comienzos de los noventa concurren dos factores: la incapacidad de la demanda laboral para absorber a la totalidad de la fuerza de trabajo que se incorporó al mercado laboral durante ese lapso y la desaparición de puestos de trabajo preexistentes (la totalidad de los cuales pertenecía a la categoría de horarios plenos, cuya transformación mayoritaria en empleos

de jornada reducida involuntaria atenuó el impacto de esta destrucción de oportunidades laborales sobre los niveles de desocupación abierta). Como consecuencia de ello se advierte que entre 1991 y 2002 la subocupación horaria se convirtió en la modalidad preponderante de subaprovechamiento de la mano de obra, triplicando prácticamente el número de trabajadores afectados en ese período.

Si, en cambio, en la comparación entre puntas no se toman en consideración los empleos transitorios creados durante el último año, la desocupación abierta acentúa su carácter predominante (siguiendo la tendencia observada entre los extremos del período de vigencia del Plan de Convertibilidad), dada la notable incidencia que tuvo la intervención del estado nacional a través del Programa de Jefes y Jefas de Hogar en la disminución de la pérdida de oportunidades laborales en 2002.

De lo expuesto se desprende que, en el caso del Gran Rosario, el régimen económico que imperó en la Argentina entre 1991 y 2001 no sólo se mostró ineficaz para garantizar su sustentabilidad social, entendida como la capacidad de asegurar un crecimiento anual del empleo genuino que iguale o supere el correspondiente a la fuerza de trabajo, sino que además deterioró la calidad de los puestos existentes a comienzos de la década pasada, contribuyendo por ambas vías a empeorar la insatisfactoria situación ocupacional que ya presentaba el aglomerado en esa fecha y afectando negativamente la de por sí inequitativa distribución del ingreso que ha caracterizado a la Argentina en el último cuarto de siglo.⁴²

En cuanto a los efectos que ha tenido sobre la situación ocupacional de la región el abandono de esa política económica que tuvo lugar a comienzos de 2002, y sin desconocer las fuertes restricciones que impone a cualquier mejora en la misma el marco extraordinariamente recesivo en que se desarrolló durante el intervalo que abarca este análisis, su principal contribución hacia el segundo semestre de ese año habría consistido en la insuficiente —a la vez que imprescindible— cobertura dada a una parte de la población desempleada, medida que explica el (moderado) mejoramiento de la tasa de desocupación abierta, sin haber podido alcanzar hasta el momento otros logros en términos de la cantidad y calidad de los empleos, en un contexto de drástica disminución del nivel de los ingresos reales de los trabajadores como consecuencia del proceso inflacionario que ha padecido la sociedad argentina durante los primeros meses del último año.

Por último, con relación a su evolución futura —no en el sentido de una prognosis en sentido estricto sino en el de una cuantificación de los límites o restricciones que deberían ser tenidos en cuenta para el cumplimiento, a diez años vista, de algunos objetivos que consisten-

⁴² Como hace notar un autor, «La creciente tasa de desempleo es el factor principal para explicar el deterioro... [en la]... distribución de ingresos.

El desempleo afecta la distribución del ingreso de distintas maneras: una directa, disminuyendo el número de asalariados entre la población activa.(...) Pero el aumento en la desocupación también opera por vía indirecta sobre los niveles de remuneraciones y sobre la distribución. Una mayor tasa de desempleo produce una disminución en las remuneraciones horarias de los ocupados de tiempo completo y de los subocupados. En efecto, las remuneraciones reales horarias (y totales) de los ocupados presentan una elasticidad—desempleo negativa estadísticamente significativa. Se comprueba asimismo que una mayor tasa de desempleo tiende a reducir el número de horas trabajadas por los subocupados involuntarios. Además, la elasticidad—desempleo de las remuneraciones es mayor para los subocupados que para quienes tienen puestos de trabajo de tiempo completo.» **Roberto Frenkel**, «Costos y beneficios de la Convertibilidad» en M. Cohen y M Gutman (eds), *¿Argentina en colapso? América Debate*, IIED—The New School, Buenos Aires, 2002; págs 37 y 38.

tes en lograr un cierto mejoramiento o, en su versión más modesta, evitar un agravamiento de su estado actual, los resultados que arroja el desarrollo de un sencillo ejercicio aritmético muestran las fuertes condicionalidades en términos de crecimiento económico⁴³ a que está sujeta la consecución de esas metas, al menos en relación al pobre desempeño exhibido durante los últimos once años. ■

⁴³ En rigor, las mismas podrían morigerarse en la medida en que el valor de la elasticidad producto del empleo exhibiera una tendencia moderadamente creciente como consecuencia de cambios en las elasticidades a nivel desagregado resultantes de una disminución del ritmo de expansión de la productividad laboral de las distintas ramas y/o de la composición sectorial del producto hacia actividades con mayor capacidad de generar empleo directo e indirecto.

Tulio A. Ceconi (*)

María Fernanda Ghilardi ()**

(*) Director de IERAL Litoral

(**) Investigadora de IERAL Litoral

«Evolución de la economía santafesina 1991-2001»

Tulio A. Ceconi - María Fernanda Ghilardi

59

1. Fortalezas y debilidades de la evolución de la economía santafesina en comparación con la de Argentina

La economía de la provincia de Santa Fe es un claro ejemplo de las fortalezas y debilidades de la evolución de la economía argentina en los '90's. Por un lado la apertura, la desregulación y las privatizaciones potenciaron los sectores productivos de Santa Fe competitivos internacionalmente: los granos, el complejo aceitero, las carnes, los alimentos en general. La desregulación en materia portuaria, la privatización de los ferrocarriles, el acceso al mercado eléctrico mayorista, la estabilidad macroeconómica, la creación del Mercosur, más el dragado del Paraná, incidieron favorablemente en la competitividad de esas actividades.

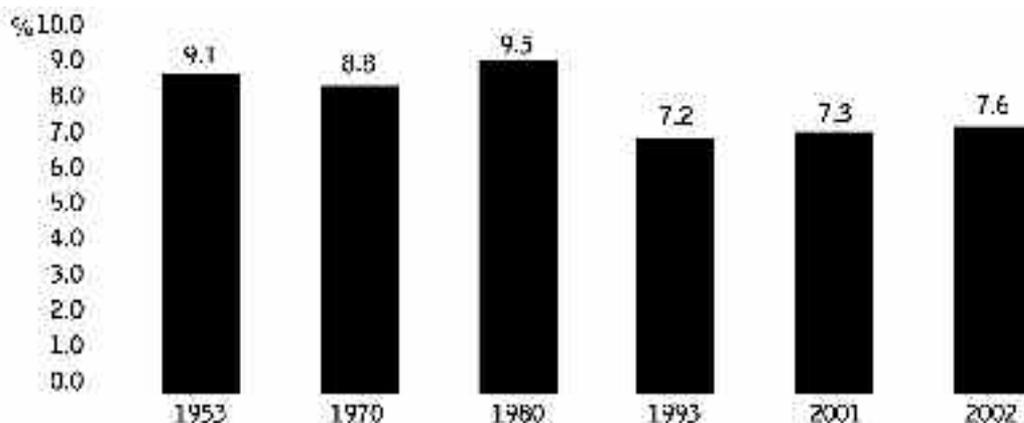
Las debilidades de la década se observaron en algunas de sus industrias tradicionales como metalúrgica, autopartista, fabricación de bicicletas, por citar los casos más conocidos, integradas principalmente por empresas Pymes. Estas no pudieron sobrevivir a una apertura súbita y amplia que, no estuvo acompañada por políticas activas acordes con el cambio del rol del gobierno nacional en materia económica y suficientes como para permitir la readaptación de estas empresas a las nuevas reglas que impone la economía globalizada.

Si tomamos la evolución de la relación PBG de Santa Fe/PIB de Argentina, como indicador del resultado final de las fortalezas y debilidades de la economía santafesina, debemos concluir que en conjunto, ésta perdió competitividad, ya que como puede observarse en el Gráfico N° 1, el PBG de Santa Fe equivalía al 9,1% del de Argentina en 1953, el porcentaje descendió al

8,8% en 1970 y aumentó al 9,5% en 1980. Sin embargo en 1993, volvió a disminuir, pues equivalía al 7,2% del PIB de Argentina. Dicha participación, se mantiene relativamente constante hasta el 2001, y muestra un importante repunte en el año 2002, dado que la caída del PIB a nivel nacional fue cuatro puntos mayor a la disminución del PBG en la provincia de Santa Fe.

Gráfico N° 1

Relación emtre el PBG de Santa Fe y el PIB de Argentina (%9)



Fuente: IERAL Litoral en base a datos del Consejo Federal de Inversiones, Banco Mundial, IPEC y del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

2. Evolución de la economía de Santa Fe 1991-2001

Analizaremos la evolución de la economía de Santa Fe en el período 1991-2001, durante el cual estuvo vigente el régimen de Convertibilidad y excluirémos del análisis lo ocurrido durante el año 2002, dado que la devaluación y la pesificación asimétrica produjeron cambios de gran magnitud en los precios relativos, especialmente entre enero y setiembre de 2002, y esto torna muy difícil la comparación con un período de baja inflación y precios relativos más estables.

La provincia de Santa Fe creció 8,8% entre 1991 y 2001, mientras Argentina creció 30,9%. Esto significa que Santa Fe creció en promedio, 2,2 puntos porcentuales menos por año que Argentina.

Cuadro n° 1

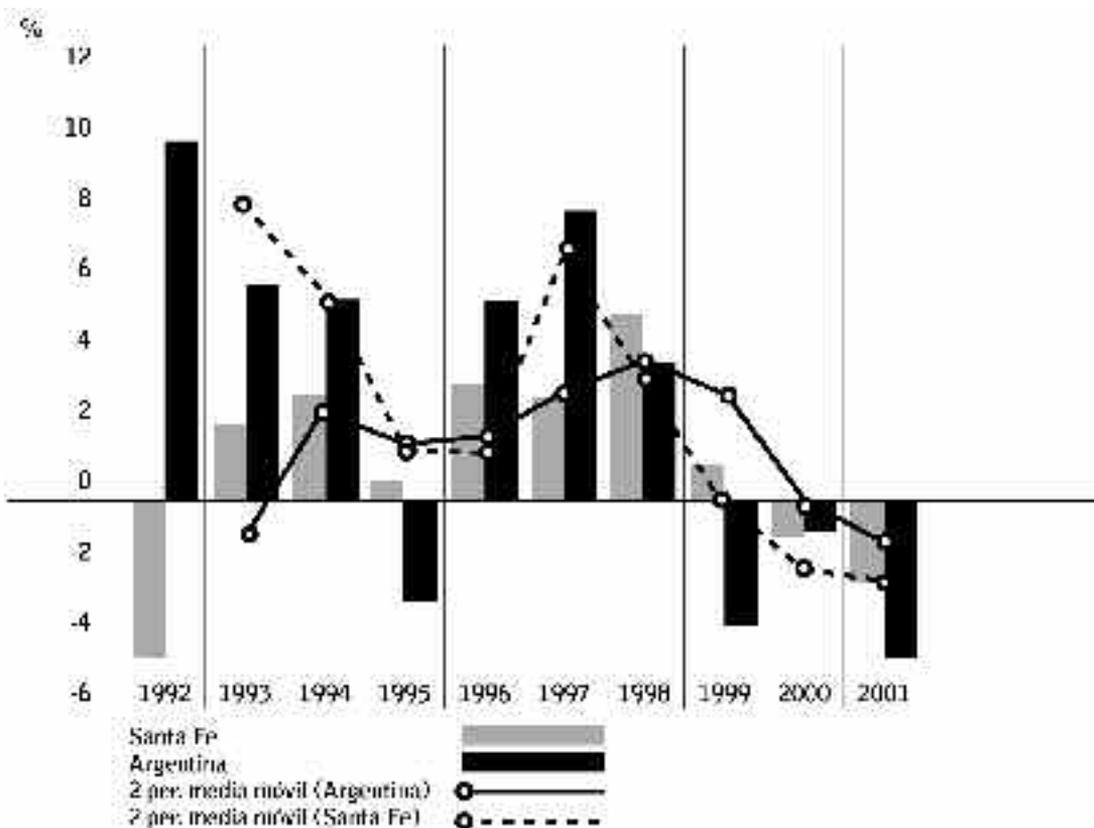
Evolución del PBG de Santa Fe y el PIB de Argentina. 1991-2001

	Producto Bruto a precios constantes		Tasa de crecimiento 1991-2001	Tasa de crecimiento pdio. anual 1991-2001
	1991	2001		
SANTA FE	17.624,7	19.180,8	8,8	0,9
ARGENTINA	201.711,9	263.996,6	30,9	3,1

FUENTE: Informe Económico, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (www.mecon.gov.ar/informe/) e Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC).

Si analizamos el crecimiento interanual del PBG de Santa Fe en comparación con el de Argentina, se observa que Santa Fe parece tener un ciclo económico más atenuado que la economía argentina. Esto significa que cuando Argentina crece, la economía de Santa Fe crece a un ritmo inferior, y que cuando el PBI nacional cae, la magnitud de la caída es menor en Santa Fe. Esta afirmación se observa claramente en el Gráfico N° 2, que muestra las tasas interanuales de crecimiento desde 1991.

Gráfico N° 2
Tasas interanuales de crecimiento de Santa Fe y Argentina 1992-2001



FUENTE: IERAL Litoral en base a Informe Económico, Ministerio de Economía de la Nación e Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

En el período 1991/94 la provincia de Santa Fe creció menos que Argentina debido a¹:

¹ Los datos de la nueva serie del PBG a precios constantes de 1993, muestran una disminución del PBG en 1992 respecto al nivel de 1991, y un leve repunte del mismo en 1993 que no llega a igualar el valor de inicios de la Convertibilidad. FUENTE: IPEC Santa Fe.

- i) la inercia de la crisis pre convertibilidad,
- ii) el escaso dinamismo de los mercados mundiales de carnes y granos, que se reflejó en los volúmenes y en los valores de la producción,
- iii) las principales industrias que lideraron el crecimiento de la economía argentina en 1991/93 no estaban localizadas en Santa Fe, o lo estaban en forma minoritaria, mientras que las industrias radicadas en Santa Fe tuvieron una performance muy pobre,
- iv) el Gobierno Provincial no acompañó con decisión el proceso de desregulación, privatización y reforma del Estado que implementó el Gobierno Nacional, si bien la administración de los recursos públicos fue correcta y se mantuvo el equilibrio financiero.

En 1995 las tasas de crecimiento de ambas economías tienden a igualarse, pues mientras Santa Fe registró un leve aumento del PBG respecto a 1994, a nivel nacional el PIB cayó 2,8% en términos reales.² El crecimiento de Santa Fe se explicó fundamentalmente por:

- i) el repunte de precios de los principales granos, así como también de la participación de Santa Fe en la producción nacional de granos y carnes,
- ii) varias industrias «tradicionales» santafesinas completaron su reestructuración y
- iii) crecieron más las industrias radicadas en Santa Fe a diferencia de lo que había ocurrido en 1991/94. En materia fiscal, el año terminó con problemas de flujo de caja, ocasionados por el incremento del déficit y se logró la privatización del servicio de agua potable. Quedaban pendientes de resolución cuatro problemas «estructurales»: privatización de la Empresa Provincial de la Energía, y del Banco de Santa Fe, déficit de la Caja de Jubilaciones de la Provincia y reforma del Estado Provincial.

62 En los años 1996 y 1997 la economía santafesina vuelve a registrar un menor crecimiento respecto a Argentina. En 1996 Santa Fe mostró un crecimiento del PBG en términos reales del 3,1%, explicado en parte por los buenos precios internacionales de los granos en la campaña 1995/96, en tanto a nivel nacional el crecimiento fue del 5,5%. En 1997 Santa Fe creció menos que Argentina debido a un factor exógeno de origen natural, la fuerte sequía que provocó una importante disminución en la producción de granos, principalmente soja y un factor exógeno de origen político, las demoras en materia de privatizaciones y reforma del Estado que no contribuyeron a morigerar el curso de los negocios. En este año la brecha se amplía aún más pues mientras el PBG de Santa Fe creció sólo 2,9% en términos reales, el crecimiento del PIB nacional fue del 8,1%.

En 1998 la provincia de Santa Fe tuvo un crecimiento en términos reales mayor que la economía nacional (5,3% vs. 3,9%) debido a que, según nuestras hipótesis, la crisis asiática (que comenzó a fines de 1997) habría tenido menor impacto en la economía santafesina que a nivel nacional debido a que:

- i) el comercio de Santa Fe con los países más incididos por la crisis es pequeño;
- ii) los principales productos de exportación de Santa Fe no son importantes en las exportaciones de los países del sudeste asiático,
- iii) las exportaciones por destino se encuentran bastante diversificadas,
- iv) las exportaciones a Brasil sólo representaban el 10% de las exportaciones totales de Santa Fe frente al 28% de las de Argentina.

En el año 1999, el primero de una recesión económica que duró cuatro años, la provincia

² Las cifras de PBG de Santa Fe corresponde a: «Producto Bruto Geográfico de la provincia de Santa Fe a precios de 1993. Período 1990-2002. Versión Preliminar. Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe (IPEC).

de Santa Fe muestra un leve aumento del PBG (0.7%), en tanto el PIB nacional cae un 3.4%. Esta caída del producto a nivel nacional se explica, entre otros factores, por la devaluación del real brasileño. Dado que la provincia de Santa Fe sólo destinaba un 10% de sus exportaciones a este país, el impacto de la devaluación brasileña fue menor en Santa Fe que en Argentina.

En el año 2000 las tasas de variación del PBG y del PBI fueron similares y en el año 2001, la caída del producto en la provincia de Santa Fe vuelve a ser menor a la registrada a nivel nacional, debido a la influencia de la cosecha récord de soja, y a una situación fiscal ordenada del Gobierno Provincial, que permitió evitar la emisión de cuasimonedas, y morigerar así la caída del consumo privado.³

Para analizar lo ocurrido en el período 1991-2001, en términos de sectores productivos, presentamos el Cuadro N°2, donde se han calculado las variaciones entre el promedio de los indicadores sectoriales seleccionados, de los últimos tres años de la Convertibilidad, con el promedio de los tres años previos a la Convertibilidad.

Cuadro N° 2**Indicadores sectoriales. Santa Fe y Argentina.**

	Promedio 1988-1990	Promedio 1999-2001
Valor de la producción de granos (millones de U\$S) (1)		
Argentina	5.163,4	8.497,9
Santa Fe	1.269,9	1.989,9
%	24,6%	23,4%
Valor de la producción de carne (millones de U\$S)		
Argentina	2.696,8	3.766,0
Santa Fe	475,1	716,6
%	17,6%	19,0%
Producción de leche (millones de litros)		
Argentina	6.052,3	9.904,8
Santa Fe	1.649,6	2703,5
%	27,2%	27,3%
Volumen de exportaciones granos, aceites y subproductos (miles de tn)		
Argentina	19.022,3	47.282,6
Santa Fe	10.906,4	34.447,4
%	57,3%	72,9%
Valor de las exportaciones totales (millones de u\$S)		
Argentina	10.145,2	25.442,7
Santa Fe	2.236,6	4.344,5
%	22,0%	17,1%

(1) Promedio Campañas 1988/89-1990/91 y 1998/99-2000/01.

FUENTE: IERAL Litoral en base a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, INDEC y Ministerio de la Producción de Santa Fe.

³ Documento de Trabajo n° 26 de IERAL Litoral: «La evolución de la economía santafesina en los noventa». Noviembre de 2001, y «La economía de Santa Fe en el 2001 y perspectivas para el 2002». Columna Regional al 18/03/02. Revista Novedades Virtual, www.ieral.org.

Puede observarse que Santa Fe creció más que Argentina en los '90 en aquellos sectores competitivos internacionalmente, los cuales se vieron favorecidos por los procesos de desregulación y privatización realizados a nivel nacional. Santa Fe tuvo mejor performance en valor de la producción de carne, y exportación de granos, aceites y subproductos, pero disminuyó sensiblemente su participación en el valor de las exportaciones totales. La participación de Santa Fe en el valor de la producción nacional de granos disminuyó levemente en el trienio 1999-2001, debido a la caída del 9,0% en la producción de soja en la campaña 1999/00, a causa de la sequía.

3. ¿Porqué Santa Fe creció menos que Argentina?

La explicación de la disminución de la competitividad de la economía santafesina en los 90's debe considerar su vulnerabilidad a fines de los '80's originada entre otras causas en el hecho que la economía provincial había sido incidida por la crisis que se produjo a fines de los 70's⁴ en el éxodo de varias de sus principales empresas hacia las provincias que gozaron de promoción fiscal y a las malas administraciones provinciales, especialmente en el período 1983/1991.

Más allá de esta consideración sostenemos las siguientes hipótesis explicativas del menor crecimiento de Santa Fe en relación a Argentina:

i) Una parte del menor crecimiento de la economía provincial se explica por la insuficiencia de las políticas públicas pro competitivas del Gobierno Provincial y por las fallas detectadas en la provisión de los servicios de educación, justicia, seguridad y salud, que son bienes públicos fundamentales en la determinación de la competitividad de la región.

ii) La respuesta de algunas empresas santafesinas al desafío de la globalización no fue suficiente como para competir con las importaciones que provenían de Brasil y del resto del Mundo, o para exportar en el mercado mundial.

Si bien no es posible medir el efecto de estos factores en la explicación de la sub-performance de la economía santafesina, IERAL investigó intensivamente sobre políticas públicas a partir de la importancia que se asignó a las llamadas reformas de segunda generación, que atribuyeron un rol fundamental a las instituciones y a la salud, la justicia, la seguridad y la educación, en la explicación del crecimiento económico

4. Las políticas públicas y la agenda pendiente para el siglo XXI: la importancia de las jurisdicciones regionales

Las profundas transformaciones estructurales de la economía argentina a comienzos de los

⁴ Originada entre otras causas en el incipiente proceso de apertura iniciado en el '76.

En el período 1982/90, la desocupación en Santa Fe fue 1.56 veces superior a la del total de aglomerados urbanos de Argentina:

Tasa de desocupación abierta: 1982/90

Total aglomerados Argentina: 5.93

Gran Rosario y Gran Santa Fe: 9.26

Relación Rosario y Santa Fe / Argentina: 1.56

90's cambiaron los paradigmas de competitividad de las empresas y demandaron cambios importantes en las políticas públicas.

La aceptación generalizada del nuevo rol del Estado, prescindente en materia económica, dedicado a sus funciones específicas y encargado de velar por el equilibrio macroeconómico, ha hecho dejar de lado, tanto en la discusión académica como en el campo de la política económica, que este Estado sigue teniendo una fuerte influencia en la tasa de crecimiento de la economía, a través de la provisión de las infraestructuras físicas, humanas e institucionales que financia a través del gasto público.⁵

Del análisis de las políticas públicas que se aplicaron en Santa Fe en los '90 y que explican parte de la evolución analizada anteriormente, surge que el tema pendiente para el siglo XXI es la Reforma del Estado Provincial. Esta reforma se relaciona con la necesidad de desarrollar una visión general de políticas públicas más acorde con las exigencias de la globalización y el nuevo rol del Estado, que brindará una guía para orientar la reestructuración de toda la organización de la prestación de los servicios de educación, salud, seguridad y justicia, de forma tal que se avance tanto en la eficacia en la obtención de las metas en cada una de estas áreas, como en la eficiencia con que se prestan los servicios.

Asimismo la implementación de las políticas pro competitivas, a nivel microeconómico e institucional requiere que antes de asignar los escasos recursos públicos, se elijan las actividades prioritarias. Para realizar esta elección es necesario tener en cuenta:

1) cuáles son las cadenas productivas sobre las cuáles se podrían construir ventajas competitivas dinámicas;

2) que en el mundo actual el factor de producción clave es el conocimiento y la capacidad tecnológica y se debería trabajar para disminuir la «brecha digital» con los países de mayor desarrollo relativo;

3) que hay que operar sobre las variables que mejoran la competitividad de las empresas locales; esto es, mejorar la capacidad de gerenciamiento en la economía globalizada; aumentar la escala de operaciones y asociarse para disminuir costos unitarios y desarrollar continuamente sus capacidades tecnológicas; y

4) hay que aumentar los recursos destinados a la construcción del sistema nacional de innovación, con la participación de agentes públicos (Universidades, institutos de investigación, órganos de control) y privados (empresa, asociaciones empresarias), puesto que el conocimiento es un bien público.

Dado que una de las características de la economía globalizada es el surgimiento de las regiones subnacionales como espacios económicos que definen la competitividad de las sus empresas, es necesario que las políticas pro-competitivas se implementen por regiones económicas. Ahora bien, como en Argentina las jurisdicciones políticas no coinciden con las regio-

Una parte del menor crecimiento de la economía provincial se explica por la insuficiencia de las políticas públicas pro competitivas del Gobierno Provincial y por las fallas detectadas en la provisión de los servicios de educación, justicia, seguridad y salud, que son bienes públicos fundamentales en la determinación de la competitividad de la región.

⁵ «La fundamentación de una política de gasto público en base a la teoría del crecimiento económico». Documento Interno de IERAL de Fundación Mediterránea, Octubre 1997.

nes económicas, no se explota toda la potencialidad de las políticas públicas implementadas.

Esto sugiere que, para diseñar políticas públicas debería avanzarse en la definición de las jurisdicciones regionales. En el caso de la Región Centro, estas políticas requieren la coordinación de políticas a nivel del Estado Nacional y de los Estados provinciales de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe. La definición de la Región Centro y su jurisdicción es uno de los temas a tener en cuenta en la discusión de la reforma del Estado, a nivel nacional, provincial y municipal. ■

Lic. Marcelo A. Martinetti

Licenciado en Economía

Prof. Adjunto de Economía I

Fac. de Ciencias Políticas y RRII - UNR

Coordinador de programas de capacitación empresaria

Marcos de interpretación alternativos de los fenómenos económicos

Aportes para el diseño de políticas locales de desarrollo(*)

Lic. Marcelo Martinetti

67

Introducción

Luego de más de 20 años de políticas económicas que no tenían el desarrollo productivo como centro de atención, en la actualidad parecen plasmarse condiciones que tiendan a revertir el panorama general. Desde la atmósfera intelectual y los discursos que tienden a revalorizar el rol del estado, pasando por la evidencia de que la crisis no se resolverá exclusivamente mediante ajustes y medidas financieras, hasta cierta toma de conciencia general de que las soluciones jamás provendrán desde el exterior, permiten alentar expectativas —y crean tibiamente las condiciones— para la formulación de políticas, planes y estrategias de desarrollo que potencien el crecimiento sostenible, dando respuesta al desempleo y el bienestar.

Para que ello efectivamente ocurra, será preciso profundizar el análisis de las actuales condiciones productivas y el entramado de actividades que caracterizan las economías particulares. Y esto se refuerza claramente si se considera necesario y viable la implementación de estrategias regionales de desarrollo.

El presente artículo pretende constituir un aporte al estudio de las economías particulares, asumiendo que los enfoques tradicionales son inadecuados para la cabal interpretación de los fenómenos en curso. El punto de vista que sustenta esta propuesta incorpora tres aspectos: a)

(*) Esta presentación es la síntesis de la primera parte de un trabajo mayor, y cuya segunda parte eventualmente será publicada próximamente.

la percepción de la empresa como unidad productiva esencial, especialmente la pyme como unidad dinámica de las economías regionales en el corto y mediano plazo; b) la perspectiva académica y de formación, desde la que se postula la inadecuación de los paradigmas de interpretación más frecuentes como base para la definición de estrategias empresarias y públicas; y c) el enfoque del ámbito de definición de políticas de promoción de la actividad productiva, el empleo y el crecimiento.

La circularidad del esquema circulatorio tradicional

Los pensadores griegos inventaron la razón y creían que los movimientos de la Naturaleza, del Cosmos, debían tener un Orden y una coherencia inmanente. También debía ser perfecto, y la perfección geométrica estaba constituida para ellos por la forma del círculo. Con esta premisa se intentó en adelante explicarlo todo en términos de movimientos circulares. Luego fue Kepler, dos mil años más tarde, quien planteó para la astronomía las órbitas elípticas, pero la idea de movimientos circulares que tienden a girar sobre sí mismos y a cerrarse en una lógica equilibrada tiene siglos de antigüedad, y una evidente fuerza al momento de reflexionar acerca del funcionamiento de la sociedad.

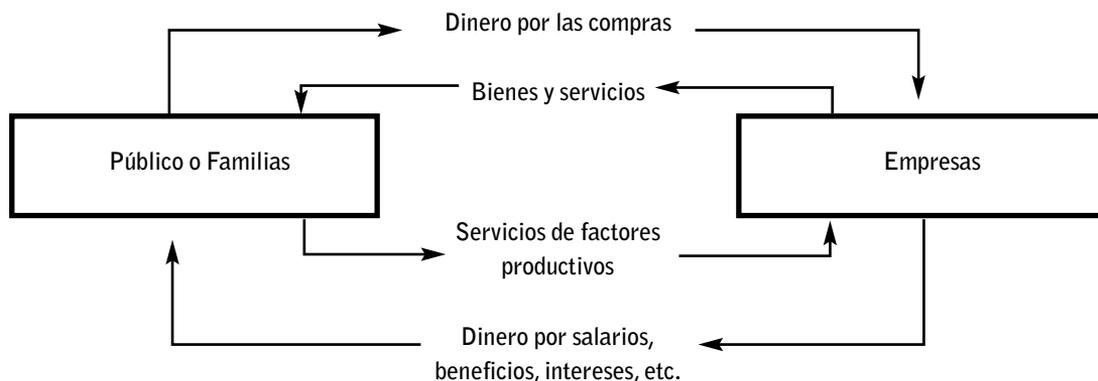
Más cerca en el tiempo y en el origen de la teoría económica, el mayor aporte fue del médico francés François Quesnay, que en el siglo XVIII presentó a la sociedad como un sistema orgánico, conformado por clases sociales entre las que fluía el producto, en forma circular. Es curioso este caso, pues originalmente el autor presentó su descripción del circuito de intercambios mediante una tabla de doble entrada, conformada por tres columnas y tres filas, cada una de ellas un sector de la sociedad (le tableau économique). De alguna manera este modo de describir los flujos, que sugerían la corriente sanguínea del cuerpo humano, propio de un médico, fue presentado como un circuito circular entre las tres clases sociales de la época. Es esta la manera en que se presenta siempre el esquema en los textos de economía hasta el momento, aunque con algunos cambios de significación.

En efecto, los economistas neoclásicos marginalistas de finales del siglo XIX retoman el mismo flujo circular, pero no ya entre sectores de la sociedad, sino entre empresas y familias, unidades productivas y consumidores, que se vinculaban a través de los mercados, asignándole a éstos el rol de agente distribuidor infalible.

A pesar de los estudios y aportes teóricos posteriores, la idea de circularidad como movimiento continua emergiendo en diversas expresiones de uso difundido en economía, en lo que parece una apelación permanentemente a la metáfora circular e imágenes asociadas, reforzando la sensación de movimiento natural: círculos virtuosos y viciosos, curvas de demanda y de costos, espiral inflacionaria, etc., incluso denominando «curvas» a líneas que en realidad se presentan como rectas.

En la actualidad, los textos más tradicionales de introducción a la teoría económica parten de la descripción del funcionamiento económico en términos del esquema circulatorio, que vincula a las familias o público consumidor con las empresas productoras. El mismo puede ser planteado en forma muy simplificada como sigue:

Esquema I



En esta presentación del esquema circulatorio,¹ la sección superior de los intercambios muestra las transacciones de bienes y servicios por dinero entre familias y empresas, mientras la sección inferior muestra los intercambios de servicios de los factores de la producción (tierra, trabajo y capital) por sus respectivas remuneraciones. Esta versión acentúa la distinción entre dos mercados de naturaleza muy particulares y diferentes: el de bienes finales producidos (que consumen las familias) y el mercado de los factores productivos necesarios para la elaboración de dichos bienes y servicios finales por parte de las unidades productivas del sistema.

El esquema puede enfocar estos mismos intercambios desde un ángulo diferente: agrupando los flujos monetarios entre familias y empresas, por un aparte, y los flujos reales de bienes, servicios y servicios de los factores por otra.²

Ambas maneras de presentar las interacciones entre empresas y familias revisten interés, ya que resaltar la distinción entre mercados de bienes y servicios finales y los mercados de factores es fundamental, así como es sumamente relevante distinguir los flujos reales (producción) de los monetarios (ingresos), y que ambos resultan equivalentes. Cabe también aclarar que en los procesos productivos reales efectivamente existen dichos intercambios, pero que su utilización como marco interpretativo general es sumamente parcializada, e inhibe la percepción de fenómenos de suma importancia, en virtud del tipo de cuestiones que realza.

El modelo presupone que las familias consumidoras se comportan según un patrón homogéneo, que las lleva a seleccionar claramente el conjunto de artículos de su preferencia. La novedad del planteo se basaba en que esta selección responde a criterios mensurables, perfectamente definidos para cada consumidor individual o familia, llevando inexorablemente a un equilibrio, o máxima satisfacción de las necesidades del grupo familiar, a cada nivel de ingresos. Cualquiera sea el nivel de éstos, los criterios de definición del mix a consumir permanecerán inalterados.

¹ Por ejemplo, en **SAMUELSON y NORDHAUS**: «Economía», Ed. Mc Graw Hill, 16ª edición, Madrid (2000), Pág. 394; o **KATZ y ROSEN**, pág. 221. y **ROSENBERG, Raquel**: «Macroeconomía», Ed. El Ateneo, 4ª edición, Buenos Aires (1998), Pág. 25.

² Por ejemplo, en **DORNBUSH y FISCHER**: «Macroeconomía», Ed. Mc Graw Hill, 3ª edición, Madrid (1984), Pág. 28; y actualmente el muy difundido **BEKER y MOCHON**: «Economía: elementos de micro y macro», Ed. Mc Graw Hill, 2ª edición, Santiago de Chile (2000), Pág. 141. Una presentación novedosa del esquema circulatorio se encuentra en **Mc EACHERN, W.**, «Economía», International Thomson Ed. (1998). El autor incorpora las relaciones intersectoriales, la acción del Estado, el sistema monetario y el comercio exterior en los flujos, sin profundizar ni alterar sustancialmente los fundamentos del sistema, aunque parece más interesante que el circuito simplificado tradicional.

Por su parte, las empresas operan siempre en forma racional, es decir, utilizarán la combinación de factores más adecuada a sus fines, que son siempre maximizar sus beneficios. A partir de la adición de sucesivas unidades de cada factor productivo, irán incrementando el uso de cada uno de ellos, hasta optimizar el mix de recursos utilizados, definido esto como la combinación de menor costo posible a cada nivel de producción; o, lo que es lo mismo, de máxima productividad de todos los factores.³

Este marco interpretativo da por sentado que todo lo que produzca el sistema encontrará indefectiblemente compradores,⁴ por lo que la posibilidad de sobreproducción queda excluida del análisis. Si por cualquier motivo se consumieran menores cantidades de algún bien o servicio en particular, el productor podrá cambiar de rama productiva o disminuir la producción sin inconvenientes, ajustando su escala productiva sin que sus costos se vean afectados.

El circuito de producción e intercambios se reduce a la vinculación de consumidores finales con las empresas abastecedoras, con lo que no se incluye expresamente el abastecimiento entre empresas de producción intermedia, o sea de los insumos materiales necesarios, directos e indirectos: y esta porción de la producción total es cuantitativa y cualitativamente de gran importancia para el sistema.

El esquema supone mercados atomizados, transparencia en la operatoria de los mercados, libre movilidad de factores y la homogeneidad de producto: ninguno de estos supuestos tiene fundamentos en las economías reales (cosa que podría no tener importancia en la teoría económica), pero lo grave es que redundan en conclusiones absolutamente opuestas al funcionamiento concreto de la actividad productiva y comercial.

70 Ahora bien, como es sabido, la persistencia en el tiempo del proceso de producción, y que pueda dar lugar a la vigencia de mecanismos de crecimiento y desarrollo económico, el sistema requiere de una articulación entre sus partes de forma que opere de manera circular y continua las secuencias de elaboración, abastecimientos, ingresos de los agentes, disposiciones de compras, las tendencias a consumir o invertir, etc.

En el marco del esquema presentado, tal circularidad y fluidez del funcionamiento depende del ajuste simultáneo y preciso de los precios en cada uno de los respectivos mercados (tanto de bienes y servicios, como de factores), y en todos los mercados en forma conjunta. Los precios se ubicarían en posiciones que garantizarán el equilibrio macroeconómico, haciendo que el circuito sea armónico y efectivo para la totalidad de los participantes. Este aspecto es de suma importancia, pues el ajuste de los mercados a través de los precios depende de que efectivamente rijan las premisas y supuestos del modelo, lo que, como se postuló, muestran serias limitaciones para el análisis de la realidad. El marco teórico hasta aquí desarrollado da por supuesto, entonces, que los precios se adecuarán perfectamente a las condiciones de producción y a la demanda, armonizando perfectamente todos los flujos y garantizando un sendero de crecimiento equilibrado. A esto se le denomina la teoría de crecimiento a largo plazo asociada a la concepción marginalista ortodoxa.⁵

³ Recientemente fue adjudicado el Premio Nobel de economía compartido al psicólogo Daniel KAHNEMAN, quien estudió los mecanismos prevaletentes en la toma de decisiones, demostrando que frente a la incertidumbre, las decisiones de las personas pueden variar sistemáticamente respecto de las previsiones de la teoría tradicional. Desde su teoría de la perspectiva concluye que se privilegia más no perder al riesgo de ganar, o avanzar sobre seguro antes que apostar a algo probable.

⁴ Lo que en la teoría económica se conoce como ley de SAY, por el economista clásico francés que la formulara, y que suele sintetizarse con la muy difundida frase de «toda oferta crea su propia demanda» hasta el punto de asumirse como cierta.

La noción de equilibrio macroeconómico se define por el par precios—cantidad que se ofrecerán y demandarán en cada uno de los mercados. Extendida esta característica al sistema en su totalidad, éste puede y tiende a equilibrar todos los mercados simultáneamente, satisfaciendo a la totalidad de los participantes, oferentes y demandantes. Las condiciones de funcionamiento mencionadas, involucra una idea adicional sumamente importante: el sistema tiende naturalmente al equilibrio, y la variación de alguna de las condiciones prevaecientes modificará dichas variables, conduciendo automáticamente a otra posición de equilibrio del sistema en su conjunto. De esto se deriva que el sistema no puede transitar por fases de desequilibrio macroeconómico, excepto en forma muy pasajera, y sólo hasta que se sitúe—inmediatamente— en un nuevo equilibrio. El ajuste armónico solamente se verá obstaculizado de no cumplirse uno o más de los supuestos previstos en el modelo, lo que como se comentó constituye la norma.⁶

Otro aspecto de interés para nuestro punto de vista, es que dicho enfoque nada expresa acerca del impacto de la mejora técnica. La tecnología es concebida solamente como combinaciones posibles de factores, según su costo relativo, siempre accesibles para las diferentes firmas del sistema, y son incorporadas a la lógica del funcionamiento económico como variables exógenas.⁷ Las unidades productivas o empresas, las familias y los mercados operan racionalmente en el marco de determinadas condiciones técnicas de producción; si éstas varían (y esto no depende de los sujetos actuantes, vienen desde afuera del sistema) los agentes ajustan sus comportamientos a las nuevas circunstancias, bajo los mismos supuestos antes mencionados, conformando una nueva situación de equilibrio macroeconómico. Este carácter reviste mayor importancia al tratárselo en el marco de la teoría del crecimiento económico ligado al enfoque analizado.⁸

Cabe en este punto resaltar otra característica del enfoque: la férrea distinción entre la macro y micro economía. La dimensión macro remite al análisis de las cuentas nacionales, los grandes agregados y principales indicadores de la economía en su conjunto, con el fin de estudiar su evolución y comportamiento recíproco. La esfera micro refiere al funcionamiento de las familias (individuos) y las empresas particulares, tratadas en forma independientes unas

⁵ Uno de sus exponentes referenciales es el profesor **SOLOW, Robert**: «Technical change and the aggregate production function», *Review of Economics and Statistics* (1957). Una síntesis pormenorizada de esta teoría y algunos enfoques alternativos se encuentra en **KATZ, Jorge**: «Organización industrial, competitividad internacional y política pública», en **KOSACOFF, Bernardo y otros**: «El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación», Buenos Aires (1992).

⁶ A modo de ejemplificación, las investigaciones de algunos historiadores económicos concluyen que condiciones de libre mercado no se han registrado nunca a lo largo de la historia: desde los comienzos de comercio en la Italia del el siglo XIII, el funcionamiento económico y productivo estuvo asociado a grandes empresas comerciales, que operaban en condiciones monopólicas u oligopólicas en su entorno geográfico inmediato. **BRAUDEL, Fernand**: «Civilización y capitalismo siglo XV», Harper and Row, NY (1982), **NELSON, R. y SYDNEY, W.**: «An evolutionary theory economic change», Belknap Press, Cambridge (1982). En cuanto al abordaje de las condiciones más contemporáneas, puede mencionarse **GALBRAITH, John K.**: «El nuevo estado industrial», Boston Hughton Mifflin (1978), o la bella ironía de **CHANDLER, Frederick**: «La mano visible», entre muchos otros.

⁷ Un excelente tratamiento de este tema, que excede los objetivos de este trabajo, puede encontrarse en **BOSCHERINI, F. y YOGUEL, G.**: «Aprendizaje y competencias como factores competitivos en el nuevo escenario: algunas reflexiones desde la perspectiva de la empresa», en «Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas», Boscherini y Poma (comp.), Universidad Nacional de General Sarmiento, Miño y Dávila Ed., Madrid (2000), pág. 139.

⁸ **KATZ, Jorge**: op cit., págs. 382 en adelante.

de las otras. Es interesante destacar que suele incluirse el estudio de las distintas formas de mercados, grados de concentración y modalidades de formación de precios dentro de la esfera microeconómica. Esto significa que los distintos tipos de mercados son abordados como el ámbito en el que cada empresa particular deberá desenvolverse y las consecuencias que podrá tener en su rentabilidad, enfoque lejano a considerar el mercado como el ámbito de distribución del producto y los ingresos.

La conformación de sus patrones de consumos y modos de reacción ante las variaciones de ingresos o precios, en el caso de las familias; y los criterios de selección de las combinaciones de factores posibles según los costos, la relación entre costos medios y marginales, la elección de la técnica, etc. en lo referente a las empresas. Desde esta perspectiva, se pasa de lo micro a lo macro mediante la agregación lisa de unidades (productivas y de consumo) constituyendo la Oferta y la Demanda agregadas de los distintos mercados, sean de bienes o de factores, indistintamente.⁹

Para finalizar esta semblanza, es preciso mencionar que el marco de interpretación analizado es la base de numerosas propuestas de reestructuración productiva y rearticulación del sistema de producción que ponen el énfasis en la necesaria mejora de la competitividad de las empresas, especialmente mediante la reducción de costos (salariales, impositivos, etc.), la abstención de toda intervención pública o corporativa en los mercados, por introducir limitaciones a la determinación eficiente de los equilibrios, entre otros variados factores. Por lo general esas sugerencias se asocian a la necesidad de aumentar las exportaciones como modo de mejorar los niveles de producción. Ello es así ya que el único mercado con posibilidades de absorción de la mayor producción necesariamente debe ser externo, dado que las mejores condiciones de consumo interno se contraponen con los objetivos de optimización de costos. Y estas empresas exportadoras podrán ampliar sus demandas a otras industrias, como efecto multiplicador, independientemente del nivel de consumo interno.

72

Un marco analítico alternativo

A partir de la idea original de Quesnay, que representaba los flujos entre sectores de la sociedad en forma de tabla, en la década de los '40 Leontief y Von Neumann utilizaron y mejoraron la idea fisiócrata de la tabla de doble entrada para describir la manera en que circulan la producción entre ramas productivas, los abastecimientos mutuos de insumos, producción intermedia y consumidores finales.

Sraffa utilizó un planteo similar para profundizar el estudio del mecanismo de formación de los precios, la teoría del valor y la distribución, la formación de los beneficios, la inversión, el impacto de la tecnología y la teoría del capital.¹⁰ Si bien este debate mantuvo un alto grado de abstracción (solamente por el tipo de preocupaciones que lo alentaron, no por encontrarse alejados de las necesidades concretas del sistema de producción), algunos autores presen-

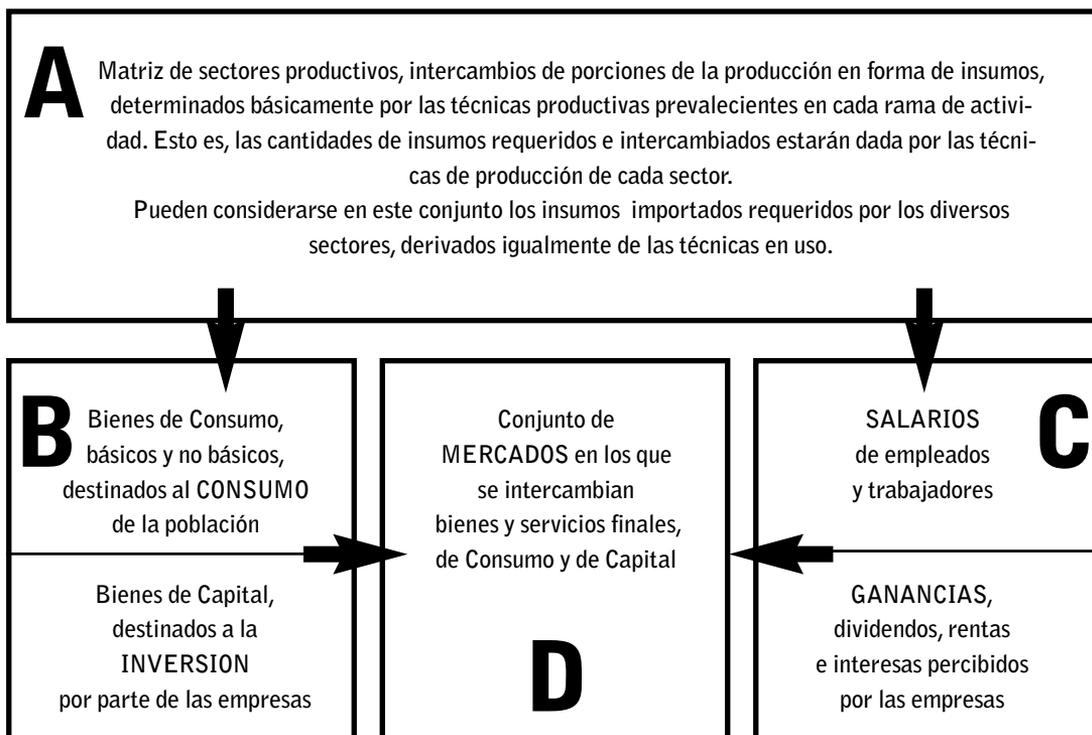
⁹ Un texto clásico en la formación económica de hace 30 años definía «las variables en el análisis micro son datos para el enfoque macro, y viceversa, las que son variables en el análisis macro son datos para la evaluación microeconómica (J. C. DE PABLO: «Macroeconomía»). Resulta evidente la desconexión entre ambos modos de abordaje de los fenómenos en el ámbito de la producción.

¹⁰ **SRAFFA, Piero:** «Producción de mercancías por medio de mercancías», Ed. Oikos Tau, Barcelona (1973).

taron una descripción general de la operatoria de las economías nacionales en términos de la matriz insumo producto e incorporando instrumentos analíticos y las principales conclusiones del debate mencionado.¹¹

Uno de los antecedentes más difundidos en la bibliografía de formación en el continente centraba su descripción del funcionamiento económico en torno a la matriz insumo producto,¹² aunque no incorporaba el mecanismo de formación de precios, seguramente porque en la década de los '60 no constituía una preocupación fundamental (nos referimos a la inflación y concentración de los mercados).

El esquema se basa en la necesaria interrelación entre los diferentes sectores productivos, que elaboran insumos intermedios que intercambian con otros sectores productivos. Luego de los respectivos procesos de elaboración (y como fin último de la organización productiva) surgen los productos finales, en condiciones de ser utilizados por individuos, familias, empresas e instituciones, públicas y privadas, del medio. Por otra parte, el propio sistema productivo genera una corriente de ingresos hacia quienes participan del proceso, ya sea en forma de ganancias para las empresas o salarios para trabajadores y empleados del sistema. Empresas y familias concurren con sus ingresos a los respectivos mercados, de los diferentes bienes y servicios, con el objeto de satisfacer sus necesidades, las que son abastecidas por las múltiples empresas que operan en la economía. Pueden graficarse entonces las áreas A, B, C y D de la siguiente manera:



¹¹ **PASSINETTI, Luigi:** «Structural Change and Economic Growth», Cambridge University Press (1981), aunque aplicó la matriz insumo producto a sus análisis concretos desde la década de los '50. Un texto pedagógico en base a este instrumental es «Lecciones de Teoría de la Producción», Fondo de Cultura Económica, México (1984), Cap 2.

En el área A se articulan las porciones de producción que tienen por destino el abastecimiento de insumos para otras ramas productivas. El tipo de producto, insumos, cantidades y calidad se encuentran definidos por el tipo de técnica que utilizan las empresas o ramas de destino: si cambian de técnicas productivas, pueden modificarse tipo, cantidad y calidad de los insumos necesarios.

Las ramas participantes suelen clasificarse en sectores primario, secundario y terciario, y sub clasificaciones

La sección B muestra la composición del producto final, bienes y servicios, de consumo y de capital, que depende de una multiplicidad de factores, aunque de distinto peso: la población y sus necesidades, modas y preferencias, las capacidades técnicas, sectores dinámicos, las decisiones de inversión y producción del pasado, las expectativas de rentabilidad, grado de obsolescencia del stock de capital, eficiencia del sistema de financiamiento, nivel de liquidez, regulaciones y esquema tributario, etc.

La zona C incluye los Ingresos de la población, diferenciado por ingresos del trabajo y de la explotación de los recursos. El nivel salarial será función de la población, calificación, modalidad de determinación de la relación salarial, evolución de la productividad general del sistema y por rama, grado de sindicalización, entre otros factores. La determinación de beneficios dependerá de la concentración de los mercados, de la capacidad de fijar precios por parte de las empresas, y las condiciones de competencia

La sección D del esquema muestra el ámbito de intercambio de bienes y servicios finales, es decir, los mercados. La magnitud y operatoria de éstos será función de la población, del perfil de las demandas, de la capacidad y disposición de inversión por parte de las empresas, del grado de diversificación de la producción, de la cantidad de dinero y crédito, etc. Pero el nivel de cada uno de los precios y la relación entre ellos dependen fundamentalmente del grado de concentración que exista por el lado de la oferta y de la demanda. Y algunos de los precios clave derivarán de la orientación de la política económica, como la tasa de interés, el valor de la moneda en términos de la divisa internacional de referencia, tarifas e impuestos, entre otros.

Todo esto está fuertemente condicionado por el ciclo, el comportamiento de los agentes, sus expectativas y decisiones efectivas de los sujetos, además de las regulaciones que afectan al sistema. Esta característica lleva a que la fluidez del circuito sea poco circular, con exceso de desajustes y variedad de disrupciones. Esta lógica crea condiciones que no garantizan la recomposición de las condiciones concretas de reproducción, incluyendo la forma en que se establecen, se determinan y distribuyen los ingresos entre los agentes de la sociedad.

Cabe resaltar que a partir de las políticas prevalecientes en Argentina desde 1976, la inadecuación de materiales, técnicas y mercados de abastecimientos ha derivado en una profunda desarticulación de los procesos, incorporando insumos importados, diversidad de técnicas productivas entre ramas y al interior de las mismas, fuertes concentraciones de oferentes, inadecuación de regulaciones, etc., combinado con un patrón de distribución del ingreso que no favorece la demanda interna ni estimula la inversión reproductiva.

Un abordaje más exhaustivo debería incorporar las técnicas productivas y el modo en que

¹² Entre los clásicos en América Latina, **CASTRO y LESSA**: «Introducción a la economía, un enfoque estructuralista», Siglo XXI editores, 39° edición, Buenos Aires (1984), Pág. 24 y 40. Presentan una versión expandida del esquema circulatorio que enfatiza las transacciones intersectoriales, en forma coherente con la preocupación por las estructuras productivas de los países de la región.

se definen los márgenes de ganancias, además del impacto de los salarios en el costo.

SO ——— formula del NLS !!!!!!!!!!!

$$(\sum A_x p_x + A_{my} p^* + \dots + A_{N2} p_N + L_y w) \times (1 + r) = A_y p_y$$

Aunque la formulación parezca muy compleja, refleja nociones elementales perfectamente reconocibles para el observador atento o el empresario práctico.¹³

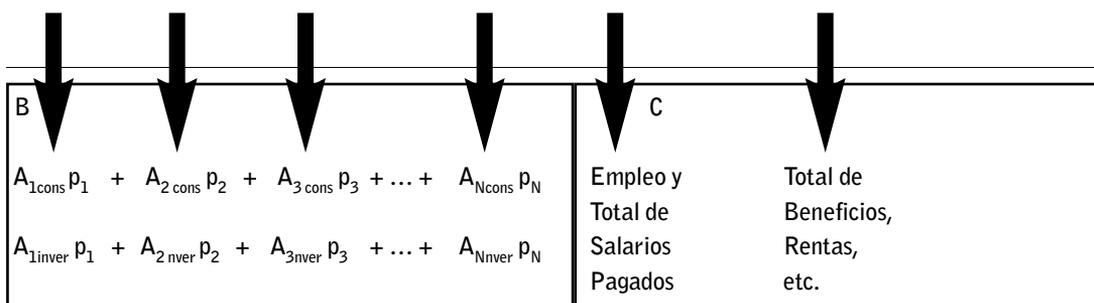
El paréntesis inicial de cada ecuación incluye la totalidad de los componentes del costo variable de una empresa o sector productivo, conformado por los coeficientes de utilización distintos insumos materiales ($A_{x,y}$) valorizados por sus respectivos precios (p_x), así como el costo salarial, compuesto por las horas de trabajo (L_y) valorizadas también por su precios, es decir, el salario horario (w). A estos costos se les adiciona un beneficio empresarial, cuya determinación dependerá del tipo de mercado en que se desenvuelva cada actividad específica, lo que significa que es sumamente sensible al grado de concentración de cada segmento de mercado particular.¹⁴

Aplicado este comportamiento al esquema podría formularse como sigue:

A

$(\sum A_{11} p_1 + A_{21} p_2 + A_{31} p_3 + \dots + A_{N1} p_N +$	$L_1 w) +$	$\text{Benef.}_1 = A_1 p_1$
$(\sum A_{12} p_1 + A_{22} p_2 + A_{32} p_3 + \dots + A_{N2} p_N +$	$L_2 w) +$	$\text{Benef.}_2 = A_2 p_2$
$(\sum A_{13} p_1 + A_{23} p_2 + A_{33} p_3 + \dots + A_{N3} p_N +$	$L_3 w) +$	$\text{Benef.}_3 = A_3 p_3$
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓		
$(\sum A_{1N} p_1 + A_{2N} p_2 + A_{3N} p_3 + \dots + A_{NN} p_N +$	$L_N w) +$	$\text{Benef.}_N = A_N p_N$

75



Total de Producción Final (PBI) = Ingresos Totales de la población



Se incorporan dentro de los insumos necesarios para la producción los de origen externo, vale decir importados, valorizados por el precio internacional, en el mercado externo, expresados en dólares y traducidos a la moneda local mediante la aplicación del tipo de cambio. Esto es: $A_{m1} p^*$, donde p^* es el precio internacional multiplicado por el tipo de cambio real, de

ducidas las variaciones ajustado por las regulaciones al comercio internacional existentes (er). El planteo es consistente con una economía abierta, dando cuenta de un sector de bienes exportables y el efecto de los insumos importados en los costos. Queda solamente sin expresar las importaciones de bienes terminados, los que resulta sumamente dificultoso de incorporar en una versión simplificada del esquema. Baste decir que serán artículos competitivos con la producción local, abasteciendo parte del consumo e inversión interna.

La última matriz I-P para la economía argentina data del año 1974, y solo se han realizado periódicas actualizaciones parciales. En lo referente a los insumos importados se detectan segmentos que utilizan hasta el 40 % de ese origen, rondando el promedio el 15 %, antes de las modificaciones del año 2002.

El acento de esta presentación está puesto en las interrelaciones para producir y los resultados de dicho proceso, ubicando al mercado como ámbito de distribución de los elaborados, como un efecto bastante directo de la estructuración de la producción y de la distribución de los ingresos.

Ante la difusión de análisis que se basan en cadenas de valor, encadenamientos productivos y redes de empresas, la posibilidad de analizar su efectiva y potencial articulación parece sumamente rica para la profundidad de las interpretaciones y definición de políticas de apoyo.

El esquema tiene sus *premisas y supuestos*, como toda simplificación de los procesos reales, pero no serán planteadas en este lugar, pues no significan serias limitaciones para su utilización como marco interpretativo general.

El esquema original en que se basa esta presentación recupera la noción de continuidad y circularidad que requiere el sistema productivo para su consolidación, crecimiento y desarrollo. En efecto, se han establecido en el apartado anterior las limitaciones que ofrece el denominado esquema circulatorio para dar cuenta efectiva de la *circularidad y continuidad* que precisa el sistema para su consolidación. En aquel caso, estas condiciones (entre otras) dependían de la existencia de mercados operando en condiciones muy específicas. En el caso del presente esquema, la *circularidad y continuidad* quedan aseguradas en cuanto que se expresan las cantidades de insumos producidos requeridos para que la producción pueda repetirse en

¹³ En efecto, el cálculo empresarial más común parte de la facturación habida en determinado período (lo que incluye las cantidades vendidas y los precios por unidad), deduce los costos variables vinculados a tales cantidades, obteniendo la denominada contablemente contribución marginal (los beneficios en el esquema presentado). Luego sustrae los costos fijos de estructura, deduce los resultados operativos y la ganancias netas, aplicando los efectos de los impuestos a las ganancias. De esta manera, la ecuación presentada refleja con bastante aproximación el comportamiento real de quien toma las decisiones empresarias.

¹⁴ En la formulación original de Sraffa, cuyo objetivo era sustancialmente diferente al que guía este ensayo, los costos salariales se estipulaban «fuera» del paréntesis, lo que facilitaba el análisis de la distribución del excedente producido entre salarios y beneficios, al tiempo que daba mejor cuenta de la rigidez a la baja de dichos costos, tratándolos más como costos fijos, lo que refleja más acertadamente la realidad. Aquí se prefiere incluirlos entre los variables, con el objeto de reflejar el comportamiento evidente de que los ajustes en los precios de los segmentos concentrados quedan fuertemente influenciados por las variaciones en el costo salarial (recordando la muy conocida y repetida frase «el aumento salarial produce inflación»). Otra diferencia importante es el modo de determinación de los beneficios, aunque esta modalidad incluye a la que postulaba el esquema original: allí se postulaba la aplicación de un mark up sobre costos de insumos, mientras en esta formulación incluye esa forma y la posibilidad de que dichos beneficios sean por deducción entre los precios de mercado y los costos, forma asociada a los mercados más competitivos, de precios influenciados por las condiciones del mercado. Y por fin, el esquema original no contemplaba insumos importados, pero esto constituye una agregado de nuestra parte, que intenta reflejar las características de las economías de la región.

períodos sucesivos.

Los coeficientes técnicos de requerimientos de insumos establecen las cantidades de materias primas que se necesitan, y que deberán ser intercambiadas entre los sectores de la producción, en las cantidades que efectivamente los distintos sectores productivos las requieran. Y estas características son válidas también para las cantidades de trabajo (empleo) necesario para diferentes niveles de producción, lo que a su vez depende de las técnicas utilizadas y el equipamiento disponible.

A este respecto es importante resaltar que, ante cambios en las condiciones técnicas (ya sea por innovaciones en los instrumentos y equipos, o cambios en los insumos requeridos y sus proporciones, o por la sustitución de insumos por nuevos o nuevo origen, o la incorporación de mejoras organizativas que ahorren tiempos y tareas, etc.), las tasas de intercambio de cantidades de los insumos necesarios se reflejarán en las correspondientes ecuaciones de costos y precios.¹⁵

Esta perspectiva otorga un lugar preponderante a los intercambios entre los sectores productivos del sistema, explicitando las cantidades requeridas de insumos de otros sectores, etc. a partir de las transformaciones que se registren en la tecnología o de las variaciones de la producción en su totalidad, sin recurrir a los comportamientos de los mercados, sus mecanismos de funcionamiento y sus condicionamientos.

La permanencia del circuito productivo queda asegurada, en tanto el sistema elabore la totalidad de insumos necesarios para volver a producir el mismo volumen, incluido el sustento básico de la población. A partir de las producciones intersectoriales de insumos intermedios, se originan a) flujos reales (de mercancías finales elaboradas y valorizadas por sus precios) desde el ámbito de producción, y b) flujos de ingresos, que se agregan verticalmente en el esquema. Estos flujos convergerán en el ámbito de los mercados, pero a diferencia del enfoque anterior, tanto los ingresos como la producción viene con una base de precios estipulada desde la esfera de la producción. Las condiciones de relativa abundancia o escasez afectarán dichos precios en el corto plazo, induciendo adecuaciones en la organización productiva e impulsando nuevas transformaciones.

En este punto asume su real importancia el modo de definición de los precios de las diferentes mercancías, finales o intermedias, o sea, los insumos. Tal como esta planteada la producción, llevada adelante por empresas que participan de la competencia capitalista, los precios dependen del grado de utilización de insumos y trabajo, de los precios de dichos insumos, del salario horario y de los beneficios empresariales de los productores. Veamos cómo se determinan estas variables:

Las cantidades de insumos y trabajo quedan determinadas por las técnicas de producción prevalecientes en cada sector y unidad productiva (empresa) de la economía. Los precios de los insumos elaborados por el sistema dependen de los mismos componentes antes mencio-

¹⁵ Se han realizado gran cantidad de comprobaciones matemáticas, a partir de la formulación de Sraffa, con el objeto de estudiar los efectos en los precios relativos de muy diversa gama de variaciones, tanto en las técnicas productivas como en las variables de distribución (salarios y beneficios) del sistema. No es este el lugar para profundizar sobre los aspectos matemáticos del sistema, pero sí vale mencionar que, bajo ciertas circunstancias teóricas o prácticas, el sistema ofrece la posibilidad de evaluar impactos varios a partir de las resoluciones matemáticas correspondientes. De todas formas, se insiste en que el sentido del esquema presentado es el de ser utilizado como marco de interpretación del funcionamiento económico, y no de analizar las condiciones de resolución matemática del mismo.

nados. El salario queda definido por diversos elementos, de los cuales el nivel de subsistencia de la población no es precisamente el menor, y debería conformar un límite inferior a las remuneraciones. Pero también están influidos fuertemente por las negociaciones entre empresarios y asalariados a nivel de empresa, o bien entre cámaras patronales y gremios por actividad (que se expresan en convenios colectivos), y son afectados por las características del puesto y el nivel de calificación requerido, introduciendo un componente de requerimiento de capacitación que afecta al salario al alza o a la baja según la disponibilidad de dichas capacidades en la oferta laboral (esto es, una parte del nivel salarial por puesto o tipo de actividad se verá afectado por la oferta y demanda del mercado de trabajo para ese perfil requerido).

Cabe mencionar que todos estos factores que afectan en mayor o menor medida la determinación del nivel salarial están a su vez, fuertemente influenciados por la particular fase que atraviese el sistema productivo, las condiciones generales de la economía, y el comportamiento específico que ante éstas muestren los diferentes actores sociales, como las agrupaciones gremiales o patronales, la autoridad gubernamental, etc.

Pero tanto o más importante a nuestros efectos es el modo en que se determinan los beneficios de cada rama productiva y de cada una de las empresas de cada rama. Y para acercar el análisis a las condiciones reales del funcionamiento económico actual es preciso realizar algunas reflexiones sobre la base de las ecuaciones que componen el sistema productivo.

En efecto, el esquema muestra que sobre los costos de producción se agrega un beneficio para las empresas productoras, para determinar el precio de cada productor o rama de producción. Pero resulta de gran importancia verificar el modo de determinación de estos beneficios: ellos dependerán invariablemente del tipo de mercado que cada productor enfrente, o el grado de concentración que cada sector productivo ostente en la economía. Cuando el mercado se compone de una gran cantidad de productores que no inciden en el precio de mercado, estos vendrán determinados por la oferta y demanda de los productos en cada momento particular, se definen en el ámbito del mercado y le resultarán un dato exógeno al productor individual. Se llama a estas condiciones mercados de tomadores de precios: los beneficios quedarán determinados por deducción de los costos respecto al mencionado precio de mercado, y el productor individual deberá ajustar su técnica y volumen de producción a tales condicionamientos.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, puede afirmarse que, de verificarse los supuestos del esquema circulatorio de la sección anterior (nos referimos a la atomización, transparencia, etc.) en el sistema de precios planteado en el esquema II, los precios tenderían a un equilibrio donde las ganancias proporcionales de cada sector productivo serían iguales para todas las ramas.¹⁶ Esto es, que todos los sectores productivos tendrían similar porcentaje de ganancias sobre sus respectivas inversiones (conjunto de costos variables).

Pero como es sabido y se argumentó en la primera sección, estas no son las características que predominan en las economías contemporáneas. En la gran mayoría de los segmentos productivos, existe cierto (alto) grado de concentración de la oferta en pocos productores, que por lo general abastecen una importante porción de la demanda (y esto es particularmente no-

¹⁶ Un sistema con tasas de ganancias homogéneas para todos los sectores define un conjunto de precios de las mercancías denominado precios naturales (como lo llamara Smith, aunque también fue utilizado como instrumento de análisis por otras corrientes de pensamiento). Pero todas estas, a excepción de la tradición marginalista, consideraron esta situación una construcción teórica útil para analizar sus desvíos, y en absoluto una situación posible y como objetivo a lograr en el plano de la realidad.

torio en la elaboración de insumos imprescindibles, que requieren grandes unidades productivas para su elaboración). En este tipo de producciones, los precios son definidos por los pocos productores de cada rama, según la escala productiva, el peso de los costos fijos y la capacidad negociadora (o fortaleza competitiva) que muestren respecto de la demanda —obviamente, el caso de mercados monopólicos constituye el extremo de concentración posible y, aunque no es el tipo más generalizado, es posible hallarlos en la producción de ciertos servicios elementales de la economía argentina—. En estos casos, el precio será definido mediante la aplicación de un porcentaje (*mark up*) sobre los costos variables, de manera que cubran los costos de estructura: vale decir que el nivel de rentabilidad, y por ende los precios, quedarán decididamente influenciados por el grado de concentración de cada sector.

Con el objeto de simplificar la exposición, se expresaron los beneficios mediante su inicial «B», y tomando en consideración la distinción anterior, es posible diferenciar entonces:

a - Productores que actúan en mercados de tomadores de precios (supongamos productor Y, y cualquier insumo material como X):

$$B_y = A_y p_y - (\sum A_x p_x + A_{my} p^* + \dots + A_{N2} p_N + L_y w) \quad y$$

b - para quienes tienen la posibilidad de fijar sus precios:

$$B_y = (\sum A_x p_x + A_{my} p^* + \dots + A_{N2} p_N + L_y w) \times r$$

Siendo *r* la tasa de ganancia o *mark up*, como un porcentaje que se le agrega a los costos variables para hacer frente a los fijos y la distribución de dividendos a los accionistas de las sociedades anónimas, muchas veces para hacer frente a las cargas impositivas, suelen incorporar previsiones de cambios en los precios, coberturas de riesgos varios, etc. De manera que los precios se fijarán mediante la siguiente secuencia: ¹⁷

$$(\sum A_x p_x + A_{my} p^* + \dots + A_{N2} p_N + L_y w) \times (1 + r) = A_y p_y$$

Esta manera de configurarse los precios podría aplicarse a casi la totalidad de los mercados o sectores productivos, pues son la forma predominante de determinación. Suele exceptuarse de esta metodología a los precios de bienes primarios (por la mayor incidencia de los recursos naturales en sus costos), pero ello solo afecta a la primera fase de producción. El grueso de la producción, incluida la transformación de los bienes primarios, cumple con esta lógica de formación de precios. También es cierto que en gran cantidad de mercados existen segmentos que actúan competitivamente, en los márgenes dejados por los principales competidores concentrados. Pero sus precios se forman a partir de un diferencial con aquellos precios administrados por los productores concentrados, por lo que es esta la lógica que predomina en su operatoria general de los mercados.

En cuanto a la evolución de los respectivos precios, resulta evidente que quienes fijan sus precios lo hacen a partir de un nivel mínimo determinado por sus costos totales y tenderán a situarlos al máximo posible según la magnitud de la demanda y la competencia. Quienes aceptan el precio del mercado como única alternativa, deberán conformarse con las ganancias que

¹⁷ Esta es la modalidad que en el original plantea Sraffa, generalizando para todos los sectores productivos, aunque se mantiene en esta expresión a los salarios dentro de los costos variables, a diferencia de aquel planteo del autor.

puedan obtener de la reducción de costos. De esta manera, en el proceso permanente de competencia e incorporación de innovaciones, los precios fijados tenderán a distanciarse respecto de los determinados en el mercado, con lo que la distribución de ganancias entre empresas se desequilibrará en forma creciente, transformando los escenarios competitivos, concentrando cada vez más las ramas de producción y profundizando los desequilibrios. Y esto resulta particularmente grave cuando los desequilibrios y tendencias opuestas se verifican en segmentos productivos que conforman un encadenamiento, haciendo que el eslabón más concentrado de la cadena perciba proporciones mayores de ingresos que otros eslabones que participan necesaria y subordinadamente.

Sería de sumo interés construir un sistema de determinación de los precios como el esquema II con las últimas modificaciones introducidas, estimando un segmento para los mercados de tomadores de precios. Esta modalidad puede adecuarse también para la producción de artículos competitivos con productos del exterior, o los denominados transables, que en rigor son productos exportables: sus precios dependen del mercado internacional, que efectivamente se presenta como un mercado atomizado, aunque la exportación sea sumamente concentrada.

El enfoque nada especifica acerca de cómo se orientarán los gastos de quienes perciben los ingresos, pero la estructura de la producción tendrá necesariamente cierta coherencia con su distribución. Esto significa, que la manera en que se reparta el ingreso incidirá en el perfil productivo de los sectores y ramas de producción, conformando un volumen y perfil determinado de la demanda en el mercado. Por ejemplo, la cantidad de población ocupada y la magnitud de los salarios definirán la cantidad y composición de la demanda de bienes de consumo básico o de uso durable, los ingresos derivados de la propiedad (resultados netos de explotación en las cuentas nacionales agregadas, que incluye ganancias, intereses, rentas del suelo o inmobiliarias, etc.) afectarán los consumos de bienes suntuarios, y las perspectivas predominantes de los empresarios acerca de sus beneficios o dividendos futuros pondrán su signo e intensidad en las demandas de bienes de capital (inversiones) de la economía.

80

En fin, si bien el esquema deja sombras acerca de la demanda del sistema (ya que enfoca el aparato productivo como esfera de definición de los precios y los ingresos), es fácil inferir del sistema que los ingresos generados por el mismo aparato productivo definirá el perfil de la demanda de bienes finales. Pero es extremadamente explícito y detallado en la identificación de las demandas intermedias de los sectores productivos, lo que enriquece grandemente el análisis del entrelazamiento intersectorial que respalda la producción final.

Bajo estas condiciones, que en nuestra opinión reflejan con mayor veracidad las condiciones de funcionamiento efectivo del sistema productivo contemporáneo, la dinámica productiva de segmentos con muy diferente grado de concentración derivará en una lógica operativa poco propensa a conformar equilibrios sustentables en el tiempo. Mucho más, resulta inevitable que el sistema tienda a profundizar las diferencias entre segmentos más concentrados respecto a los de menor concentración relativa, así como al interior de cada sector productivo, entre las diversas empresas que participan, se profundizará la evolución divergente entre aquellas unidades productivas con rendimientos superiores al promedio de la rama o de la economía, de la de rendimientos inferiores a la media sectorial o general.

Entonces, el sistema en su conjunto tenderá a reforzar los desequilibrios y a distanciarse de las condiciones de distribución y acumulación relativamente parejas (si es que en algún momento inicial esto hubiese sido así), con lo que se consolidará, de no intervenir elementos

exógenos a la estructuración productiva (de política económica o regulaciones legales, por ejemplo), una orientación con fuerte sesgo a la concentración y centralización de las actividades productivas, sino a la eliminación de actividades o sectores productivos completos. Este es el fenómeno que opera detrás de los conocidos procesos de integración horizontal o vertical de empresas, de compras de pequeños establecimientos por parte de sus clientes o proveedores más concentrados, sujeción de proveedores relativamente pequeños a clientes en extremo concentrados, etc.

De hecho, es evidente que un equilibrio sólo podrá darse por casualidad, muy transitoriamente, y que el sistema evolucionará permanentemente hacia situaciones de desequilibrio y desconexión entre sectores, inadecuación de técnicas productivas, alzas de precios de insumos que muchos productores no pueden trasladar (aún siendo oligopólicos), incertidumbre para la toma de decisiones empresarias, desajustes entre la evolución de los precios y la capacidad adquisitiva de la población, etc., entre otras muchas consecuencias. Estos y otros aspectos son los que conforman una situación de descalabro de los precios relativos, muchas veces ocultos o distorsionados detrás del alza persistente de los mismos (siendo una de las definiciones posibles de la inflación).

Considérese nada más, y para tomar nota de las modificaciones recientes del escenario productivo nacional, el impacto del incremento del tipo de cambio en un sector con fuerte incidencia de insumo importado. Que a su vez sea proveedor de insumos a gran cantidad de otros sectores de la producción (que muestren diferentes intensidades de uso de dicho insumo, aunque sea de producción nacional pero afectado por la devaluación). Un ejemplo más lejano en el tiempo pero no por ello menos sintomático, puede encontrarse en el alza del precio del petróleo durante el período 1973/78, afectando a la totalidad del sistema productivo occidental, fuertemente dependiente de dicho insumo energético.

81

Para terminar, cabe remarcar otra diferencia sustancial de este enfoque respecto al primero, que se relaciona con la articulación los aspectos macro y micro económicos. El esquema II, si bien puede mostrar una economía en términos de pocos sectores productivos, es posible ampliar el sistema de ecuaciones hasta el número que se considere pertinente.¹⁸ De esta manera es posible vincular las condiciones particulares de funcionamiento en ramas acotadas de producción con la lógica de funcionamiento general del sistema. Desde otro punto de vista, será posible analizar las variaciones en una rama específica de la producción y su impacto en el funcionamiento general del sistema.

La percepción de la profunda interrelación intersectorial, los precios, las técnicas, etc., abre la visión para estudiar la vinculación directa entre las decisiones a nivel de empresa individual, o comportamiento de grupos de empresas agrupadas en sectores específicos, con la matriz Insumo-Producto, en tanto sistema de registro macroeconómico aceptado para la evaluación del sistema económico en su conjunto. La distinción entre ambas esferas del fenómeno económico pierde toda claridad, dejando la impresión que la distinción entre dimensiones micro y macroeconómicas oscurece el análisis de los verdaderos procesos de acumulación diferenciada, los ritmos de crecimiento dispares y el fenómeno de la concentración: los desequilibrios desaparecen.

¹⁸ Actualmente, en virtud del avance en las tecnologías de los procesadores, es posible manejar grandes cantidades de información, y obtener resultados matemáticos de interés mediante la resolución de ecuaciones lineales y no lineales, funciones de comportamiento y simulaciones numéricas, etc.

Como comentario final, cabe aclarar que este enfoque contribuye a la definición más exhaustiva de lo que se denomina patrón de acumulación, paradigma productivo o patrón tecnológico predominante en un sistema económico. Esta noción incorpora además del particular entrelazamiento productivo intersectorial, la formación y distribución de los ingresos, el perfil y composición de la demanda que de ellos se deriva, el grado de concentración de los mercados y la formación de los precios, el modo de inserción internacional de la economía, etc. xix. En forma acotada, y considerando los elementos mencionados en párrafos anteriores, el patrón de acumulación se define como el conjunto de innovaciones incrementales de la producción, cuyas transformaciones permiten el aumento de la productividad modificando (pero no transformando) la matriz insumo—producto. Por ello, un cambio de paradigma se entiende como el conjunto de innovaciones mayores que constituyen un nuevo conjunto de filas y columnas, modificando la matriz xx . La aplicación de esta metodología analítica enfatiza el rol de ciertas ramas industriales en la conformación y dinámica de los paradigmas productivos, con lo que la interrelación entre los aspectos micro y macro económicos, así como con ciertos aspectos considerados extra—económicos, sitúan el problema de la dinámica productiva y del desarrollo en un ámbito de mayor complejidad que lo que el esquema circulatorio tradicional permite entrever. ■

¹⁹ La definición de patrón productivo incluye también al rol del estado y las funciones de la moneda, pero el esquema presentado no da cuenta de ello, aunque pueda incorporarse sin dificultad al análisis desde esta perspectiva.

²⁰ Un tratamiento detallado de este concepto y su utilización para el estudio de las transformaciones recientes en la economía argentina se encuentra en **AZPIAZU, BASUALDO Y NOCHTEFF**: *La revolución tecnológica y las políticas hegemónicas*, Ed. Legasa (1988). Para su vinculación con el análisis político—institucional y la aplicación a la experiencia del desarrollo argentino, así como la discusión de un nuevo orden social, resulta muy interesante el artículo de **MADOERY, Oscar**: *La crisis de un orden social: ¿por qué Argentina no se desarrolla?*, Rev. Desarrollo y Región, Anuario, Rosario (2002).



Instituto de Desarrollo Regional

A• PRESENTACION

El Instituto de Desarrollo Regional es una Fundación con sede en la ciudad de Rosario, Argentina, que desarrolla sus actividades desde el año 1996 en el campo de la formación, capacitación y creación de liderazgos para el desarrollo local y regional. A partir de una concepción del desarrollo como una aspiración de objetivos múltiples, que requiere el involucramiento y esfuerzo mancomunado de agencias públicas de los distintos niveles del Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

En estos ocho años de ininterrumpida labor, ha concretado un plan de actividades que se materializó en las siguientes líneas de acción:

- Formación y capacitación de agentes de desarrollo a través de cursos, seminarios, maestrías y conferencias.
- Desarrollo de un Área Editorial que comprende hasta la fecha diez publicaciones de libros, y la Serie Documentos de Trabajo y Cuadernos de Trabajo, con un total de veintiún publicaciones, que recogen los aportes de profesionales de diversas disciplinas que colaboran con nuestra organización.

- Asesoría, consultoría y asistencia técnica en las áreas de planificación estratégica y cambio organizacional.
- Realización periódica de Encuestas, Sondeos y Estudios de Opinión Pública.
- Fomento de relaciones inter-institucionales con otras organizaciones inspiradas por objetivos e intereses compartidos, a través de la firma de Convenios y Acuerdos de Cooperación para la realización de actividades específicas.

A través de la continuidad y multiplicación de estas acciones, el IDR aspira a concretar su misión institucional, que es llevar a la práctica las mejores ideas para el Desarrollo Local y Regional, facilitando la cooperación público-privada, interempresarial e intersectorial, en pos de alcanzar los consensos necesarios que permitan diseñar un proyecto estratégico y común de crecimiento y desarrollo de recursos humanos y tecnológicos, con compromiso social y responsabilidad pública, para Rosario y su Región.

B• ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PERÍODO 2002- 2003

Formación y Capacitación:

• Maestría en Desarrollo Económico Local

El 17 de junio de 2003 se llevó a cabo la Ceremonia Académica de entrega de diplomas a los maestrandos egresados de la Maestría en Desarrollo Económico Local de la Universidad Autónoma de Madrid, co-organizada con el Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, y la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario en la Sede de Gobierno de la U.N.R. y la misma fue presidida por el Director Académico de la Universidad Autónoma de Madrid, Dr. Antonio Vázquez Barquero, el Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario, Dr. Hugo Quiroga, y el Presidente de la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, señor Juan Carlos Venesia

La exitosa realización de esta experiencia aca-

démica de excelencia, que se constituyó en una oferta de capacitación valorada y reconocida no sólo nacionalmente sino en todo el ámbito de América Latina, derivó en la firma de un Convenio de Colaboración entre los organizadores originales de esta experiencia con la Universidad Nacional de San Martín, para la repetición de esta experiencia en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir de marzo de 2002, con el beneficio adicional de la doble titulación UAM / UNSAM. En noviembre de 2003 comenzó el llamado a inscripción de la cuarta promoción de maestrandos.

La Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario comparte el mérito de esta inédita experiencia interinstitucional expresado públicamente por el Dr. Antonio Vázquez Barquero, en oportunidad de la mencionada Ceremonia, y manifiesta su reconocimiento a quienes hicieron posible su desarrollo y culminación, especialmente al Director Ejecutivo de la Maestría, Magíster Oscar Madoery, a los docentes y a los maestrandos que con esfuerzo y dedicación hoy pueden acreditar su Diploma en Estudios Superiores en Desarrollo Económico Local: David Astegiano, Héctor Campora, Daniel Favario, Rubén Lenti, Graciela Levato, Joaquín Lucarini, Patricia Pérez Pla; y su Título de Master en Desarrollo Económico Local: Liliana Artesi, Mirko Bianchini, María Noel Broglia, Rodolfo de Felipe, Sergio Geninatti, Gerardo Gennai, Mariana Lahitte, Claudia Mansilla, Daniel Martínez Llana, Amanda Pennesi, Ana Laura Pompei, Silvina Pontoni, Virginia Scotta, Eduardo Semina y Jorgelina Tripaldi.

• Jornadas de Formación y Actualización en Gestión de Desarrollo Local

El objetivo del programa, compuesto por seis módulos temáticos, es incrementar las capacidades de la ADERR para gestionar el desarrollo local en la ciudad de Rosario y su región. El soporte académico lo constituye la Maestría en Desarrollo Local (UNSAM / UAM/IDR) y el dictado de los diferentes módulos estuvo a cargo de

Oscar Madoery, Pedro Pires, Juan Carlos Venesia, María Eugenia Schmuck, Guillermo Schweinheim, Marcelo Martinetti, Eduardo Remolins y Daniel Cravacuore.

Co-organizado entre la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) y la Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario y desarrollado de abril a noviembre de 2003.

• Programa de Comercio Internacional «Fronteras Afuera», hacia la construcción de visiones compartidas, co-organizado con Matrix Argentina

El objetivo del programa es brindar, a través de un indispensable marco académico, las herramientas básicas que todo emprendedor necesita conocer para insertar su producción en un mercado externo competitivo. Con la coordinación general del Lic. en Economía César Escalada y en la Coordinación del Diseño de Programa, de la Ing. Comercial Gabriela Venesia, y un plantel académico de excelencia, integrado por el Lic. Gastón Amione, la Dra. Silvina Gerbaudo, el Dr. Jorge Murillo, el Arq. Jorge Murillo, el Dr. Jorge Hollidge, Ing. Rogelio Weidmann, y Dr. Jorge Arroyo, con una extensión de 50 horas cátedra desarrolladas entre septiembre y diciembre de 2003.

• Programa NOVA XXI «Trabajando por las comunidades del siglo XXI»

Orientado a elaborar programas para el desarrollo de la comunidad del municipio de Armstrong y generar nuevas oportunidades de integración fortaleciendo así el trabajo en equipo, la creatividad y la comunicación. Organizado conjuntamente con la Fundación Von Mises. Municipalidad de Armstrong, abril de 2003.

• Auspicio del programa «Creando Futuro»

Organizado por el Foro Regional Rosario, Año 2002/3.

• Programa «Emprendedores 2003»

Co-organizado con la Secretaría de la Produc-

ción de la Municipalidad de Rosario, ADERR (Agencia de Desarrollo Región Rosario), Grupo Trascender y Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Diciembre de 2002.

C• ÁREA DE PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN

Desde 1996 hasta la actualidad, a través del trabajo del área se editaron 13 libros, algunos propios y otros realizados en colaboración con importantes instituciones, tales como la Bolsa de Comercio de Rosario, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Nacional de Rosario y agencias gubernamentales nacionales y provinciales. El objetivo de estos trabajos es ofrecer un material de consulta sobre temáticas que involucran el desenvolvimiento de nuestra sociedad.

Entre los emprendimientos más recientes se destacan las siguientes publicaciones:

• Revista-Libro n° 1, Anuario 2002:

«Desarrollo y Región ¿hacia dónde vamos?» editada por el IDR y en la que se abordan temáticas relativas a Economía y Sociedad, Desarrollo Regional, Perspectiva Internacional, Coyuntura y Debates. Con el aporte de columnistas como Ana Inés Navarro de Gimbatti, Tulio Cecconi, Jorgelina Cecconi, María Fernanda Ghilardi, Oscar Madoery, Marcelo Martinetti, Roberto Fattal Jaef, Pablo Ferrés, Víctor Trucco, Silvia Sudol, Eduardo Blando, Jorge Castro, Juan Llach, Hugo Quiroga, Marcelo Cavarozzi, Anabella Busso, Gladys Lecchini, Gustavo Marini, Andrés Mautone, Eduardo Seminara, Lilian Ferrero, Eduardo Zukernik, Francisco Javier Funes, Adalberto A. Damianovich, María Eugenia Bertone, Pedro Romero, José Romero, Jorge Simón, Carlos Scabuzzo y Juan Carlos Venesia.

• El libro «Alianzas para el desarrollo local en Argentina»

Emprendimiento coordinado por Daniel Cravacuore en el que se presentan experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en Argentina realizadas por integrantes del Equipo Técnico del IDR, Mariana Caminotti, Lu-

ciano Durand, María Eugenia Schmuck y Oscar Madoery, como así también de otras instituciones afines, cuya presentación se llevó a cabo en la sede de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) el 11 Noviembre de 2003 y contó con la presencia del recientemente electo intendente de la ciudad de Rosario, Ing. Miguel A. Lifschitz, el presidente de ADERR, señor Agustín Alvarez; el coordinador del emprendimiento editorial, Lic. Daniel Cravacuore y el Presidente del IDR, señor Juan Carlos Venesia.

• Serie Cuadernos de Trabajo:

«El Gran Rosario frente al desafío del desarrollo», Autor: Juan Carlos Venesia, N° 1 / abril de 2003.

• Desarrollo y Región Radio:

Desde Agosto de 2002, emisión del programa periodístico, los sábados de 8 hs. a 10 hs. en Radio Fisherton CNN 89.5, una producción de Grupo Fisherton y el IDR.

• www.desarrolloyregion.com:

Permanente actualización del Web Site Oficial del Instituto de Desarrollo Regional, sitio de Contenidos, con toda la información estratégica sobre Rosario y su Región, de navegación sencilla y práctica, con noticias locales y regionales, sondeos de opinión, documentos de trabajo y publicaciones entre otros temas.

D• CENA FORO

El 29 de agosto en el Hotel Riviera se realizó una Cena Foro para abordar el tema «La perspectiva estratégica de Rosario en el ámbito provincial», cuyo disertante fue el Ing. Jorge Obeid y contó con la presencia de destacados profesionales y empresarios de la ciudad y la región.

E• ASISTENCIA TÉCNICA Y CONSULTORÍA

El IDR cuenta con un staff de profesionales que, a partir de diferentes áreas de especialización, desarrollan actividades específicas, brindando distintos servicios de asistencia y asesoramiento técnico a organismos públicos y privados. En

este sentido, a través de sus miembros, el Instituto forma parte del Consejo Técnico Consultivo del Plan Estratégico Rosario (CTC-PER) conformado para realizar las actividades de seguimiento y actualización periódica de los distintos proyectos del Plan, y del Consejo Técnico Asesor de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR).

El IDR a través de sus profesionales asesora en procesos de planificación estratégica de distintos municipios de la provincia de Santa Fe, siendo los más recientes el del municipio de Cañada de Gómez y el de Carcarañá.

F• ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA

La realización periódica de Sondeos de Opinión ha sido una labor constante de la Fundación desde 1996. Los mismos tienen por objetivo medir las percepciones de la ciudadanía respecto de distintos aspectos de la realidad política, económica y social e institucional. Estos estudios han sido ampliamente difundidos en distintos medios gráficos, radiales y televisivos de nuestra ciudad, logrando constituirse como material permanente de consulta de actores políticos, empresariales e investigadores universitarios. Actualmente, contamos con una extensa base de datos cuantitativos que pueden consultarse en nuestra página de Internet www.desarrolloregion.com.

G• RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Una de las ideas que acompañaron el desarrollo del IDR desde su conformación ha sido la necesidad de fomentar el trabajo en red con otras organizaciones públicas y privadas, apuntando a favorecer la integración de ámbitos de trabajo e interés común.

En ese sentido, en el transcurso de estos ocho años, para la realización de distintas actividades, el IDR celebró una serie de Convenios y acuerdos de colaboración con las siguientes instituciones:

- Fundación Konrad Adenauer (KAS-Alemania)
- Georgetown University (International Institute on Government Management and Policy)
- Universidad Autónoma de Brasil
- Universidad Nacional de Rosario
- Universidad Nacional de San Martín (Escuela de Política y Gobierno)
- Universidad Tecnológica Nacional
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Defensoría del Pueblo de la Prov. de Santa Fe
- Asociación Empresaria de Rosario
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe
- Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP)
- Bolsa de Comercio de Rosario
- Cámara de Comercio Argentino - Italiana de Rosario
- Fundación Von Mises
- Fundación Mediterránea - Filial Litoral
- Plan Estratégico Rosario
- Foro Regional Rosario
- Cámara de Comercio Exterior de Rosario
- Grupo Trascender
- Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR)

INTEGRANTES

Presidente:

Juan Carlos Venesia

Secretaria:

Analía Benítez

Secretario de Finanzas:

Gustavo Venesia

Equipo Asesor:

Oscar Madoery, Pedro Romero, José Romero, Marcelo Barrale, Eduardo Seminara, Luciano Durand, María Eugenia Schmuck, Mariana Caminotti, Javier Armentano, Laura Venesia, Viviana Franetovich, Santiago Ruiz, Ricardo Oyola, Carlos Alberto Cardozo, Silvina Gerbaudo, Raúl Albarracín, César Escalada, Gabriela Venesia, Gustavo Prince.

Logística:

Miguel A. González, Hugo Pinto, Jorge Soria ■

Oscar Madoery

Director Ejecutivo

Maestría en Desarrollo Local

Universidad Nacional de San Martín

Universidad Autónoma de Madrid

deslocal@unsam.edu.ar

¿Cómo aproximarnos al desarrollo local, desde una perspectiva política?

Oscar Madoery

87

La tensión global-local y el nuevo rol de las ciudades

Las transformaciones globales contemporáneas implican una serie de consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas interpretaciones en la noción de desarrollo. Durante décadas, desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en lo «nacional». Ahora, en el marco de la sociedad global, esa exclusividad se ha perdido, planteando la necesidad de nuevos paradigmas.

La globalización reconstituye los aspectos productivos, tecnológicos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma las cartografías vigentes, provocando cambios territoriales generalizados, donde globalización y territorialización, inclusión/exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, devienen procesos recíprocamente complementarios. En este escenario, emergen nuevos espacios relevantes, ejes de nuevas interacciones y regulaciones, entre ellas las que atañen al desarrollo.

La teoría social moderna, por lo menos hasta mediados de los años setenta y principios de los ochenta, supo concentrarse principalmente en los procesos sociales de cambio, modernización, revolución, «descuidando» la dimensión espacial y el rol de la territorialidad en los procesos sociales, asumiendo la existencia de algún orden espacial preexistente dentro del cual operaban los procesos temporales (Harvey, 1998, Castells y Mollenkopf, 1992).¹

El progreso pasó a ser el objeto teórico de la teoría social, el tiempo histórico su dimensión fundamental y el desarrollo interpretado como un cambio, gradual o abrupto, de las sociedades nacionales en el tiempo.

En ese contexto, el desarrollo fue un concepto inicialmente acotado al crecimiento económico (dando lugar a la tan mentada sinonimia entre desarrollo y crecimiento desde mediados del siglo XX); e interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de barreras (los obstáculos al desarrollo) que impedían el despliegue del potencial de las sociedades nacionales. Los sujetos dominantes, evidentemente, eran los actores de la sociedad nacional: la burocracia estatal, las elites modernizantes, las vanguardias iluminadas, los actores privados corporativos, y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación «estado-céntrica».

Existe hoy una amplia argumentación respecto a que las categorías político-espaciales de la modernidad no son utilizables en el escenario de globalización (Ianni, 1996, Ortiz, 1998). Ulrich Beck (1998) denomina «ruptura del nacionalismo metodológico», al proceso de revisión de la matriz territorial moderna en las Ciencias Sociales, con la consecuente revalorización de nuevas escalas geográficas, supranacionales y subnacionales, como ámbitos específicos de interacción y relaciones de poder.

Nuevas alternativas se generan en la acción política: junto al Estado-Nación, se fortalecen escalas territoriales que deben ser contempladas para interpretar y, más importante aún, asentar los procesos políticos y fortalecer las interacciones sociales.²

Impactos territoriales de las transformaciones globales

Coexistencia de lógicas contradictorias

- Homogeneización / identidad cultural
- Inclusión / Exclusión social
- Integración / aislamiento económico
- Unificación / Fragmentación geopolítica

Que configuran de manera diversa el espacio

Era moderna:
Espacio «absolutizado» en las fronteras del Estado-Nación

Era global:
Diversidad de territorios: supranacionales, nacionales y subnacionales

MARCOS MENTALES
ESTADOCÉNTRICOS

MARCOS MENTALES
AMPLIADOS

Si en la era moderna, nuestros marcos mentales fueron «estado-céntricos», en la era global, nuestros marcos mentales se amplían hacia una diversidad de territorios a escalas supra-

¹ La modernidad entreteje con el espacio una relación en la que la escala territorial dominante es el Estado-Nación, el espacio de poder, remarcando las diferencias en los bordes de los estados y las naciones entre interno y externo, propio y ajeno. La dimensión espacio quedó «absolutizada» (Anderson, 1994) en la figura del Estado-Nación.

² Se rompe la unidad del estado nacional y de la sociedad nacional y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales y locales. (Beck, 1998).

nacional, nacional y subnacionales. En este escenario, las ciudades pasan a tener un mayor rol protagonista como ámbitos específicos de desarrollo.

Las formas de interpretar el desarrollo local

Sintéticamente expuesto, existen tres formas predominantes de interpretar el papel de las ciudades y las articulaciones territoriales, de cara al desarrollo local:

Primero, como una vía para posicionar estratégicamente espacios territoriales delimitados en el escenario global. Esta aproximación no cuestiona el patrón de funcionamiento del sistema económico internacional, reconoce la existencia de un nuevo fenómeno económico dado por la globalización en curso y entiende que puede y debe ser respondido localmente, con una nueva forma de organización económica que se adecue a las exigencias del ajuste estructural. Tanto en una versión más extrema, preocupada casi exclusivamente por atraer y retener inversiones (la «venta» del territorio), como en una expresión moderada de búsqueda de una inserción competitiva, para esta visión el desafío pasa por adoptar una estrategia que posicione ventajosamente las ciudades frente al mercado globalizado.

Su denominador común es enfatizar el factor económico como determinante del desarrollo económico local. Y al concebir el predominio de lo global, lo local es visto como una especie de «freno» (en términos de Arocena) a tendencias globales «insoslayables», por lo que se requiere su adecuación (ciertamente a-crítica) a las tendencias dominantes del mercado y los negocios.

Adecuarse a las exigencias del ajuste estructural

- Expresa el dominio de lo global
- Preocupada por posicionar estratégicamente territorios delimitados en el espacio global
- Considera el factor económico como determinante del desarrollo
- No cuestiona el patrón de funcionamiento del sistema económico internacional
- Riesgo: pasar de la inserción competitiva a la «venta» del territorio

Una segunda aproximación cuestiona el patrón de desarrollo actual y toma a lo local como elemento de transformación socio-político-económica, como espacio para el ejercicio de nuevas formas de solidaridad, cooperación y el establecimiento de redes sociales. Como reconoce Augusto de Franco (2000), estas visiones se fueron formando a partir del encuentro de varias contribuciones, que van desde la experiencia de las comunidades alternativas, pasando por los movimientos socio-ambientales y de la llamada acción ciudadana. Es decir, generalmente desde la acción y organización de la sociedad civil.

En su expresión más integral, incorpora otras dimensiones al proceso de desarrollo, desde formas más democráticas de gestión pública, participación y capital social, esfuerzos asociativos, relaciones económicas cooperativas y redes productivas, etc., que instauran la idea que los procesos de cambio se construyen de abajo-arriba, a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los agentes locales.

Pero cuando esta interpretación del rol local se formula sólo como una estrategia contes-

tataria de tendencias hegemónicas, se corre el riesgo de visualizar a las ciudades como una «isla» de posibilidades en medio de un océano de tendencias adversas.

Questionar las bases del modelo

- Expresa el predominio de lo local
- Lo local es visualizado como un ámbito de transformación integral
- Cuestiona el patrón económico internacional
- Generalmente surge desde la acción y organización de la sociedad civil y enfatiza el capital social
- Riesgo: pasar del enfoque alternativo a lo local como «isla»

Ambas posiciones enfatizan uno de los polos de la relación global-local e implícita (y a veces explícitamente), menoscaban la importancia de lo nacional en el desarrollo.

Una tercera posibilidad, aún poco explotada, se orienta a aprovechar el potencial endógeno de los territorios y expresa la oportunidad y la necesidad de articulaciones entre escalas territoriales. Es una visión que no desconoce los desafíos de la época, que enfatiza la necesidad de desarrollar las ciudades desde el punto de vista económico, que no desconsidera las exigencias y las posibilidades de mercado, en sus niveles local, regional, nacional e incluso global, y que no subordina todas las dimensiones del desarrollo a lo económico.

Amparada tanto en experiencias y buenas prácticas internacionales de desarrollo local, como en reflexiones de teóricos contemporáneos provenientes de diferentes disciplinas, esta aproximación, entiende la necesidad de interpretar de manera sistémica el proceso de desarrollo, impulsando una forma de crecimiento económico que reconoce los desafíos competitivos, pretende dinamizar los recursos locales y aprovechar mejor los recursos exógenos, con el objetivo de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población residente.

La sociedad local es visualizada como receptora de tendencias globales y ajustes estructurales de las sociedades nacionales ciertamente condicionantes, que la política local no puede desconocer, pero puede aprovechar y buscar compensar en sus efectos excluyentes. El camino crítico del desarrollo local es de múltiples dimensiones (económico-productivas, político-institucionales, socio-culturales y urbano-ambientales) y debe combinar eficiencia económica, que apunta a la competitividad de la economía y las empresas locales; equidad social, que apunta a la cohesión del conjunto de personas de la sociedad; y equilibrio ambiental, preocupado por la conservación y sostenibilidad del modelo de desarrollo.

Si no lo hace desde esta perspectiva compleja, la práctica del desarrollo local puede limitarse a «compensar» los efectos excluyentes de la situación económica y social general.

Aprovechar el potencial endógeno

- Expresa la oportunidad de articulaciones entre escalas territoriales
- Reconoce los desafíos competitivos, pretende dinamizar los recursos locales y aprovechar los influjos exógenos.
- No subordina todas las dimensiones del desarrollo a lo económico
- Riesgo: si no expresa un enfoque sistémico, puede limitarse a «compensar» los efectos excluyentes de la situación económica y social general

Estas tres lógicas coexisten en la realidad política, porque expresan aproximaciones de di-

ferentes actores y tiñen la práctica del desarrollo local, dotando de características particulares cada experiencia.

Las ciudades argentinas organizan, planifican y gestionan políticas de desarrollo local, asumiendo el desafío de encarar los retos del desarrollo desde la especificidad de cada territorio. Transcurridos varios años de experiencias locales de desarrollo, es posible percibir que éstas ofrecen resultados muy diversos, muchas veces insatisfactorios o cuanto menos modestos. Sin embargo, también se encuentran indicios de procesos económicos, que impulsaron dinámicas de especialización/ complementación productiva. Innovaciones políticas y gerenciales, que combinan creatividad, liderazgos, participación y/o responsabilidades compartidas, y marcan la posibilidad de avanzar, a nivel local, en procesos institucionales y organizativos, más allá de las restricciones del modelo institucional vigente. Así como experiencias de capital social, redes de cooperación, que señalan caminos en la construcción de capacidades territoriales para el desarrollo.

Sin pretender darle un sesgo «normativo» a esta presentación, señalaremos algunos conceptos que orienten la práctica del desarrollo local, en el sentido de aprovechar el potencial endógeno de nuestro territorio.

¿Cómo aprovechar el potencial endógeno de nuestros territorios?

Primer enunciado

En tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y otorga a la ciudad un rol preponderante en la articulación de redes y flujos diversos. De este modo, la perspectiva endógena requiere pasar a la política de creación de recursos específicos en el territorio. Ello supone un cambio de perspectiva: de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar. De la visión del desarrollo como proceso sólo inducido por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología), adaptados a cada realidad, a la visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales) que permitan un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornen dinámicas las potencialidades de una sociedad. Hoy, la teoría económica rescata la amplia y particular relación entre las características que presenta cada territorio subnacional (en especial, las ciudades medias y grandes y las redes de ciudades de menor dimensión) y los procesos de desarrollo. La fuerte presunción que las dinámicas explicativas del desarrollo han «bajado» de escala, ha orientado investigaciones y análisis sobre procesos locales y regionales dentro de una sociedad nacional, procesos de desarrollo en escalas diferentes a la del Estado - Nación. De allí, los estudios sobre distritos industriales (Marshall, 1916, Becattini, 1997), clusters (Porter, 1990), innovative milieux (Maillet, 1995, Dupuy y Gilly, 1997, Pecqueur y Colletis, 1997), sistemas productivos locales (Vázquez Barquero, 1999).

Todos estos estudios presentan como denominador común, el priorizar una orientación de «abajo-arriba» (bottom up) en la interpretación de los procesos y las políticas de desarrollo, en reemplazo del enfoque arriba-abajo (top down), propio de las estrategias centralizadas de desarrollo, configurando un nuevo paradigma «endógeno».

La política de desarrollo local parte de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en cada territorio. El desarrollo es visto como resultado del esfuerzo organizativo e innovador del conjunto de la sociedad

y no sólo del correcto desempeño de los mercados y la estrategia local busca promover la dinamización empresarial, el estímulo a las innovaciones, la generación de externalidades derivadas de la asociatividad y la proximidad y la utilización más eficaz posible de todo el potencial de desarrollo disponible o incorporable al territorio.

El desarrollo local no tiene porqué ser una expresión minimalista, no tiene porqué restringirse a lo micro, a lo desplazado, a lo débil, como sesgo predominante que adquirieron gran parte de los esfuerzos locales en los últimos años. Ese es el aspecto urgente del desarrollo local, pero también habrá que ocuparse de lo importante. No tiene que ser sólo contención, aunque la crisis obligue a priorizar este aspecto. Se requieren estrategias integrales. El desarrollo local puede ser profundamente innovador, de despliegue tecnológico, de creación de factores competitivos.

Segundo enunciado:

El desarrollo endógeno requiere de un contexto favorable. El «contexto» de una ciudad se constituye por los efectos de su ubicación dentro de los principales procesos nacionales y, así, por su vinculación con las políticas globales que afectan a los componentes fundamentales de la vida económica y social local (Pírez, 1995). Pero también el contexto hace referencia a una serie de condiciones implícitas que remiten a las características propias de cada sociedad, sus procesos estructurantes y el rol de las instituciones públicas. Una articulación global-nacional-local, que entendemos necesaria para la interpretación de los procesos de desarrollo.

Pírez (1995), sostiene que la sociedad local significa un recorte dentro de la sociedad, dentro de una unidad social mayor. Si sociedades nacionales, son unidades sociales que se auto-reproducen a través de una estructura social nacional y un sistema de relaciones políticas, la sociedad local es una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción, dentro de la unidad mayor. En ella existen individuos y grupos con poderes diferenciados (actores) que depende de su ubicación dentro del sistema de relaciones sociales.

Las sociedades se estructuran básicamente a partir de determinados procesos (globales, nacionales y locales) de acumulación, de dominación, de identificación, que generan instituciones, reglas de juego formales e informales, que pautan la interacción y condicionan el accionar de las personas y organizaciones. Toda sociedad (local) es un sistema relacional de diferencias (Bourdieu, 1997), estructurado a partir de procesos diversos, que operan como principios ordenadores de las sociedades y, por lo tanto, varían según los lugares y los momentos. Estos procesos estructurantes de la sociedad operan como principio de construcción de la diferenciación social, como posiciones que delimitan el espacio social y en ellos se desarrollan las relaciones y los conflictos específicos entre los actores involucrados, en ellos se enfrentan diversas visiones de la realidad que luchan por imponerse.³

Las prácticas de los actores se encuentran arraigadas en contextos económicos, institucionales y culturales y las opciones estratégicas que éstos adoptan responden, en gran medida, a la orientación de ese contexto. Los actores se constituyen en los sistemas de relaciones de los que forman parte, en sus «contextos de experiencia», que condicionan no sólo su perspectiva (los puntos de vista), sino su capacidad de acción y el tipo de relaciones que establecen entre sí, afectando, por ende, el alcance y las características de las políticas de desarrollo. Esta interpretación nos sugiere que la dinámica de los procesos históricos no necesariamente impli-

³ Es decir que las diferencias sociales se objetivan (en tipos de bienes, modos de hablar, de relacionarse...), se materializan en instituciones y se subjetivan en modos de pensar, de ver (puntos de vista) propios de la posición social del actor.

ca progreso. No siempre las sociedades están insertas en un «modelo de desarrollo», sino en órdenes sociales determinados que incluso pueden ser desfavorables desde el punto de vista de las posibilidades sociales.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, los actores locales necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y encuadre sus actuaciones. Así, el desarrollo pasa a ser un proceso de construcción y cambio social de múltiples dimensiones. No es un enfoque exclusivamente productivista, no sólo trabaja el problema de la acumulación, sino también el de la distribución, de las pautas institucionales y de acción colectiva predominantes en una sociedad. Se preocupa por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, no sólo de la reproducción del capital. No sólo de la acumulación de riqueza territorial, sino de la calidad de vida de las personas en el territorio.

Como la sociedad es heterogénea y desigual, los resultados de los procesos de acumulación, mirados en su individualidad, tienden a distribuirse también desigualmente consolidando las diferencias. Por tanto, hablar del desarrollo de la sociedad necesita que se hagan explícitos los componentes que, además de la acumulación, garantizan la distribución y reproducción de la sociedad. Desarrollo no es sólo eficiencia económica, sino también equidad social y equilibrio territorial y ambiental (Vázquez Barquero, 1999).

Pero además, esta aproximación nos está diciendo que el desarrollo no es sólo local, requiere de una nueva «geografía» de responsabilidades públicas para el desarrollo, de un estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial y local), de la vigencia simultánea del principio administrativo de la subsidiariedad con el principio ético de la solidaridad social y territorial, como suele advertir Sergio Boisier, de la conformación de redes de ciudades y de la compensación y equilibrio entre ciudades y regiones ya que el contexto general no afecta a todos los territorios de igual manera.

93

La no existencia de escalas territoriales de la administración, con capacidad suficiente como para impulsar y sostener procesos sustanciales de desarrollo, aparece como un rasgo saliente del orden institucional del cambio estructural en Argentina. Esto está requiriendo una reconstrucción territorial del Estado; institucionalizar el balance de poder, en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales. Será necesario redefinir la distribución territorial de las atribuciones, reconocer que los procesos de desarrollo dependen crecientemente de la efectiva vigencia de los principios de descentralización y autonomía local. No hay desarrollo local sin «espacio» local apropiado, sin ámbito territorial con potestades y capacidades institucionales y tributarias adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desarrollar. La ampliación y superación del modelo tradicional de gestión local (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública), reclama instrumentos legales, administrativos, financieros novedosos para su efectivización.

En este proceso, el Estado Nación no es un actor ausente. Esto en otras realidades nacionales es tan evidente que se lo suele dar por supuesto. No hay desarrollo sin Estado sano y fuerte. Y no hay desarrollo local sin una macroeconomía que lo aliente. El Estado Nación es responsable primordial del desarrollo local, pero exige que no sólo se ocupe de «costos» de la economía, sino también de los factores que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo, como las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. También el Estado-Nación debe promover y estimular el funciona-

miento de los sistemas productivos territoriales, permitiendo visualizar el funcionamiento de la economía argentina no sólo desde una perspectiva funcional, sino territorial.

El desarrollo endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales. El contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, por lo tanto también se requieren políticas compensatorias. Por supuesto, que como instancia ordenadora del conjunto social y compensador de asimetrías, el Estado Nacional deberá ocuparse con más énfasis de los desequilibrios sociales, sectoriales y territoriales. Hay una relación integral, no de opuestos, entre local y supra-local (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación, entre economía formal e informal, etc. Nuestra trayectoria pendular como sociedad, no debe alentarnos a caer nuevamente en las tentaciones del pensamiento binario, sino en alentar permanentemente una visión integral de estos procesos.

Tercer enunciado:

El desarrollo adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local. Una sociedad local con actores capaces de controlar el proceso de desarrollo. Así, lo «local» define un compromiso, un conjunto de capacidades y una dirección endógena del proceso de cambio, más que una escala geográfica circunscripta al plano urbano y microregional. Es un concepto político antes que geográfico.

La noción de lo político que expresa el desarrollo endógeno no es algo restringido a la esfera del poder institucionalizado. Sino un proceso de construcción de proyectos en el contexto de las contradicciones sociales. Lo político como articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos, como capacidad social de re-actuación sobre circunstancias determinadas en el marco de opciones viables de la realidad. (Zemelman, 1998)

Colocar lo político como núcleo del acontecer social implica no sólo explicar relaciones necesarias entre fenómenos, sino identificar direccionalidades objetivamente posibles de los procesos reales, recuperar la dimensión utópica de la realidad. Pero ello requiere de un proyecto político, de un proyecto de ciudad.

Pero para que eso acontezca, es necesario una reunión de varios factores. Por ejemplo la existencia de personas con condiciones de tomar iniciativas, asumir compromisos y emprender actividades productivas. Una decisión del gobierno local y de otros sectores la sociedad de apostar a un camino de cambios. El desarrollo no es sólo responsabilidad pública y requiere de liderazgos transformadores junto a la adecuada participación de la sociedad local. Una idea de emprendedorismo amplio, de emprendedores públicos, privados, del tercer sector. «Agente» de desarrollo más que actor, como suele diferenciar Arocena. El actor está definido por el escenario donde se desenvuelve, el agente está ligado al sentido de la acción. Es un mediador, capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes, incorporar propuestas de concertación y de ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias.

Es decir, personas con capacidad de intervenir (con instrumentos más específicos, visión más amplia e interpretaciones no convencionales), sobre los principales aspectos gestionales, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y sectoriales, y con capacidad de gobernar el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto. Implica comportamientos que permitan una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, sean en su rol de dirigente político, emprendedor o de manager, de educador, de

funcionario de la administración pública, de profesional con actuación regional, etc.

Por ello, el desarrollo local no es una sumatoria de esfuerzos aislados. La idea de sinergia implica encuentro, cooperación, proximidad, redes. Se requieren acuerdos, y espacios de articulación. Liderazgos participativos. Mayores expresiones de democracia y ciudadanía. La mirada más integral obliga a los responsables locales a ser innovadores, creativos y arriesgados. Y se requiere mucha información, mucho conocimiento a buscar y a crear las oportunidades. A asumir riesgos y responsabilidades, como una forma de gobierno distinta del desarrollo. El capital social, la densidad institucional, el aprendizaje colectivo requieren de un proyecto orientador, motivador, integrador, estratégico. Esto también presupone, naturalmente, una redefinición, casi una refundación de lo local: implica comenzar a ver al estado local en su nivel de estatalidad, (no sólo como administración), sino como ámbito de relaciones de poder específicas.

Tal vez el mayor desafío pendiente de lo local, sea el de acumular territorialmente los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema productivo y su entorno institucional. También lo local aporta una posibilidad, aún débilmente explotada, de construcción de ciudadanía activa e innovación institucional. Para ello, las estrategias locales necesitan apoyarse en las dinámicas económicas y sociales concretas de cada territorio, en sus actores y en las relaciones de poder vigentes.

El desarrollo será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Ahí es donde adquiere sentido el desarrollo entendido como un proceso que se da en la sociedad civil, pero que puede ser fomentado por la política de desarrollo local. Por lo tanto, el gran desafío para los gobiernos locales está dado en cómo encontrar la manera de expresar, regular y resolver los conflictos, para permitir un desarrollo humano, eficiente, pero también equitativo y sustentable. La acción política pone en movimiento el potencial del territorio.

95

El valor de la política de desarrollo local

En las actuales circunstancias por las que atraviesan nuestras ciudades del Mercosur, con dificultades económicas y enormes déficit sociales e institucionales, promover el desarrollo implica preparar las condiciones para que este fenómeno acontezca a escala local, invirtiendo en varios niveles de «capital» (empresarial, humano, social, ambiental,...) simultáneamente. Se trata de desencadenar un proceso, más que de aplicar un plan. Más que una metodología, es una estrategia.

Las numerosas experiencias de políticas de desarrollo surgidas localmente en los países del Mercosur, son muestra elocuente de los grandes esfuerzos que líderes y comunidades realizan para afrontar la diversidad de desafíos y problemas actuales, aún sin contar con las condiciones legales e institucionales apropiadas para tal fin, pero dando claras muestras que es a nivel local donde se dan los más originales procesos de innovación política, económica y social.

Pero esas mismas experiencias evidencian su debilidad intrínseca: se puede fracasar si no se encuentran las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse. Las «proximidades» no sólo geográfica, sino también política, institucional y organizacional, son las que dan lugar a las dinámicas específicas determinantes en la capacidad de las regiones y localidades para di-

rigir su propio desarrollo. Si no existe una perspectiva política que entienda la esencia relacional del poder, los innumerables esfuerzos que se hacen en nombre del desarrollo local serán en vano, y las visiones que orientarán esos esfuerzos ocultarán, en el fondo, una negación o una falta de comprensión de la complejidad política del desarrollo.

La política de desarrollo local permite colocar el énfasis en la democratización en la toma de decisiones, en una lucha cultural por la emergencia de otras creaciones económicas, de otras visiones de lo que es posible construir y representa una renovación del contrato social en un sentido fundamental: como potenciador de agentes del desarrollo comprometidos por el aumento del capital relacional. Sobre esta base es posible gobernar el desarrollo local, con políticas activas territoriales, con marcos institucionales apropiados, con eslabonamientos productivos recreados y fortalecidos y nuevas formas de organización local.

El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada.

La visión de lo local como sistema complejo, sustentado en equilibrios de fuerzas inestables, que amplía la mirada a los aspectos dinámicos relacionados con la maduración de las fuerzas productivas, la organización de la sociedad local, la vida como proyecto y la confianza en las capacidades de interacción de los actores personales e institucionales como responsables en la construcción de su propio modelo de desarrollo, son los pilares de una visión política del desarrollo. El cambio cultural, es el sentido del desarrollo y la política local la que impulsa ese aprendizaje. ■

Bibliografía

- **Alburquerque, Francisco:** *Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 1998.
- **Arocena, José:** *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- **Boisier, Sergio:** *Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?*, Santiago de Chile, Cuadernos Regionales N°1, Universidad de Talca, 2000.
- **Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comp.):** *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila editores, Madrid, 2000.
- **De Franco, Augusto:** *Por qué precisamos de desenvolvimiento local integrado e sustentable*, Brasil, 2000.
- **Madoery, Oscar:** El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo, en Revista *Política y Gestión*, Vol. 2, Buenos Aires, 2001.
- **Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano:** *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- **Pirez, Pedro:** «Actores sociales y gestión de la ciudad», en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, N° 28, octubre-diciembre, México, 1995.
- **Vázquez Barquero, Antonio:** «Desarrollo Endógeno y Globalización», en **Vázquez Barquero, A. y Madoery, O;** *Transformaciones Globales, Instituciones y Política de Desarrollo Local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- **Zemelman, Hugo:** 1998. *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, Siglo XXI editores, Universidad de las Naciones Unidas, segunda edición, México.

Eduardo Remolins

Master en Economía

Master en Technology and Innovation Management

Las empresas de tecnología y el desarrollo de la Región Rosario

Eduardo Remolins

97

Innovación, tecnología y crecimiento

A menudo se argumenta que las tres fuerzas que dan forma a las sociedades son la tecnología, las instituciones y los valores. Tradicionalmente se ha reconocido el papel que juegan las instituciones políticas o académicas de una comunidad en el sendero evolutivo y el nivel de prosperidad de esa comunidad. También es antigua la noción de que los valores predominantes y su particular evolución influyen en el mismo sentido. Por lo menos tan antigua como los estudios que intentaron vincular la ética protestante al desarrollo del capitalismo en Europa del norte.

Sin embargo, es la tecnología la que ha acaparado la atención en los últimos cincuenta años, cuando de estudiar las causas del desarrollo (o del subdesarrollo) se trata. La vertiginosa irrupción de innovaciones tecnológicas radicales y la consecuente y violenta aparición y desaparición de sectores económicos enteros durante el siglo pasado, sin duda contribuyeron a colocar a la tecnología en el centro de la escena. Pero ha sido el desarrollo masivo y global de las tecnologías de la información lo que ha dado forma al concepto de tecnología que, aún inconscientemente, usamos y al modo en que creemos que afecta a la sociedad y a la economía.

Más recientemente, en los países en desarrollo y en particular en Argentina, se ha desarrollado y generalizado la noción de que las posibilidades de crecimiento y desarrollo están indisolublemente ligadas a la aptitud del país para insertarse con éxito en la economía de la información. En otras palabras, en la habilidad de las empresas, instituciones académicas y gobierno para generar las condiciones que permitan que el país sea un proveedor global de bienes y

servicios de base tecnológica, particularmente de aquellos vinculados a las tecnologías de la información.

Tecnología y desarrollo en la Región Rosario

Las necesidades y perspectivas de las regiones no escapan a este escenario ni a sus consecuencias y condicionantes. También la prosperidad futura de las regiones se juega en la habilidad que éstas demuestren para orquestar sus recursos de modo eficaz y orientado al objetivo de incrementar la productividad media de la economía y las posibilidades de inserción exitosa en la economía global, a través tanto del uso cuanto de la generación de bienes y servicios de base tecnológica.

Rosario ha sido una región que históricamente ha estado asociada a los paradigmas económicos predominantes en el país, y ha vinculado su suerte a su capacidad de integrarse eficazmente en las corrientes de comercio principales, sean estas externas o internas. Tanto a fines del siglo XIX como enclave ferroviario y portuario, productor y exportador mundial líder de granos y carnes, como a mediados del siglo pasado en su papel dentro del modelo de sustitución de importaciones, líder dentro de un país con una economía cerrada, en las producciones siderúrgica, metalmecánica y petroquímica, centrales en ese modelo.

El presente de la Región Rosario la encuentra posicionada nuevamente en un contexto mundial de mayor apertura de la economía y como uno de los grandes referentes mundiales en la producción y exportación de manufacturas de origen agropecuario.

98

Una revitalizada industria local en los sectores textil, alimenticio y metalmecánica, se encuentra además con la presencia de un nuevo complejo automotriz. Todos ellos se encuentran con un ordenamiento cambiario y precios relativos que les permiten desarrollar crecientes esfuerzos de exportación.

Sin embargo, más allá de la situación de los sectores tradicionales de la Región, tres hechos hacen que el papel de las empresas de base tecnológica sea central.

El primero es que las posibilidades de desarrollar una sociedad próspera y con un nivel de bienestar generalizado descienden si la trama económica se agota en unos pocos enclaves exitosos. Es necesario promover que exista el mayor grado de relacionamiento posible entre empresas locales de distintos sectores, de modo de generar una mayor proporción de valor agregado local en los productos finales. Los productos como el software o los servicios informáticos, son parte del valor incluido en la mayoría de los bienes finales y, por lo tanto, es deseable que la mayor porción de ese valor se genere también, en condiciones de calidad adecuadas, dentro de la región.

El segundo es que las posibilidades de inserción internacional exitosa se correlacionan directamente con el uso de la tecnología y la gestión de la innovación que hagan las empresas de la Región. Una vinculación dinámica y estrecha entre empresas de tecnología y empresas de sectores tradicionales, genera las condiciones fundamentales para la transferencia de tecnología y la difusión de innovaciones, elevando la productividad promedio de todos los sectores y mejorando, finalmente, su potencial exportador.

Por último, pero no menos importante, es necesario destacar que la generación de valor, de empleo y de divisas que aporta el sector tecnológico por sí mismo, tiene el peso suficiente como para considerarlo un actor fundamental en el escenario económico regional. Este peso

se muestra en alguna medida en los números actuales del cluster de empresas de tecnología, pero sobre todo en el potencial que abren una base de recursos humanos educada y creativa, como se verá más adelante.

Estos tres hechos justifican la importancia del estudio de las características y dinámicas de comportamiento de este grupo de empresas. En efecto, un adecuado conocimiento de ellas permitirá desarrollar las políticas públicas tendientes a favorecer su desarrollo y maximizar los beneficios hacia el resto del tejido social, como también aportar elementos de juicio útiles para la dirección de dichas empresas.

¿Cómo es el cluster de empresas de tecnología de Rosario?

La información más actualizada de que disponemos sobre las empresas de tecnología de Rosario, corresponde al trabajo de Relevamiento de Empresas de Tecnología, encargado por el Polo Tecnológico de Rosario a Innova y realizado en conjunto con la Lic. María Marta Coria. El Polo Tecnológico de Rosario es una asociación público-privada, integrada por los gobiernos provincial y municipal, universidades y fundaciones locales y empresas de tecnología y orientada a promover el desarrollo de las industrias del conocimiento.

El relevamiento se compone de un estudio detallado de un grupo de 32 empresas tecnológicas de Rosario, fundamentalmente productoras de software y servicios informáticos, basado en una encuesta y entrevistas personales.

Los resultados obtenidos permiten desarrollar una serie de caracterizaciones de este grupo de empresas rosarinas:

1• Existe una gran heterogeneidad en el sector. Dentro del cluster coexisten empresas de muy variados tamaños. Esos tamaños van desde las muy pequeñas, de cuatro empleados y que facturan menos de \$100.000 al año a las de 60 o más empleados, con un nivel de facturación de más de 3 millones de pesos al año.

2• El entramado de relaciones que vincula a los actores del cluster es amplio aunque conviene profundizar los relacionamientos. Como ejemplo, las empresas que se fundaron después de 2000 como desprendimientos de otras (spin offs), en su mayoría no se vinculan con la empresa donde antes se desempeñaba el emprendedor. Este proceso parecería estar perjudicando a las empresas madre, por cuanto, en muchas ocasiones, la nueva firma atiende a los clientes que antes atendían.

3• Si duda, uno de los rasgos más significativos de las firmas tecnológicas que fueron analizadas en este trabajo es el importante dinamismo que mostraron, especialmente al considerar las cifras de facturación y de empleo en los últimos tres años.

Las empresas lograron aumentar sus ventas en todos los años entre 2000 y 2002, en un contexto de profunda recesión del mercado interno, de incertidumbre y de cambio abrupto de pre-

...es la tecnología la que ha acaparado la atención en los últimos cincuenta años, cuando de estudiar las causas del desarrollo (o del subdesarrollo) se trata. La vertiginosa irrupción de innovaciones tecnológicas radicales y la consecuente y violenta aparición y desaparición de sectores económicos enteros durante el siglo pasado, sin duda contribuyeron a colocar a la tecnología en el centro de la escena.

cios relativos. Las empresas más pequeñas, las que facturan menos de \$1 millón al año, lograron adaptarse mejor a estas condiciones adversas y fueron capaces de aumentar significativamente más sus ventas entre 2001 y 2002 en relación a las empresas más grandes.

El empleo también creció y lo hizo aún más que el empleo en el país y en Rosario entre 2000 y 2003.

4• Se produjo un cambio en el patrón de empleo en las empresas, a partir de 2001. Cada vez más confían en la utilización de personal temporal para desarrollar distintas tareas. Este cambio cualitativo se condice con un nuevo modelo de organización, más flexible y con capacidad de adaptación para afrontar las cambiantes condiciones del mercado. La adopción de este nuevo modelo, sin embargo, no se da en todas las empresas en el mismo momento. Mientras que las que emplean a menos de 50 personas comenzaron a adoptarlo a partir de 2001, las que tienen más empleados recién en 2003 comenzaron a incrementar la participación de personal temporal en relación al personal total. Esto último muestra un cierto grado de inercia organizacional en las empresas con estructuras más pesadas, que les dificulta o retrasa la adaptación hacia nuevos modelos de organización que se ajusten más a las condiciones económicas actuales.

5• Un área donde las empresas muestran gran potencial, aunque cierta debilidad actual es su inserción internacional. En general, las firmas relevadas muestran un nivel de internacionalización menor que el que podría alcanzarse, dadas sus ventajas comparativas. Un reducido porcentaje de ellas exporta y en las que lo hacen, las ventas externas no llegan a representar el 10% de la facturación total. A pesar de estas limitaciones, aparecen algunos indicios de que esta situación puede modificarse en el corto o mediano plazo. Con el cambio de escenario económico, varias empresas tienen planeado comenzar a exportar en 2003 y tres de cada cuatro firmas relevadas considera el desarrollo de mercados externos como un elemento importante en la estrategia de crecimiento a mediano plazo de la empresa.

6• La escasa orientación internacional de las empresas puede explicarse por algunos limitantes que éstas señalan para exportar. Entre los más importantes se señalan el desconocimiento sobre la demanda externa y sobre la operatoria de comercio exterior. Sin embargo, surge del análisis que la dificultad radica también en la estrategia de internacionalización que están siguiendo. Dado el tamaño de las empresas, parecería más recomendable que éstas buscaran formas de asociación entre ellas

para ofrecer conjuntamente los productos en el exterior, o bien aprovecharan los canales de comercialización externos de firmas grandes, no necesariamente de tecnología.

7• El desarrollo y dinamismo mostrado por el cluster local no es un fenómeno casual, sino que se sustenta en la existencia de algunos factores que facilitan y potencian el surgimiento y crecimiento de las empresas que lo integran. Entre éstos factores se destacan especialmente la calificación, creatividad y costo de la mano de obra, como principales factores de competitividad. El aprovechamiento de estos factores, en particular la combinación de los tres señalados, podría potenciarse en la medida que las empresas logran una mayor penetración en mercados externos.

...es necesario destacar que la generación de valor, de empleo y de divisas que aporta el sector tecnológico por sí mismo, tiene el peso suficiente como para considerarlo un actor fundamental en el escenario económico regional.

8• A pesar de haber sorteado con éxito las adversas condiciones económicas de los últimos años, las empresas destacan la existencia de algunos limitantes que traban su crecimiento futuro. En particular, demandan la existencia de una política de promoción del sector que las ayude a expandir sus actividades. También señalan la falta de financiamiento y la dificultad para desarrollar mercados de exportación como obstáculos para crecer.

Hacia el futuro

En síntesis, Rosario presenta un cluster de empresas vinculadas a las tecnologías de la información, capaz de transformar la estructura económica local por dos vías. En primer lugar, en virtud de su propio crecimiento y proyección internacional. En segundo, por su nivel de interrelación y transferencia de tecnología hacia el resto de los sectores económicos presentes en la región. En ambos casos, la factibilidad se relaciona con el acompañamiento efectivo de una política de promoción del sector, así como de estilos de gestión empresarial que privilegien el desarrollo de nuevos mercados y la acción conjunta.

Por otro lado, la existencia del Polo Tecnológico de Rosario, como una asociación público-privada, con participación activa de las empresas, es una herramienta institucional adecuada para colaborar en el diseño e implementación de las indispensables políticas públicas de apoyo.

Los próximos diez años mostrarán si la Región Rosario aprovecha la oportunidad de insertarse exitosamente en la economía moderna, agregar mayor valor a su producción tradicional y aprovechar sus capacidades humanas generando empleo de alta productividad y remuneración. En pocas palabras, de sumarse una vez más al paradigma económico predominante y aprovecharlo en beneficio de su población.

Arq. Amanda Pennesi

Máster en Desarrollo Económico Local

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Nacional de Rosario

Las Agencias de Desarrollo como Promotoras de la Economía Local

Contraste de Experiencias Argentinas y Españolas

Arq. Amanda Pennesi

103

Introducción

El presente documento resume los contenidos de la Tesis de Investigación «Las Agencias de Desarrollo como Promotoras de la Economía Local. Contraste de Experiencias Argentinas y Españolas» estructurada en Tres Partes:

La Primera Parte describe el enfoque conceptual y metodológico de la investigación. Hace referencia a las grandes transformaciones producidas en la década del 90 donde se incorpora una nueva concepción de desarrollo con una mirada hacia lo local, que trata de articular lo productivo con lo social, revalorizando los factores endógenos del territorio. El nuevo enfoque de la política territorial impulsa la creación de Agencias de Desarrollo como uno de los instrumentos estratégicos destinado a la promoción y gestión económica de un área determinada, tomando como grupo objetivo a micro, pequeñas y medianas empresas, en el marco de novedosas instancias institucionales de articulación público-privada.

La hipótesis de partida plantea que las Agencias de Desarrollo, en el contexto actual de globalización económica, son organismos clave para la adaptación, promoción y desarrollo de las empresas y de los territorios a las nuevas condiciones del mercado, dominado cada vez más por el conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación. Según las limitaciones del contexto y de cómo se resuelva la articulación de intereses durante el proceso de conformación y puesta en marcha de las Agencias, éstas toman una determinada orientación: su perfil puede estar más vinculado a la gestión de políticas públicas e iniciativas locales, a la prestación de servicios financieros y no financiero a las pequeñas y medianas empresas, a la

promoción de micro emprendimientos, convertirse en «agencias de ayuda» administrando subvenciones del sector público, o ser promotoras de la economía local asumiendo un amplio abanico de servicios especializados para las empresas y los territorios donde éstas se localizan.

La Segunda Parte de la investigación centra el estudio en los casos seleccionados de Agencias argentinas y españolas, las cuales se exponen como casos de referencia que justifican las visiones de ambos países sobre las políticas de desarrollo. En Argentina se selecciona para el estudio, la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC) y la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR); en España el Instituto Madrileño de Desarrollo (IMADE) y la Agencia para el Desarrollo de Madrid (ambas dependientes de la misma Consejería de la Comunidad Autónoma), y el Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana (IMPIVA).

El análisis contempla las características territoriales donde se localizan cada una de ellas, los procesos de formación, objetivos que persiguen, composición de su estructura de gobierno y estructura operativa, formas de gestión, sustentabilidad económica, perfil que adoptan, programas y servicios que prestan, su participación en redes, y comentarios sobre cada caso particular.

La Tercera Parte contiene los resultados de la investigación y un conjunto de reflexiones sobre el contraste de experiencias argentinas y españolas. A pesar de sus diferencias sustanciales, las Agencias de ambos países actúan como organismos facilitadores para que los territorios menos desarrollados puedan encontrar, a través de la «sociedad de la información», nuevas oportunidades semejantes a las que tienen los territorios desarrollados. Sus diferencias y similitudes pueden observarse en una matriz de investigación que sintetiza los datos cualitativos y cuantitativos relevados en las Agencias seleccionadas. La medición se realiza en torno a tres variables: Situación de Contexto, Puesta en Marcha de las Agencias y Características de los Actores, y Perfil de las Agencias. A efecto de clarificar los puntos fuertes y débiles de las Agencias españolas y argentinas, se realiza un análisis comparativo donde se identifican debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de ambas experiencias.

Finalmente el estudio contiene un conjunto de reflexiones realizadas a partir de los resultados de la investigación. El contraste de experiencias de las Agencias emergentes argentinas y de las Agencias españolas maduras, lleva a reflexionar sobre que condiciones territoriales deben existir para que esta nueva institucionalidad actúe como promotora de la economía local, señalando, además, los desafíos actuales de las Agencias argentinas y españolas de cara al presente siglo.

Es importante remarcar el esfuerzo que realizan las Agencias emergentes argentinas para promover la economía local, enfrentándose con frecuencia a la siguiente paradoja: Por un lado, representan una de las alternativas que tienen los territorios para recomponer el proceso de crisis por el que atraviesan, y por otro lado, existen serias dificultades en promover procesos de desarrollo desde lo local debido a la escasez de recursos económicos para el autosostenimiento de esta nueva institucionalidad, falta de apoyo financiero para la puesta en marcha de proyectos productivos específicos, conflictos entre actores que limitan su poder de gestión, y la ausencia de proyectos que articulen el escenario global con las necesidades locales.

Frente a esta situación, y considerando que existen escasos estudios sobre el funcionamiento de Agencias de Desarrollo emergentes como las Argentinas, el presente trabajo realiza interesantes aportes al analizar la situación paradójica señalada, ayudando a la construcción de un cuerpo de ideas a partir de sus reflexiones y comparaciones con Agencias de Desarrollo maduras como las Españolas, que funcionan bajo diferentes contextos territoriales.

Contraste de experiencias argentinas y españolas

En primera instancia es fundamental considerar el contexto de ambos países donde se analizan las Agencias de Desarrollo Regional. Argentina, que en los años 90 se proyectaba como uno de los países mejor posicionado en el marco de la debilidad latinoamericana con perspectivas de insertarse gradualmente en la economía global, en la actualidad se encuentra en una fase de recuperación luego de la profunda crisis de gobernabilidad desatada a finales del 2001. En cambio España, uno de los países más atrasados en el contexto europeo, logra en la segunda mitad de la década del 90 un crecimiento de su PBI superior a la media de Europa, desarrollando importantes regiones del país con Programas de Ayuda de la UE, posicionándose en la actualidad con mayor fortaleza dentro del continente. Sin perder de vista las diferencias sustanciales de ambos países y su ubicación en el entorno continental, se realizan a continuación algunas consideraciones generales.

Como se argumenta en el desarrollo de la investigación, existen diferentes modos o mecanismos para dinamizar la economía regional a través de las Agencias de Desarrollo. Esto depende fundamentalmente de las particularidades de cada territorio, de la misión y visión que se proponga alcanzar cada institución, de los actores que participan y del compromiso que éstos asuman, del liderazgo que adquieran en su área de influencia según los programas y servicios que presten, y de la sustentabilidad económica de cada una de ellas, sin la cual no es posible llevar adelante iniciativas tendientes al desarrollo económico local.

En este sentido, se puede afirmar que existen «modelos de Agencias» los cuales varían según la influencia conceptual recibida en su etapa de gestación y de las condicionantes políticas-institucionales, económicas-productivas y socioculturales de los territorios. En los dos países analizados se identifica la existencia de un «Modelo de Agencia» similar desde el punto de vista conceptual, con importantes diferencias en lo organizativo e instrumental.

De todos modos, sea cual fuese el modelo de Agencia en marcha, lo importante es el papel que cada una de ellas asume como promotora de la economía local en el marco de los nuevos escenarios globales. La investigación muestra que las Agencias españolas y argentinas, a pesar de sus diferencias sustanciales en cuanto a la disponibilidad de recursos y maduración alcanzada, actúan como organismos facilitadores para que los territorios menos desarrollados puedan encontrar, a través de la «sociedad de la información», nuevas oportunidades semejantes a las que tienen los territorios desarrollados. Esto significa acceder a formulas más eficientes de apoyo a PyMEs, mayor acceso a información económica, productiva, financiera, empresarial, redes, programas de formación, mercados nacionales e internacionales, todo esto de difícil concreción sin las nuevas herramientas tecnológicas. Como bien expresa Yerga Cobos (2000), el nuevo escenario se presenta ante las Agencias de Desarrollo no como un imperativo determinado por las propias tecnologías, sino como una suma de oportunidades que pueden aprovecharse o no. Independientemente de las decisiones que se tomen, los cambios estructurales están presentes. Si no se adopta una actitud innovadora, lo más probable es que los cambios no sean beneficiosos para el territorio. La realidad indica que la globalización económica está imponiendo ciertas condiciones al crecimiento, donde la innovación y las tecnologías de la información y comunicación (TIC) pasan a ser elementos de referencia, sobre todo para los territorios con bajos niveles de desarrollo.¹

¹ Alfonso Yerga Cobos (2000). Desarrollo Local: Manual de Uso. Capítulo XIII: Desarrollo local, innovación y tecnologías de la información y la comunicación. Coordinadores: **Bartolomé Pérez Ramírez - Emilio Carrillo Benito.**

Los casos estudiados muestran que las Agencias de ambos países presentan diferentes niveles de desarrollo producto de su trayectoria, solvencia financiera, apoyo del sector público, ayuda económica de organismos suprarregionales para programas y políticas regionales, recibo de subvenciones a fondo perdido para el soporte de actividades productivas y empresariales... cuestiones que inciden directamente en las actuaciones, prestigio y reconocimiento de las Agencias como instrumentos de promoción de la economías locales.

1. Reflexiones sobre los Procesos de Formación

Los antecedentes de las Agencias argentinas y españolas, conjuntamente con la abundante bibliografía existente sobre Agencias de Desarrollo Regional y Local, permiten afirmar, en primer lugar, que no existen recetas únicas de cómo conformar esta nueva institucionalidad destinada al desarrollo económico de los territorios.

En el caso argentino se observa, a finales de la década del 90, una fuerte política de promoción desde el Estado Central hacia los territorios destinada a la conformación de estas nuevas instituciones, con claras superposiciones de funciones entre diferentes esferas del Estado. En sus inicios, la gestación de estos instrumentos para el desarrollo local, estuvo acompañada por la Universidad, o el Ministerio del Interior, o el Ministerio de Economía, o el Banco de la Nación Argentina, con la influencia conceptual y metodológica de cada organismo. Luego, el proceso de formación de Agencias, comienza a liderarlo la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPyME), dependiente del Ministerio de Economía, a partir de la promulgación de la Ley Nacional 25.300 que designa a dicha Secretaría como autoridad de aplicación de la Ley, asignándole la gestión de estas nuevas instituciones y la puesta en marcha de una Red Nacional de Agencias de Desarrollo Productivo, con la participación coordinada de Gobiernos provinciales, locales y agentes económicos regionales.

Sin duda la Ley reafirma la decisión política del Estado Central en apoyo a estas organizaciones mixtas intermedias como puente entre las políticas nacionales y provinciales, y el tejido empresarial local conformado por micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs). La política nacional de promoción de Agencias, coincide a su vez, con líneas de acciones fijadas en los Planes Estratégicos de las ciudades argentinas más importantes, las cuales prevén dentro de un conjunto de proyectos, la creación de Agencias de Desarrollo en el ámbito local. La oferta de la política nacional surge de manera sincronizada con la identificación de una necesidad local-regional, generando una importante movilización de actores públicos y privados en torno a la constitución de esta nueva institucionalidad.

En cambio, en el caso español, son los gobiernos regionales quienes proponen la creación de estas nuevas instituciones para el fomento productivo y empresarial motivados por tres aspectos sustanciales:

- 1) Afrontar el vacío que deja el Gobierno Central a principios de los 80 que coincide con el comienzo del proceso democrático e importantes transformaciones estructurales,
- 2) Mejorar los bajos niveles de competitividad de las PyMEs para afrontar el desafío que representa la integración de España con la Comunidad Económica Europea, y
- 3) Generar instrumentos que apunten a reducir los altos índices de desempleo. Cabe destacar que las primeras decisiones políticas en apoyo a la creación de esta nueva institucionalidad surgen desde las regiones mejores posicionadas en lo político, económico e institucional,

provocando un «efecto demostración» sobre las otras regiones españolas, a tal punto que al finalizar la década del 80 todas las Comunidades poseen algún tipo de institucionalidad destinadas al fomento productivo y en apoyo a las MIPyMEs. Estas decisiones que toman los gobiernos regionales se producen en forma simultánea con la descentralización del Estado Nacional y la conformación de los Estados Autonómicos.

2. Reflexiones sobre los Modos de Gestión

Las Agencias de Desarrollo presentan diferentes modos de gestión territorial los cuales se encuentran estrechamente vinculados con sus capacidades técnicas, recursos económicos, tipo de apoyo que reciben del sector público, caracterización de actores que participan, y en consecuencia, con el perfil que asume cada institución. De acuerdo a como se articulen las capacidades locales surgirá una determinada forma de gestión. En este sentido cabe destacar importantes diferencias entre los modos de gestión de las Agencias argentinas y españolas, y a su vez, diferencias entre las Agencias de un mismo país. En Argentina, el modo de gestión de las Agencias queda subordinado, en mayor o menor grado, a las siguientes condiciones:

•Compromiso del Sector Público

A diferencia de España, donde las Agencias dependen política y económicamente del sector público, en Argentina estas entidades intermedias poseen autonomía jurídica y mayoría del sector privado en sus Órganos Directivos.² Esto lleva a las distintas esferas del sector público (nacional, provincial, municipal) a comprometerse de manera diferente con esta nueva institucionalidad pues sus responsabilidades quedan compartidas con el sector privado. En este sentido, no se toman decisiones políticas trascendentes a favor de las Agencias de Desarrollo, como por ejemplo traspasarles programas y recursos que actualmente manejan Ministerios o Secretarías públicas y que por su contenido son propias de las Agencias. Ejemplos: organización de ferias, exposiciones, censos económicos-productivos, estudios sectoriales, apoyo financiero y no financiero a las MIPyMEs,...

Del mismo modo, no existe desde el sector público un compromiso financiero importante que otorgue sustentabilidad económica a las Agencias. Generalmente son los gobiernos locales los que asumen con mayor convicción un compromiso real con estas instituciones destinando un espacio físico para su funcionamiento, contratando o «transfiriendo temporalmente» personal técnico para funciones clave, dotándolas de insumos básicos, mobiliario, vehículo,... Esto no significa que los gobiernos provinciales no se comprometan con esta nueva institucionalidad. En la realidad actúan como nexo entre la Nación y las Agencias, firman los convenios respectivos según lo exige la SEPyME para ingresar a la Red Nacional de Agencias de Desarrollo Productivo, participan (en algunos casos) de la sociedad jurídica que se conforma entre los sectores públicos-privados, realizan aportes económicos, pero aún así no se percibe una fuerte voluntad política de apoyo que debería manifestarse en la delegación de

² La composición de los Organos Directivos de las Agencias de Desarrollo en Argentina es variada. Hay casos donde el sector público tiene la misma representatividad que el sector privado, inclusive en algunos casos puntuales la mayoría la tiene el sector público. Pero de las 50 Agencias constituidas a fines del 2002 (con diferentes grados de consolidación), predominan aquellas con mayoría del sector privado en su Organó Directivo, cuyo Presidente también corresponde a éste sector.

gestiones orientadas al desarrollo empresarial y de sus «entornos territoriales» con miras a mejorar la competitividad de las empresas, traspasando recursos genuinos a las Agencias que les ayuden a su consolidación y garanticen en el tiempo la sustentabilidad de sus acciones.

•Compromiso del Sector Privado

En el caso argentino, las Agencias tienen un fuerte componente del sector empresarial que si bien les otorga mayor flexibilidad y operatividad a estas instituciones haciéndolas funcionar como verdaderas empresas, por otro lado muestran su debilidad por ser este sector un demandante de las acciones públicas.

Escasas regiones argentinas se caracterizan por tener un sector empresarial dinámico, innovador, promotor de iniciativas, dispuesto a encarar inversiones de cierto riesgo en el ámbito local, Más bien se caracteriza por ser dependiente de las políticas públicas, actuar con precaución, aplicar políticas defensivas, reacio al asociativismo, ...

En cierto modo, éstas actitudes resultan comprensibles si se tiene en cuenta las cambiantes condiciones de contexto macroeconómico que vive el país, donde los sectores empresariales que han subsistido a dichos embates necesitan más que nunca disponer de políticas públicas claras y confiables para orientar sus acciones. Lo cierto es que, la desconfianza del sector empresarial hacia la inestabilidad de las políticas públicas, frena el dinamismo que debería tener el sector al frente de estas instituciones, aporta escasos recursos económicos a pesar de ser ellos los principales beneficiarios de las gestiones que realizan, y predomina la visión de corto plazo en la gestión de políticas sectoriales.

En el caso español, el sector empresarial participa en forma minoritaria, discute posiciones sectoriales pero las decisiones finales las toma el sector público. Al no participar como «socios» en estas instituciones no están obligados a realizar aportes económicos, al contrario, reciben importantes ayudas de las Agencias si las empresas se adaptan a las políticas y programas que estas instituciones gestionan.

108

•Conflictos entre Actores

Tanto en las Agencias argentinas como españolas se registran conflictos entre actores. Estos se observan dentro de la esfera del sector público, dentro de la esfera del sector privado, y entre los sectores públicos y privados. Los motivos se originan por competencias, rivalidades, diferencias políticas partidarias, criterios distintos sobre las funciones y gestiones que deben asumir las Agencias, entre tantos otros temas.

Dentro del sector público existe la tendencia a consensuar posiciones y mantener ciertos códigos de relación a pesar de las diferencias. En cambio, dentro del sector empresarial las posiciones son más intransigentes, llevándolos (en algunos casos) a excluir de las Agencias a organizaciones o asociaciones de fuerte poder económico local e importante representatividad empresarial.

Este tema constituye un punto crítico dentro de las Agencias argentinas, pues en vez de aglutinar los sectores productivos y de mayor poder económico en el marco de un Plan de Desarrollo para la región, con criterios amplios de participación y concertación de intereses, que sirva además para otorgar sustentabilidad política, económica y financiera a esta nueva institucionalidad, dispara efectos contrarios. Las Agencias no terminan de consolidarse, las contradicciones con otras organizaciones se convierten en amenazas que debilitan la construcción de su liderazgo, tienen menor llegada al empresario PyME, bajo reconocimiento en su

entorno, disminuyen las posibilidades de incrementar sus recursos ya sea por aportes de nuevos socios o por prestación de servicios, desvirtuando en definitiva el concepto central por el cual fueron creadas.

En el caso español el tema se vuelve crítico frente a cambios políticos en las Consejerías de las cuales dependen las Agencias, especialmente si el partido oficial pierde en las elecciones gubernamentales y debe transferir el Gobierno a otro partido político. Frente a esta situación, las Agencias españolas sufren importantes transformaciones internas sujetas a las nuevas decisiones políticas de la Comunidad Autónoma.

• Escasez de Recursos Económicos

Los Planes de Gestión de las Agencias Argentinas se ven limitados en sus ejes de actuación debido a la escasez de recursos económicos que manejan. En el proceso inicial de creación de Agencias, el Estado Nacional realiza algunas contribuciones económicas como el pago de tutores para la puesta en marcha de la institución, programas de capacitación para el personal de las Agencias, etc. Los gobiernos municipales y provinciales son los que aportan mayores recursos durante los primeros años, y los socios (organizaciones empresariales, gobiernos locales y ONGs) contribuyen con una cuota societaria.

Otros ingresos adicionales se generan a partir de la prestación de servicios y actividades que organizan las Agencias. La suma de estos aportes resultan insuficientes para gestionar programas de cierta relevancia territorial como asimismo contratar personal especializado para actividades específicas. Las Agencias más beneficiadas tienen apoyo financiero de Organismos Internacionales.

En cambio, las Agencias Españolas manejan un volumen importante de recursos económicos que les permite financiar importantes programas de desarrollo empresarial, territorial e inclusive de infraestructuras. Cuentan con un presupuesto anual alimentado con fondos provenientes de la Comunidad Autónoma, del Estado Nacional y de la UE.

A modo de reflexión final sobre los modos de gestión se puede afirmar que, la carencia de un apoyo real del sector público, el bajo compromiso que asume el sector privado, la escasez de recursos económicos y los conflictos entre actores, condicionan el modo de gestión de las Agencias argentinas.

Por supuesto que este principio no se aplica de manera lineal a todas las Agencias, existen excepciones, especialmente en aquellas instituciones que provienen de experiencias anteriores con trayectoria en el territorio, con cierto liderazgo en la región, que ampliaron sus funciones para asumir el rol de Agencias y actualmente implementan un modelo de gestión exitoso. Como ejemplos se pueden citar al Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) ubicado en Rafaela, el Centro PyME en la Provincia de Neuquén, la Red de Agencias CREAR en Río Negro y el Consejo de la Micro Empresa de Jujuy.

También en España se observan modos de gestión diferentes debido a la mayor o menor

Los Planes de Gestión de las Agencias Argentinas se ven limitados en sus ejes de actuación debido a la escasez de recursos económicos que manejan.

En el proceso inicial de creación de Agencias, el Estado Nacional realiza algunas contribuciones económicas como el pago de tutores para la puesta en marcha de la institución, programas de capacitación para el personal de las Agencias, etc.

articulación entre los sectores públicos y privados, al compromiso que asume la administración pública frente a esta nueva institucionalidad, al nivel de maduración alcanzado, al tipo de liderazgo que ejercen, al volumen de recursos que manejan, disponibilidad de capacidades técnicas, y al perfil que finalmente adoptan.

Todas las Agencias Españolas gestionan una variedad importante de programas pero quizás la mayor diferencia entre los modelos de gestión se den entre el CIDEM (Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial de la Generalitat de Cataluña), reconocido por su dinamismo y perfil de avanzada con respecto al resto de las Agencias, cuyo eje central de gestión hoy se orienta hacia la «sociedad del conocimiento»; en el otro extremo se ubica el IFA (Instituto de Fomento de Andalucía) cuya gestión administra importantes programas de «ayuda» a PyMEs y microemprendedores, y en una posición intermedia se encuentra el IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana) donde el modo de gestión se centra en la innovación y competitividad del tejido productivo regional.

3. Debilidades y Fortalezas de las Agencias de Desarrollo

Las Agencias argentinas y españolas responden a objetivos similares pero se observan importantes diferencias en su contexto territorial y en sus modelos institucionales y operativos, las cuales se convierten en fortalezas para unas y debilidades para otras. Resumiendo los puntos fuertes y débiles de las Agencias españolas y argentinas identificados en la investigación, se puede señalar que:

110

- En las Agencias Argentinas, la principal debilidad pasa por la escasez de recursos económicos que manejan, cuestión que les impide fortalecer sus estructuras internas con personal capacitado, poner en marcha programas e instrumentos financieros de apoyo a PyMEs y desarrollar actividades orientadas a la promoción económica local. Esta debilidad se agudiza con la amenaza que representan la escasa reactivación económica, la falta de políticas nacionales que orienten la inversión junto a la actitud expectante de los agentes económicos luego de la crisis de gobernabilidad registrada en el país a fines del 2001, cuestiones que impactan de manera determinante sobre los entornos territoriales de las Agencias.

La principal fortaleza está en su figura jurídica, en la organización de su estructura operativa, y en la existencia de una Red de Agencias de Desarrollo Productivo que posibilita la cooperación e intercambio entre Agencias. Esta fortaleza puede potenciarse a partir de las oportunidades que brinda la globalización, pues su estructura interna flexible y su autonomía institucional le permite superar las barreras regionales para acceder a la cooperación internacional y buscar situaciones externas más convenientes.

- En las Agencias Españolas, la principal debilidad radica en su figura jurídica. Son Entidades de Derecho Público u Organismos Autónomos de carácter administrativos adscriptos a una Consejería del Gobierno Regional, cuyas relaciones con terceros están regidas por el Ordenamiento Jurídico Privado.

Algunas figuras son más flexibles que otras, pero en definitiva todas las Agencias dependen de las políticas del Gobierno Regional, limitando su autonomía y gestión. Asimismo, por depender del sector público, arrastran características burocráticas en cuanto a su estructura operativa, con plantillas de personal excesivamente elevadas en comparación con las Agencias Argentinas (entre 50 y 120 empleados).

Esta debilidad se agudiza con la amenaza que significa la desagregación de competencias del gobierno nacional y la reconfiguración de Direcciones, creando nuevas entidades que ocupan espacios vinculados al desarrollo regional, superponiendo funciones y actividades con competencia similares a la Agencias.

La principal fortaleza está en el volumen de recursos económicos que manejan, permitiéndoles mantener una estructura de funcionamiento altamente cualificada y diversos programas de ayuda a PyMEs y de desarrollo territorial. Esta fortaleza se ve amenazada en el corto plazo por la suspensión de fondos estructurales proveniente del Estado Nacional y UE.

Esta cuestión se puede caracterizar también como una oportunidad para el diseño de un nuevo Perfil de Agencia que incorpore innovaciones en la prestación de servicios.

Reflexiones finales

El contraste de experiencias de las Agencias emergentes argentinas con las Agencias españolas maduras, lleva a reflexionar sobre que condiciones territoriales deben existir para que esta nueva institucionalidad actúe como promotora de la economía local. Si observamos el retroceso que han sufrido las Agencias Argentinas en diciembre de 2001, se puede afirmar que una de las condiciones territoriales clave para el funcionamiento de esta nueva institucionalidad, es la dimensión de la Gobernabilidad, sin la cual resulta imposible llevar adelante procesos de desarrollo económico local.

• La Dimensión de la Gobernabilidad

Resolver las crisis de gobernabilidad parece ser una de las condiciones prioritarias si se quiere construir un nuevo modelo de desarrollo. Si nos remitimos a la experiencia de las Agencias Españolas, éstas surgen a principios de la década del 80 en un contexto de restauración democrática, en un proceso de descentralización donde se crea el Estado de las Autonomías, depositando en los gobiernos regionales y locales competencias para el fomento del desarrollo económico en correspondencia con los objetivos de la política nacional.

Así comienzan a diseñarse, desde las regiones, políticas de promoción destinadas al desarrollo del sector empresarial, a la reconversión de los sistemas productivos locales y a la generación de empleo, mientras el Estado Nacional centraba su atención en la resolución de los problemas macroeconómicos. El nuevo Estado Español tuvo su base en una profunda reestructuración política e institucional con competencias claras en sus cuatro niveles territoriales (nacional, regional, provincial y municipal). En este marco se crean las Agencias de Desarrollo españolas, conformando parte del cuerpo institucional del país, con una figura jurídica novedosa en su momento, que le permite actuar con cierta independencia del sector público.

Existen Gobiernos Provinciales que se comprometen más que otros con las actividades de las Agencias, pero a través de la estructura de los gobiernos provinciales (Ministerios, Secretarías o Direcciones) se continúan desarrollando acciones que deberían descentralizarse en las Agencias, con presupuestos anuales destinados a tales fines.

• La Dimensión Económica Financiera

La experiencia de las Agencias Españolas muestra que, en su proceso de consolidación, la disponibilidad de un volumen importante de recursos económicos destinados al mantenimiento de una estructura interna cualificada y la implementación de programas de promoción económica, constituye uno de los rasgos que indica el éxito de sus gestiones.

En este sentido, analizando ambas experiencias, la diferencia fundamental radica en el papel que ejerce el sector público y cómo éste se compromete con las actuaciones de las Agencias. En España, estas instituciones son receptoras de los recursos económicos del sector público destinados a la promoción económica del territorio, aspecto que no se da en las Agencias argentinas.

Existen Gobiernos Provinciales que se comprometen más que otros con las actividades de las Agencias, pero a través de la estructura de los gobiernos provinciales (Ministerios, Secretarías o Direcciones) se continúan desarrollando acciones que deberían descentralizarse en las Agencias, con presupuestos anuales destinados a tales fines. Sin el apoyo decidido de los Gobiernos Provinciales, apuntalando con mayor convicción esta nueva institucionalidad sobre todo en la fase inicial de gestación hasta su consolidación en el territorio, todo el esfuerzo que realicen los actores territoriales se verá desdibujado en el tiempo por no contar con una sólida base de apoyo de carácter político, económico y financiero que de sustento a esta nueva institución.

• Cooperación y Coordinación Inter-Institucional

112

La escasa articulación entre instituciones nacionales y provinciales está presente en ambos países. En los casos de las Agencias argentinas y españolas analizadas, se observa por un lado, la tendencia a cooperar entre instituciones, y por otro, superposiciones de funciones y actividades entre las Administraciones Nacional y Provincial, con escasa capacidad de coordinación desde el sector público.

Este no es un tema novedoso. La falta de coordinación institucional aparece con frecuencia en la literatura nacional e internacional como una de las limitaciones que presentan las nuevas políticas de desarrollo. Como señala Alburquerque (2001), lamentablemente la presencia de numerosas instituciones no va acompañada de actuaciones coherentes y coordinadas bajo estrategias definidas desde los territorios, predominando todavía la visión sectorial y centralista de los diferentes servicios que se ofrecen desde los ministerios públicos, donde predominan actitudes de competencia más que de complementariedad.

En este sentido, resulta fundamental el papel que asuman las Agencias de Desarrollo en la definición de estrategias desde los territorios, para luego ser capaces de actuar como organismos intermediadores y de coordinación entre las Políticas Públicas y las MIPyMEs, garantizando que toda la información existente destinada al desarrollo de la actividad empresarial y de los territorios, llegue a la mayor cantidad de empresas y gobiernos locales.

• La Economía basada en el Conocimiento

Existe consenso entre las Agencias Españolas sobre la necesidad de asumir el propósito de la UE de «liderar una economía basada en el conocimiento». Esto significa que las Agencias de Desarrollo deben encontrar caminos que les permitan fortalecer la participación de los integrantes de las Instituciones, y de todas las oficinas encargadas de «gestionar la información» a efecto que los servicios virtuales y los servicios directos prestados en el territorio se convier-

tan en el eje de la gestión del conocimiento que realicen las Agencias.

El propósito de las Agencias Españolas de «virtualizar y territorializar» los servicios no debe generalizarse para todas las Agencias. Cada una de ellas deben adaptar la forma de prestación a cada realidad territorial y a las condiciones del contexto. Si bien siempre es recomendable la presencia física de las Agencias en el territorio, ya sea en forma directa o a través de sus nodos o sedes, no deja de ser menos importante la oferta de servicios mediante un canal de acceso virtual. Lo ideal sería combinar ambas formas de prestación de servicios desde las Agencias. Todo depende, en última instancia, de la capacidad de adaptación de los usuarios y de las particularidades de cada territorio.

• Promoción al Desarrollo Integral de las Empresas

La promoción integral al desarrollo de las empresas se vincula con la puesta en marcha de servicios financieros y no financieros. Las Agencias deben gestionar iniciativas innovadoras que garanticen procesos de ayuda a las PyMEs en todo su ciclo de vida. En la actualidad no existe un compromiso de los agentes financieros en apoyo a las iniciativas empresariales. En este sentido, tanto en Argentina como en España, las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR) juegan un papel fundamental como entidades de apoyo financiero a las empresas.

La mayoría de las PyMEs enfrentan serias dificultades a la hora de necesitar financiamiento, tanto las empresas que se encuentran en la fase inicial de formación como aquellas que tienen una trayectoria pero su continuidad se ve amenazada. Esta cuestión se agudiza aun más en momentos de recesión y crisis económica, donde la necesidad de ayuda a las PyMEs se convierte en una actividad fundamental. En este sentido, las Agencias de ambos países deben «pensar» en mecanismos de financiación que permitan a las empresas tener un crecimiento en el largo plazo.

113

• Las Agencias como Instituciones Innovadoras

Ambas experiencias demuestran que según el escenario donde están insertas, deben readequar su perfil diseñando nuevas estrategias que les permita acomodarse a las nuevas condiciones del entorno. Para el logro de esta meta, las Agencias de Desarrollo deben ser capaces de convertirse, ante todo, en instituciones innovadoras, adaptarse conceptualmente a los nuevos escenarios a partir de incorporar la innovación que necesitan para competir en el nuevo contexto económico. En este sentido, tanto las Agencias argentinas como las españolas tienen ante sí la responsabilidad de asumir nuevos desafíos de cara al presente siglo.

Todavía queda mucho por hacer...

Si se toma como referencia la experiencia de las Agencias Españolas, es importante resaltar el destacado papel que han tenido en los últimos 20 años como promotoras de las economías regionales, en la inserción del sector empresarial a los sistemas productivos, en los pro-

La consolidación de las instituciones son procesos largos y demandan grandes esfuerzos de todos los actores territoriales.

Es una tarea permanente de aprendizaje donde los procesos no son lineales, donde el tema de la concertación no siempre llega a feliz término, donde los diferentes intereses entre actores conducen con frecuencia a situaciones de conflicto, donde no todos tienen la misma noción del largo plazo... y se puede continuar enunciado una larga lista de obstáculos.

cesos de I+D+i, en el fomento de entornos innovadores y en la promoción del asociativismo y cooperación entre empresas e instituciones a través del sistema de Redes.

En el caso de las Agencias Argentinas se tiene escasa perspectiva temporal para realizar evaluaciones globales. Aun así existen experiencias exitosas ya citadas como ejemplos en el punto 2. De todos modos, a pesar de las dificultades que presenta el contexto político y económico del país para la puesta en marcha de estos procesos institucionales, es importante destacar el enorme esfuerzo de los actores e instituciones públicas y privadas en el proceso de conformación de las Agencias, y de la creación de una Red de Agencias de Desarrollo Productivo como referente de coordinación y cooperación nacional.

No obstante el esfuerzo realizado, todavía queda mucho por hacer...

La consolidación de las instituciones son procesos largos y demandan grandes esfuerzos de todos los actores territoriales. Es una tarea permanente de aprendizaje donde los procesos no son lineales, donde el tema de la concertación no siempre llega a feliz término, donde los diferentes intereses entre actores conducen con frecuencia a situaciones de conflicto, donde no todos tienen la misma noción del largo plazo... y se puede continuar enunciado una larga lista de obstáculos.

Pero a pesar de las dificultades y limitaciones existentes, las experiencias en marcha van demostrando que, con pasos más lentos, con un fuerte trabajo en el territorio por parte de los agentes locales, y siguiendo una estrategia a largo plazo basada en cambios progresivos, es posible construir, en el marco de esta nueva institucionalidad, un proceso de desarrollo desde lo local, utilizando las capacidades, recursos y el saber hacer de cada lugar. ■

Lic. Mónica Bifarello
Coordinadora Técnica
Plan Estratégico Rosario

Plan Estratégico: ampliar la perspectiva

Lic. Mónica Bifarello

115

En 1995 Rosario encaró un desafío inédito: la fijación de objetivos estratégicos para la ciudad, consensuados entre actores públicos y privados. Por primera vez el futuro se discutía y se concebía como una tarea de toda la ciudad. Asumíamos la importancia de contar un plan que no buscaba sustituir al plan de gobierno, sino complementarlo con la riqueza de diversas miradas y trascender en el tiempo, más allá de una gestión.

En 1998 se presentó el Plan Estratégico Rosario (PER), un ambicioso menú de proyectos que sintetizaban las aspiraciones de la ciudad, voluntad representada por más de 100 instituciones que participaron en su elaboración. De esta manera se abría una nueva dimensión de la gestión local. Poco a poco, y a medida que el PER fue ganando visibilidad, se posicionó como un ámbito natural para el análisis y el debate de los principales temas de la ciudad.

Pero no se trataba sólo de hacer diagnósticos y formular proyectos, sino de gestionarlos y proyectar acciones a mediano y largo plazo. Esto requirió un proceso de aprendizaje de los actores locales, y nos impuso la necesidad de crear instrumentos propios, basados en las experiencias de otras ciudades pero orientados a servir a las particularidades de la nuestra. En la etapa de gestión estratégica las tareas centrales del PER apuntaron a impulsar y motorizar los proyectos; monitorear el cumplimiento de plazos y objetivos; introducir ajustes, correcciones o agregados de acuerdo a las modificaciones del contexto; y difundir extensamente el contenido del plan.

Los avances registrados hasta hoy son el resultado de lo que la ciudad, en su conjunto, ha logrado materializar a través del esfuerzo común. En este marco, por su importancia relativa, no todos los proyectos han concitado en este tiempo el mismo interés y dedicación. Por su pe-

so específico, algunos se transformaron en ejes de la acción estratégica de la ciudad y fueron priorizados para potenciarlos de modo particular. La jerarquización de estos proyectos se realizó por consenso durante distintas jornadas de trabajo y seguimiento del plan.

Entre las prioridades establecidas por el plan estratégico de la ciudad se encuentran la Hidrovía, el Puente Rosario-Victoria, la reconversión del Puerto Rosario, la gestión del Sistema Vial Metropolitano de Accesos a la ciudad (incluyendo los accesos internos), el Aeropuerto Internacional Rosario, la Autopista Rosario-Córdoba, el Sistema Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Polo Tecnológico Rosario), el Plan Rector Ambiental, el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat), el Nuevo Hospital de Emergencias «Dr. Clemente Álvarez», la preservación del patrimonio urbano, el Sistema Urbano Regional de Espacios Verdes, la reconversión urbana del frente ribereño de la ciudad (desde el Parque de la Bandera hasta Puerto Norte, incluyendo la extensión norte del Parque de España y el complejo Scalabrini Ortiz), la Descentralización y Modernización del Municipio, la Agencia Regional de Desarrollo, el Ente de Coordinación Metropolitana, la Autonomía Municipal, la Reconversión del Sistema Ferroviario Regional de Cargas, el Sistema de Gestión Turística y el Plan de Revitalización del Area Central de Rosario.

A pesar de que algunos temas siguen quedando pendientes, otros han logrado importantes avances y algunos proyectos se encuentran finalizados o en funcionamiento. Apoyados en el seguimiento realizado sistemáticamente desde la Oficina de Coordinación del Plan, podemos decir que el balance es altamente positivo. El Plan Estratégico Rosario logró superar, con mucho, cualquier otro intento anterior de coordinar y movilizar fuerzas hacia objetivos pre-determinados. Entre otras cosas, ha conseguido generar dinámicas sociales de compromiso y acuerdo novedosas, participativas e inclusivas, superando la modalidad declarativa para viabilizar efectivos cursos de acción. Cabe mencionar en ese sentido, a modo de ejemplo, las iniciativas en pos de la concreción del Puente Rosario-Victoria (cuando la obra se hallaba paralizada) surgidas durante las Jornadas de Seguimiento de las Grandes Obras de Infraestructura de la Región Rosario, que nuclearon a todo el arco institucional y político.

Esta movilización no debe pasar desapercibida. Por el contrario, es necesario valorizarla como un ejemplo concreto y paradigmático de todo lo que es posible lograr cuando se articulan esfuerzos convergentes y en pos de objetivos comunes. Esfuerzos, por lo demás, no despojados de intereses sectoriales, justamente porque se trata de logros que benefician a toda la ciudad y a la vez promueven el desarrollo de los proyectos particulares articulados alrededor de su materialización.

La verdadera fortaleza del Plan Estratégico Rosario está dada, principalmente, por la justeza de la visión global que las instituciones de la ciudad plantearon como horizonte, posible y deseable, en los orígenes. La Visión Estratégica de la Ciudad, definida en el 98, planteaba: «Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur».

Esta fue una definición correcta, y podemos constatarlo porque su valoración persiste en el tiempo. Una encuesta de opinión realizada durante mayo y junio de 2003 entre 150 instituciones que integran el Consejo General del Plan¹, cuyo objetivo fue actualizar la percepción que los representantes institucionales tenían de los aspectos más relevantes de la ciudad, de-

¹ La encuesta fue realizada conjuntamente por el Consejo Técnico Consultivo del PER y su Oficina de Coordinación.

mostró el alto grado de consenso que mantiene el contenido de la Visión Estratégica de la Ciudad, con un 87 por ciento de menciones a favor (de acuerdo, 54 por ciento; muy de acuerdo, 33 por ciento).

En este sentido, resulta insoslayable una referencia a un aspecto que no es menor y hace también a la esencia de la planificación estratégica: haber superado con éxito —una prueba de fuego para el plan— la terrible crisis económica, social e institucional que atravesó el país en estos años. Aunque la magnitud de esta crisis generalizada no figuraba entre las previsiones del plan, los objetivos, así como la determinación de llevar adelante las transformaciones necesarias, siguen teniendo vigencia. En todo caso, el desafío permanente es producir los ajustes para afrontar la nueva realidad. Son precisamente los planes estratégicos mismos las herramientas idóneas para realizar estos ajustes.

Por otra parte, la misma encuesta valoró como prioritarios tres proyectos, que se consideran necesarios para continuar avanzando hacia los objetivos estratégicos de la ciudad: la finalización de la Autopista Rosario-Córdoba; el desarrollo del Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Programa Rosario Hábitat); y la efectivización de la Autonomía Municipal.

Resulta interesante detenerse un momento en el análisis del grado de avance registrado por cada uno de estos proyectos en relación con los actores involucrados. La Autopista Rosario-Córdoba es un proyecto con avances medios en la calificación del sistema de seguimiento de proyectos del PER. En la misma evaluación, el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares aparece con avances significativos, mientras que la Autonomía Municipal cuenta con avances mínimos. El proyecto Autopista Rosario-Córdoba depende en su totalidad —por cuestiones de financiamiento— de actores externos, principalmente el Estado nacional y las provincias de Santa Fe y Córdoba. En tanto, la gestión del Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Rosario Hábitat) recae en la Municipalidad de Rosario. La Autonomía Municipal es un proyecto que involucra a todo un espectro del arco público (principalmente del Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario).

Sólo a modo de ejemplo, una primera lectura (parcial y lógicamente incompleta) de esta situación muestra que el avance de los proyectos de la ciudad es menor cuanto más compleja es la trama institucional que involucra su desarrollo y más lejano es el resorte de decisión.

En un rápido repaso por la totalidad de los proyectos podemos ver que esta situación podría adoptarse como una primera conclusión, con la salvedad de algunas obras puntuales como el puente Rosario-Victoria, que, no obstante, como ya mencionamos, recibió un fuerte impulso por la movilización unánime de todo el espectro político e institucional de la ciudad.

El avance significativo alcanzado por el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Rosario Hábitat) pone de manifiesto un aspecto muy interesante y absolutamente novedoso de los resultados logrados por el PER. Este aspecto es la creciente identificación y vinculación alcanzada entre plan estratégico y plan de gobierno. Un plan estratégico contempla la definición de políticas económicas, sociales y urbanísticas en el ámbito local, concertadas

La Visión Estratégica de la Ciudad, definida en el 98, planteaba: «Rosario, una ciudad sustentada en el trabajo y la creación, con oportunidades de vida y de progreso para todos sus habitantes, que recupera el río y se constituye en punto de integración y encuentro en el Mercosur».

entre el Municipio y los principales actores e instituciones de los sectores público y privado. Su objetivo es poner en marcha proyectos que revitalicen la actividad económica y social de una ciudad. El plan de gobierno, en cambio, es la materialización de un proyecto político para la ciudad, avalado por la voluntad mayoritaria de la población, que le da legitimidad. Sin embargo, por su propia lógica de implantación, el plan de gobierno implica una visión parcial, ya que existe en contraposición con otros proyectos, a los que logra imponerse a través de elecciones democráticas.

La experiencia concreta de los últimos ocho años en Rosario pone de manifiesto una apertura del plan de gobierno a una visión más integral y abarcativa, expresada en el plan estratégico, que contempla la opinión y los intereses directos de los distintos actores sociales y económicos de la ciudad. De esta manera, el plan estratégico deja de ser una mera expresión de buenas intenciones para convertirse en un instrumento concreto a través del cual la sociedad fija sus prioridades. Y el plan de gobierno se fortalece, al alimentarse de una visión más amplia. En este contexto, la planificación urbanística es tomada como un componente fundamental por su impacto directo en la calidad de vida de la población, ya que permite mejorar la infraestructura de la ciudad.

El avance significativo logrado por el Plan Integral de Actuación en Asentamientos Irregulares (Rosario Hábitat) tiene que ver con esta compenetración de los planes. Este proyecto fue reiteradamente priorizado en las sucesivas jornadas de seguimiento del PER, y ejecutado con determinación por la Municipalidad de Rosario, a través del Servicio Público de la Vivienda, con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo. Aquí cabría citar también otros proyectos estratégicos asumidos por la gestión local, tales como la Descentralización Municipal; los Centros Crecer; los proyectos emblemáticos de la salud pública: Centro de Especialidades Médico Ambulatorias de Rosario (CEMAR), Unidad de Oncohematología y Transplante de Médula Osea, construcción del nuevo Hospital de Emergencias (HECA); los proyectos sobre el espacio público, ya sea a través de la integración de la ciudad y el río, o los proyectos educativos, del juego y la convivencia (Granja de la Infancia, Jardín de los Niños).

Esta capacidad de la ciudad de avanzar en forma efectiva en la materialización de sus proyectos prioritarios se debilita cuando los resortes de decisión y los actores involucrados están ubicados en un plano externo. Tal es el caso, por ejemplo, de los otros dos temas surgidos de la encuesta: la Autopista Rosario-Córdoba y la Autonomía Municipal. Es en estos casos cuando los planes estratégicos deben reforzar su papel de constitución de un lobby regional.

Respecto de la autopista —proyecto con avances medios—, pese a tratarse de uno de los proyectos emblemáticos de infraestructura para el desarrollo regional, la incidencia de la esfera de acción local es muy limitada. Además, en este caso se nota una marcada ausencia de resortes de acción de carácter regional, indispensables para apuntalar iniciativas de esta escala. Este panorama se potencia negativamente con la complejidad propia del proyecto, por la multiplicidad de actores, y las complicaciones de la historia reciente: crisis económica generalizada, cambios traumáticos de gobierno e incumplimientos del sector privado. Resulta imprescindible que el convencimiento manifestado por las distintas instituciones que componen el PER respecto de la necesidad de concretar el proyecto se materialice en acciones concertadas. Como en el caso del Puente Rosario-Victoria, se trata de trascender la esfera de lo local para jugar un papel determinante en el escenario regional, provincial y nacional.

El proyecto de la Autonomía Municipal, en cambio, si bien hasta el momento registra avances mínimos, se presenta, en cierto sentido, como un tema de resolución más accesible. Exis-

te un marco técnico legal e institucional que posibilitaría materializar el proyecto en forma inmediata. El procedimiento correcto sería el de la reforma de la Constitución Provincial; sin embargo nada impediría que hoy se dictara una ley provincial que reconozca la autonomía de los municipios, en consonancia con el artículo 123 de la Constitución Nacional. Una vez declarada la autonomía municipal, se necesitan además leyes que la hagan operativa y que fijen las pautas para determinar el alcance y los contenidos de dicha autonomía.

Existe, al nivel de los municipios y del sector privado, un amplio consenso respecto de las ventajas potenciales de la autonomía municipal y de la necesidad de hacerla realidad. Sólo falta la decisión política del gobierno provincial. Pero, en este sentido, quizás el espacio a recorrer para concretar este proyecto no sea sólo el del debate político, anclado en las reglas y modos de hacer de la política, sino uno más enriquecedor, de cara a toda la gente y a sus instituciones, participativo y amplio, que incluya lo político sin excluir al resto de la sociedad.

Son precisamente estos temas los que van configurando la necesidad de contar con espacios de acuerdo más amplios, más inclusivos, si cabe, que el de un plan estratégico anclado sólo en lo local.

En estos años en Rosario hemos experimentado los beneficios de contar con un plan estratégico pensado para la escala de la ciudad, pero también comenzamos a toparnos con sus limitaciones. Limitaciones que no tienen que ver con lo metodológico y lo operativo —aunque tampoco debe desecharse la posibilidad de revisar estas cuestiones de cara al futuro— sino fundamentalmente con la escala territorial de actuación.

La planificación de la ciudad choca con sus propias fronteras geográfico-políticas. Pero en el caso de Rosario, la ciudad no tiene una existencia aislada. Por el contrario, integra una trama urbana más compleja, de escala metropolitana. Y lo mismo les ocurre a los municipios y comunas vecinos. Temas como el transporte, la disposición final de los residuos, incluso la posibilidad de abordar cuestiones más generales, institucionales en el caso de la Autonomía, o de infraestructura en el caso de la Autopista, ya no tienen solución ni razón de ser si son encarados desde las ópticas aisladas de cada una de las ciudades por separado.

Ya en el momento de la formulación del PER resultaba claro que este sería el próximo paso a dar. Pero también era evidente que, por la complejidad de la tarea de articular actores e intereses tan diversos, que nunca habían compartido un espacio de planificación concreta, resultaba necesario ir hacia objetivos más tangibles, avanzar gradualmente, aprender de la experiencia. Y en este sentido, Rosario ha aquilatado una importante experiencia en materia de planificación y gestión participativa.

Incluso ya existen antecedentes de iniciativas recientes que fueron ampliando el horizonte desde la ciudad a la región: la constitución de la Agencia de Desarrollo Regional, o los proyectos del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos. Y en el ámbito mismo del PER, la firma del Acta de Acuerdo Metropolitano en noviembre de 2001, que significó la adhesión del

En estos años en Rosario hemos experimentado los beneficios de contar con un plan estratégico pensado para la escala de la ciudad, pero también comenzamos a toparnos con sus limitaciones.

Limitaciones que no tienen que ver con lo metodológico y lo operativo —aunque tampoco debe desecharse la posibilidad de revisar estas cuestiones de cara al futuro— sino fundamentalmente con la escala territorial de actuación.

gobierno provincial y de los intendentes y jefes de comuna del Area Metropolitana a apuntalar las iniciativas institucionales de carácter metropolitano y a buscar soluciones conjuntas a problemas comunes. Indudablemente, en estas iniciativas tenemos el germen de una planificación estratégica de escala más amplia, que combine la visión del presente y el futuro con la experiencia acumulada y las lecciones aprendidas.

La circunstancia histórica de transitar el inicio de un nuevo período de gestión de autoridades electas, tanto en el plano local como en el regional y provincial, abre la posibilidad de avanzar hacia acuerdos más amplios y de incorporar nuevos actores. Es hora de asumir la escala metropolitana para potenciar recursos, superar históricos problemas y aprovechar oportunidades. ■

Profundización de las vías navegables

Comisión de Transporte de la Bolsa de Comercio de Rosario

121

Argentina es un país que tiene una fuerte dependencia de su comercio exterior, y éste, a su vez, depende en gran medida de la producción de granos y subproductos, mercaderías de mucho peso y poco valor unitario. Es por ello que los fletes del transporte, doméstico y marítimo, tienen una participación elevada en los costos.

La producción argentina de granos llegó en la última campaña a casi 72 millones de toneladas de las cuales se exportarían alrededor de 53 millones. Algunas fuentes estiman que para el año 2011 se producirían 100 millones y se exportarían 78 millones. Por otra parte, si actualmente, de aquellos 53 millones, 42 millones se exportan desde los puertos de up river Paraná (79%), es lógico suponer que en el futuro ese porcentaje será por lo menos igual o mayor. Nosotros estimamos, para el 2011, alrededor de 62 millones de toneladas (80%) a embarcar por los puertos aledaños a nuestra ciudad.

Los mencionados números muestran, con claridad, la importancia que tiene el encontrar una solución a la logística de la producción granaria en gran parte localizada cerca de los puertos aledaños a Rosario, y esta solución se ha logrado, aunque por ahora parcialmente, a través de una mayor profundidad de las vías navegables desde los 26 pies con que podían salir los buques hasta 1996 (a veces mucho menos) y los 32 pies actualmente.

La mayor parte de la producción sojera argentina —80%— (el producto más importante de nuestras exportaciones, alrededor de 7.000 millones de dólares) se cultiva dentro de un círculo con un radio de 300 kilómetros que tiene por centro la ciudad de Rosario. A esto hay que agregar que la mayor parte de la industria de crushing de soja se encuentra situada en los puertos de San Martín y San Lorenzo, al norte de Rosario, y en General Lagos, al sur. También es

importante mencionar que los puertos pertenecen a empresas privadas. Hay toda una estructura logística integrada por la producción de granos (especialmente soja y granos gruesos), ferrocarril, capacidad de crushing, capacidad de almacenaje y puertos con bajas tarifas. A ello se une también la reciente construcción de un importante puente sobre el río Paraná (el Rosario-Victoria), que acerca la producción de la provincia de Entre Ríos a esos puertos.

Como un punto a tener en cuenta, digamos que la Argentina exporta a 120 destinos, soja, harina y aceite, siendo nuestro principal cliente en harina la Unión Europea (con puertos de gran profundidad como Rotterdam) y en poroto de soja, China, país que se ha ido convirtiendo en "soja sudamericana dependiente". Este país asiático tiene una producción de soja de poco más de 16 millones de toneladas y se estima que sus necesidades de importación ya superan los 21 millones de toneladas.

¿Esa importación es temporaria y circunstancial? No, dado que son muchas las restricciones que tiene China para incrementar su área de cultivo en maíz y soja, especialmente por la gran carencia de agua dulce, a lo que se agrega que necesita producir 65 millones de toneladas de carne para alimentar a una población de 1.300 millones de habitantes que actualmente tienen un consumo de casi 50 kgs per cápita.

En base a lo anterior, vemos que gran dependencia tenemos del despacho de productos a granel por la vía marítima, a lo que se une que en razón al fuerte requerimiento de bodegas, los fletes se han incrementado sustancialmente en los últimos meses. El flete desde Argentina a Holanda (Rotterdam) llega a 32 dólares por tonelada. Si el destino es China, el flete llega a 49 dólares. Estamos hablando de casi un 20% del valor del grano de soja.

122 Un principio fundamental para la disminución de los fletes marítimos es la utilización de barcos más grandes, los que tienen un costo unitario menor. Los barcos más usados en el comercio de granos son los Panamax con un calado de algo más de 40 pies. De todas maneras, aunque no podamos llegar a esas profundidades, los costos disminuirán si gran parte de los barcos salen con sus bodegas cubiertas aunque sea parcialmente, ya que evitaremos los costos que se generan por las demoras en los puertos de completamiento, como el de Paranagua (Brasil).

Lo ideal sería que la profundidad en los puertos de origen sea semejante a la profundidad en los puertos de destino.

China tiene los siguientes puertos:

- a) Dalian, en la provincia de Laioning, con un calado de 38 pies que se llevará a 48.
- b) Quinghuangda, en la provincia de Hebei, con un calado de 46 pies.
- c) Tianjin, en la provincia de Tianjin Shi, con un calado de 38 pies que se llevará a 41.
- d) Quingdao, en la provincia de Shandong, con un calado de 44 pies.
- e) Lianyungan, en la provincia de Jiangsu, con un calado de 33 pies que pasará a 43.
- f) Shanghai, en la provincia de Shanghai, con un calado de 30 pies que pasará a 36.
- g) Ningbo, en la provincia de Zhejiang, con un calado de 48 pies.
- h) Xiamen, en la provincia de Fujian, con un calado de 36 pies.
- i) Guangzhou, en la provincia de Guangdong, con un calado de 30 pies.
- j) Shenzhen, en la provincia de Guangdong, con un calado de 42,7 pies.
- k) Zhanjiang, en la provincia de Guangdong, con un calado de 39,4 pies.

Como se puede observar en la lista anterior, los puertos de China están en condiciones de operar con embarcaciones de un calado superior a las que operan en nuestros puertos.

Antes de la década del '90 se habían presentado diversos proyectos buscando la manera más óptima para dar solución al problema que presentaba el despacho de granos desde la zona Rosafé, dado las restricciones de profundidad de sus puertos. A fin de superar esta situación se recurría al operativo de iniciar la carga de los buques en los puertos de up river Paraná completando luego la misma a través de distintos modos, los cuales tenían como base la suposición de que era imposible lograr los 32 pies efectivos por el canal Emilio Mitre. La experiencia había mostrado que poco tiempo después de la apertura del mismo, a fines de la década del setenta, había perdido rápidamente profundidad. Tanto a nivel oficial como en los medios privados de la Capital Federal, se sostenía frecuentemente que no había que ir más allá de los 28 pies. Contra todas estas opiniones pesimistas, un grupo de entidades de la provincia de Santa Fe, nucleadas por la Bolsa de Comercio de Rosario y la de Santa Fe, y con el apoyo del entonces gobernador, presentó un informe pidiendo a las autoridades nacionales el dragado desde Santa Fe a Puerto San Martín a 22 pies efectivos, y desde Puerto San Martín al mar a 32 pies en una primera etapa, y a 36 pies en una segunda, quedando abierta la posibilidad para los 40 pies en un futuro más lejano. Se ha logrado la primera etapa pero hay que avanzar hacia las otras dos, de esta manera el acceso a los puertos de up river Paraná tendría una profundidad acorde con la de los puertos de destino de nuestras exportaciones.

Oswaldo Iazzetta

Doctor en Ciencias Sociales FLACSO (Brasil)

Profesor de la Facultad de Ciencia Política y RR.II.

Investigador del Consejo de Investigaciones de la UNR

Nuestra democracia y la transición pendiente

Oswaldo Iazzetta

125

1. Nuevos y viejos déficit

Han transcurrido veinte años desde el retorno a la democracia y esa celebración coincide con los primeros meses de un nuevo gobierno nacional que, aunque surgió sin concitar demasiadas expectativas, ha generado un inesperado y saludable cambio del clima político, que renueva las esperanzas para encarar viejas y nuevas tareas que ha venido acumulando esta democracia en su corto andar.

Es sabido que el entusiasmo democrático de los primeros años estuvo marcado por una sobrecarga de expectativas que excedía las posibilidades reales de respuesta del régimen democrático. El desencanto que se instaló en los años sucesivos desembocó en un creciente repudio hacia la política y su dirigencia que lo puso al borde del colapso a fines de 2001. Es cierto que el arribo de Kirchner al gobierno ha abierto una nueva e inesperada oportunidad para reconstruir ese vínculo de la ciudadanía con la política y sus instituciones, pero no lo es menos, que esta dirigencia tiene ante sí a una sociedad más exigente, más dispuesta a fiscalizar sus actos y promesas que en el pasado.

Asimismo, este gobierno enfrenta una agenda pública que combina nuevas cuestiones surgidas en este período democrático, como el alarmante e inédito nivel de desigualdad social — en un país que se jactaba de poseer los mayores niveles de integración y homogeneidad social de la región—; y otras de vieja data, que no podrán postergarse sin poner en riesgo nuestra propia subsistencia como comunidad: me refiero a la crónica inobservancia de la norma jurídica como fuente de nuestro fracaso colectivo. Este último no es un problema enteramente

nuevo: el desprecio por la norma y el Estado de Derecho ha sido entre nosotros normal, y aunque los golpes de estado son su expresión más dramática, esa actitud persiste en la actual democracia bajo modalidades más atenuadas. Pese a los avances registrados en términos de libertades públicas —por lo demás, sólo posibles bajo un régimen democrático—, subsisten notorios déficit institucionales que plantean serios desafíos para esta democracia.

Nunca hemos sentido tan intensamente cercano el aserto de que podemos seguir «hundiéndonos indefinidamente» como sociedad. La declinación de Argentina no es reciente, pero como se ha dicho en otras ocasiones, esta vocación autodestructiva se alimenta de un estado de anomia persistente que nos priva de un marco adecuado para reorientar nuestro esfuerzo colectivo.

En suma, los principales déficit a enfrentar son de orden social e institucional y difícilmente podamos hallar respuestas aisladas para cada uno de ellos: es preciso una visión integrada que los reconozca como parte de una unidad inseparable. Esto es, así como cualquier mejora institucional resultará insostenible dentro de una sociedad desigual e injusta, del mismo modo, la reparación de esa brecha también exige mejores instituciones que la resguarden del clientelismo y paternalismo.

2. Un balance de los 20 años de democracia

126

La actual etapa democrática arroja un saldo con claroscuros notorios. Aunque no constituye un dato menor que haya subsistido tras haber sorteado serios obstáculos, su continuidad dista mucho de representar un punto de llegada y aún debe enfrentar nuevos y poderosos desafíos.

Una mirada retrospectiva nos revela que esta etapa democrática satisface mejor que cualquiera del pasado, los requisitos de un régimen poliárquico. Recordemos que en nuestra historia política, el fraude electoral, las proscripciones, los triunfos electorales no reconocidos, la persecución de opositores y las restricciones a la libertad de expresión, fueron moneda corriente durante un largo período dominado por democracias parciales e incompletas que alternaban con gobiernos de facto.

Aunque hoy disponemos de un umbral mínimo más aceptable para la existencia de una democracia —que coincide con las condiciones mínimas que fija el concepto de «poliarquía» de Dahl—, ese piso resulta insuficiente si convive con desigualdades sociales extremas como las que registra nuestro país en los últimos años.

Resulta paradójico que los antagonismos, las proscripciones y las persecuciones de antaño se hayan dado en el contexto de sociedades más integradas, más homogéneas e igualitarias que las que enmarcan a esta etapa, curiosamente signada por la fe en el pluralismo y la convivencia. Aunque este ejercicio contrafáctico resulte estéril, es irresistible no advertir que la experiencia política de aquellas generaciones —dominada por la intolerancia y el sectarismo— tuvo como marco una sociedad con un horizonte de movilidad social e igualdad que se ha esfumado, en cambio, para las actuales.

Es indudable que este proceso de desigualación social priva a la democracia de un ámbito estructural homogéneo como el que convivió paradójicamente, con el ciclo inestable en que alternaban democracia y autoritarismo.

El contraste que revelan los indicadores sociales desde el comienzo de la democracia has-

ta nuestros días permite dimensionar el deterioro experimentado. En 1983 la tasa de desempleo apenas rozaba el 4 por ciento de la población económicamente activa, menos del 10 por ciento de la sociedad estaba bajo la línea de pobreza. Veinte años después, la tasa de desempleo supera al 20 por ciento de la sociedad activa, más del 50 por ciento de los argentinos está bajo la línea de pobreza y un 25 por ciento vive en la indigencia.¹

Esto no resulta irrelevante pues una democracia que se muestre impotente para impedir las desigualdades sociales y la permanente falta de oportunidades económicas, es una democracia difícilmente defendible.

2.1 Claroscuros en lo político—institucional

Para alcanzar un mejor juicio histórico sobre esta etapa es preciso situar estos últimos veinte años dentro del mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, la permanencia del voto como mecanismo de elección pacífico de autoridades, la libertad de competencia, la libertad de prensa, etc. que hoy parecen magras conquistas —y no caben dudas que resultan insuficientes— adquieren una significación distinta. Este magro «capital» que hoy consideramos «normal» no estuvo en cambio asegurado para las generaciones pasadas, habituadas durante décadas a la discontinuidad institucional, a la presencia de las fuerzas armadas como un actor político más y al empleo de la fuerza como instrumento «legítimo» y regular de la vida política.

Cuando juzgamos estos últimos veinte años adoptando el largo plazo como telón de fondo, lo que hoy percibimos como un modesto avance, adquiere otro significado, que revela un maduro y perdurable aprendizaje de aquel pasado.

Con sus asignaturas pendientes y flaquezas, esta democracia, considerada en perspectiva histórica, es más democrática y cubre mayores exigencias institucionales que las conocidas en décadas anteriores.

A continuación, ensayaremos un breve balance de las luces y las sombras de estas dos décadas de vigencia democrática.²

- En primer término cabe destacar la continuidad democrática, sin precedentes desde 1916. Asimismo, la permanencia de la democracia en estas dos décadas interrumpe un trágico ciclo [MW6VE1] de alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios que se extendió durante las cinco décadas que median entre el golpe militar de 1930 y la recuperación de la democracia en 1983.

- Asociado al ítem anterior, cabe resaltar la subordinación del poder militar al poder civil. Si durante las cinco décadas precedentes las Fuerzas Armadas operaron como una «fuerza política» más, desde 1983 han abandonado su papel político y difícilmente sean percibidas como actores en esas lides. Eso quedó especialmente evidenciado en el crítico período que precedió y siguió a la renuncia de Fernando de la Rúa. Asimismo, durante estos veinte años hubo un gradual —pero no por ello menos tenso— desplazamiento hacia el liderazgo civil que fue puesto nuevamente a prueba cuando, tras su asunción a la Presidencia, Kirchner designa

¹ Véase **Joaquín Morales Solá**, «1983/2003. Veinte años de democracia», *La Nación*, 26/10/2003. Puede consultarse también en este Anuario el artículo de Adriana Chiroleu et al.

² Algunos aspectos de este balance ya fueron desarrollados en **Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta**, «Los consensos adquiridos y la nueva agenda democrática», en **Quiroga, H. y O. Iazzetta (Comps.)**, *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política*, Rosario, Homo Sapiens, 1997.

nuevos jefes militares provocando un masivo pase a retiro de los más antiguos. Esta decisión de Kirchner y la posterior reapertura de las causas contra militares por violaciones a los derechos humanos durante los años del Proceso han sido aceptados por las Fuerzas Armadas sin protestas, lo que prueba, según los especialistas, hasta qué punto los militares de hoy difieren de sus predecesores.³

• Hubo alternancia de partidos en el gobierno nacional en dos ocasiones: en 1989 cuando Alfonsín le entrega el mando a Menem y en 1999 cuando a éste lo sucede de la Rúa. Asimismo, los triunfos del radicalismo y la Alianza (1983 y 1999) significaron dos derrotas del justicialismo, echando por tierra la «ley de hierro» que lo consideraba invencible electoralmente. Este aspecto no debe subestimarse pues las generaciones socializadas políticamente antes de la redemocratización de 1983, estaban convencidas de la imposibilidad de una alternancia en el poder, producto de la invulnerabilidad del peronismo en elecciones libres.⁴

Sin embargo, en ese mismo lapso también emergen algunos rasgos que ensombrecen ese panorama político-institucional, a saber:

• En estos veinte años dos presidentes no culminaron sus mandatos, y aunque tal vez en el límite de lo aceptado legalmente, ambos fueron reemplazados de acuerdo a los procedimientos vigentes. En especial, el colapso institucional desatado en diciembre de 2001, instaló el triste récord de cinco presidentes en diez días.

En estos casos, caen los presidentes, pero no se desbarrancan enteramente los regímenes democráticos. Aunque desde luego sería preferible no tener que enfrentar situaciones de este tipo, tampoco podemos ignorar que en las décadas pasadas, ante circunstancias similares, el instrumento para reconstituir un pretendido orden era el golpe militar, en tanto hoy esas crisis se encauzan dentro de las propias instituciones representativas.

• Aunque la alternancia ha sido posible en el orden nacional en dos ocasiones, aún persiste un gran número de provincias que no han experimentado la alternancia desde 1983 —entre ellas Santa Fe.⁵ Si bien la alternancia no es condición necesaria para considerar a un régimen como democrático, su ausencia puede convertirse en un bloqueo para promover mejoras en la calidad de sus instituciones.⁶

Los déficit institucionales que exhiben algunas de esas provincias, exigen prestar mayor atención a los regímenes políticos subnacionales, no sólo para promover una mejora en la calidad de la democracia dentro de sus jurisdicciones, sino también, para tornar más efectivas

³ Véase **Robert Potash**, «Los militares ya no son actores políticos», *La Nación*, 26/10/2003.

⁴ Félix Luna recuerda el impacto que tuvo la derrota del peronismo en octubre de 1983: «Provengo de una generación que estuvo sellada por una certeza: la inevitabilidad del triunfo peronista en cualquier elección, habida o por haber» (véase su artículo «Un sentimiento que reunió a vencidos y vencedores», *La Nación*, 26/10/2003).

⁵ En la provincia de Buenos Aires el PJ llega al poder en 1987 y cumplirá 20 años de permanencia en el gobierno cuando Felipe Solá complete su período en el 2007.

⁶ En las elecciones de gobernador realizadas en el 2003, en 19 de las 22 provincias se impuso el oficialismo provincial —las únicas excepciones son San Juan, Tierra del Fuego y Chubut—. Esto confirma el generalizado triunfo de los gobiernos provinciales, del partido que sean (véase **Rosendo Fraga**, «Los límites reales del Presidente», *La Nación*, 28/10/2003). Estas elecciones provinciales muestran «la resistencia de la vieja política», «la permanencia de los viejos dirigentes y de las más viejas estructuras». Pero estas no quedan confinadas a los ámbitos provinciales sino que se proyectan al principal cuerpo parlamentario del país: el Senado. A propósito de esto puede consultarse a **Joaquín Morales Solá**, «La increíble resistencia de la vieja política», *La Nación*, 29/10/2003.

ciertas estrategias de perfeccionamiento del orden nacional que resultarían condenadas al fracaso si en ellas se perpetuaran «viejas» prácticas provenientes de las primeras. Constituye un error concentrar los esfuerzos exclusivamente en el orden nacional sin reparar suficientemente en las proyecciones que ciertas prácticas particularistas de orden subnacional mantienen sobre las instituciones representativas del ámbito nacional (el caso del Senado es emblemático en este sentido).⁷

Eso coincide con realidades en las que el peso relativo del empleo público provincial —en el marco de una creciente desocupación y pobreza— convierte al aparato gubernamental en una verdadera «maquinaria electoral». Se trata de estados provinciales impotentes para cumplir sus funciones esenciales, pero que en cambio, acumulan un inmenso poder al actuar como principal fuente de empleo provincial.⁸

- En estos veinte años de democracia también ha variado la configuración del sistema partidario, afectando el bipartidismo que preexistía desde 1946. Aunque durante estas dos décadas el bipartidismo resultó atenuado por la constante presencia de terceras fuerzas que pugnan por un espacio entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (Partido Intransigente —PI—, Unión del Centro Democrático —UceDé—, Movimiento por la Dignidad —MODIN—, Frente para un País Solidario —FREPASO—), resultó seriamente sacudido por la crisis de representación que eclosionó a fines del 2001. Aunque es posible hablar de una crisis del bipartidismo, esa crisis no afectó a los dos polos con igual intensidad (Torre, 2003). Mientras el polo peronista conserva mayor fidelidad de sus votantes y una relativa independencia ante el desempeño de sus gobiernos, es el radicalismo el que desde 1987 experimenta una sostenida caída de su respaldo electoral hasta llegar a su peor registro (2.5%) en las últimas elecciones presidenciales del pasado mes de abril.⁹

129

La fragmentación y volatilidad del voto que expresa el polo no peronista nos encamina a «un sistema de partidos desequilibrado» (Torre, 2003:661), y las posibilidades de «reequilibrar» esa tendencia dependerán primordialmente, de la reconstitución de nuevas fuerzas dentro de ese polo.

Al mismo tiempo, el Partido Justicialista (PJ) se perfila como un partido predominante capaz de obtener una mayoría electoral persistente. Llegó a la presidencia en 1989 y cuando finalice su mandato Kirchner en el 2007, habrá gobernado 16 de los 18 años transcurridos en ese lapso, exceptuando el interregno de dos años bajo el gobierno de la Alianza.

La preocupación en torno al carácter predominante del PJ se instaló en los años 90 cuan-

⁷ Como resalta O'Donnell (2003:92), la ciencia política contemporánea dominante se ha centrado exclusivamente en el régimen nacional omitiendo considerar los impactos de los regímenes subnacionales en el funcionamiento de aquél: estas regiones, en algunos casos, con severos déficit en sus prácticas institucionales —con resabios particularistas y clientelistas— envían sus representantes a las instituciones políticas nacionales del régimen, permeándolas así con actores, intereses y estrategias no democráticos.

⁸ Según datos de 1999, la presencia de los agentes del sector público provincial por cada mil habitantes, muestra variaciones que ilustran las potencialidades de algunos distritos para comportarse como «maquinarias electorales»: mientras en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ese personal representa a 37 personas de cada mil habitantes, en Catamarca esa proporción se eleva a 72, en Formosa a 67, en La Rioja a 87, y en Santa Cruz a 88 (véase Oszlak, 2003:524).

⁹ Conviene resaltar algunos matices en torno a la performance de la UCR, pues la ausencia de un liderazgo nacional no le ha impedido a este partido retener la primera minoría en las dos cámaras legislativas nacionales y conservar el control de media docena de gobernaciones provinciales.

do, coincidiendo con la ausencia de oposición, la confrontación Menem—Duhalde convirtió al partido gobernante en expresión del gobierno y la oposición, simultáneamente. En esas circunstancias, los límites del sistema político coincidían con los del PJ que actuaba como un «sistema político en sí mismo» (véase Torre, 1999). Entonces, la principal oposición al gobierno justicialista provenía de su propio partido, actuando como una fuente de inestabilidad para su gobernabilidad.

En nuestros días suele confundirse «partido hegemónico» con «predominante» sin repararse suficientemente en los matices que ambos conceptos reconocen. La permanencia de un partido en el gobierno y la consiguiente ausencia de alternancia no bastan para considerarlo hegemónico.

En tanto el partido hegemónico adquiere esa posición apelando a restricciones y trabas en la competencia electoral, el predominante en cambio, se impone en una contienda libre que refleja no sólo la capacidad del partido triunfante para captar al electorado, sino la incapacidad de la oposición para coaligarse y generar una alternativa confiable y atrayente. El partido predominante contiene un componente relacional, de modo que no se explica sólo por la vocación de un partido de retener el gobierno sino también, por los déficit de la oposición para disputarlo exitosamente.¹⁰

3. Déficit institucional: la construcción de un país «normal»

130

El gobierno de Kirchner expresa una mejora en la calidad de la discusión pública, redefiniendo y ampliando la agenda de debate y manifestando voluntad por recomponer lo político.

Este último aspecto no resulta indistinto pues aunque la gravedad de la crisis socioeconómica nos impulse a circunscribir el diagnóstico dentro de esos límites, ello no bastaría para identificar la naturaleza de nuestros problemas, empobreciendo —por ende— la agenda de tareas a encarar.

Conviene a tal efecto, reparar en la evaluación que ensaya Pierre Rosanvallon sobre nuestra situación actual: «...la crisis que atraviesa hoy un país como la Argentina no puede interpretarse simplemente a partir de factores económicos y financieros que son su causa inmediata. No tiene sentido a menos que se la sitúe en la historia prolongada de una declinación ligada a la dificultad recurrente en hacer existir una nación fundada en el reconocimiento de las obligaciones compartidas» (2003:18).

Esta crisis excede, por lo tanto, los límites del subsistema económico y exige interrogarnos sobre las reglas explícitas o implícitas que orientan la acción colectiva en una comunidad. Éstas forman parte del campo de lo político, es decir, una modalidad de existencia de la vida comunitaria y de acción colectiva que da forma a la vida de la polis y que va más allá del mero ejercicio inmediato de la política entendida como la competencia partidaria para el ejercicio del poder, la acción gubernamental cotidiana o la vida ordinaria de las instituciones (Rosanvallon, 2003:20).

Esta lectura permite identificar de manera más pertinente, los desafíos que enfrentamos como comunidad y que hallamos debidamente interpretados en la convocatoria presidencial

¹⁰ Una interpretación que enfatiza la idea de partido hegemónico es formulada por **Rosendo Fraga** en «Los límites de la hegemonía», La Nación, 16/09/2003 y en «Seguirá dependiendo de Duhalde», La Nación, 01/10/2003.

a recrear las instituciones y a construir un «país normal». Esta consigna —la revolución es construir un país normal—¹¹, expresa la modesta intención de apegarnos a la norma. A nadie escapa, sin embargo, que esa empresa dista de resultar modesta —sino más bien titánica— en un país que carga con una secular «tendencia a la ajuricidad».

En otras palabras, lo «normal» en Argentina es «la inobservancia generalizada de la norma jurídica». Como ha expresado Nino, la nuestra es una historia fuera de la ley, marcada por un «...desprecio absoluto a la legalidad y al estado de derecho».¹² Según este autor, los argentinos tenemos todos la sensación de estar al margen de la ley y no sólo somos agentes de la anomia sino también sus víctimas.

En efecto, aunque este desprecio por la norma parece aumentar nuestro margen de acción individual, encierra al mismo tiempo, una lógica autodestructiva que concluye afectando a sus presuntos beneficiarios, comprometiendo la eficiencia de las instituciones y las posibilidades de cooperación. Esa inobservancia de la norma se convierte por lo tanto en una «anomia boba», que nos entrapa como sociedad en una «dinámica de interacción autofrustrante» (Nino, 1995:117-134-217).

Es interesante, como desde esta lectura, gestos y prácticas individualistas habitualmente celebrados por el sentido común dominante (el «chanta», «avivato», etc.) adquieren un significado opuesto, de suerte tal que detrás de cada «vivo» que obtiene una ventaja individual transgrediendo la norma, también se oculta un «bobo» que en alguna ocasión resultará afectado por la inobservancia generalizada de la norma.

Esta impresión es compartida por analistas extranjeros que destacan nuestra incapacidad para aceptar la validez universal de las leyes pues, para nosotros «...éstas tienen un contenido programático, que son más bien directivas de comportamiento; pero el principio de su vigencia sin excepciones, al que todos están sometidos sin tener en consideración la persona y su influencia, es algo que no convence a la mayoría en este país que cultiva el individualismo» (Waldmann, 2003:139).¹³

Aunque la aceptación de la democracia representa un avance notable, este consenso aún no abarca al Estado de Derecho y la obligatoriedad de las leyes de modo que la reimplantación de aquella permanece incompleta sin una reforma que instaure una efectiva igualdad de deberes y derechos para todos los ciudadanos, es decir, la igualdad ante la ley (Waldmann, 2003:156).

Ello no sólo exige un estado con capacidad para ejecutar la gran cantidad de leyes y decretos que promulga sino también, para encarnar la constancia y la previsibilidad (Waldmann, 2003:29-40). Como es sabido, en nuestra experiencia cotidiana el estado dista de representar un productor de certidumbre; más bien es percibido como una fuente de permanente desconcierto y riesgo por los abusos en los que él mismo incurre.

¹¹ Esta idea fue introducida por José Nun cuando en su artículo «Por un país normal», aboga por un mayor prurito republicano en las autoridades políticas (La Ciudad Futura, N° 48, 1997).

¹² «La ajuricidad que nos viene persiguiendo desde la época de la colonia llegó a su apogeo con un genocidio sin precedentes...» (Nino, 1995:63—68).

¹³ La idea de una «Argentina normal» también es recogida por observadores extranjeros. Guy Sorman sugiere que «si Tomás Moro hubiera conocido la Argentina, en lugar de escribir la Utopía, habría descubierto la 'distopía', una isla donde todo funciona al revés, patas arriba» (véase «La celebración de un país 'distópico'», La Nación, 26/10/2003).

4. El diseño institucional

Se trata en consecuencia, de promover otras lógicas de acción colectiva que alienten estrategias cooperativas en favor del desarrollo económico y la democracia, lo que, según ciertas interpretaciones, exigiría revisar ciertos rasgos de nuestro diseño institucional.

Mucho se ha escrito sobre los «desequilibrios institucionales» que ocasiona la vigencia de «un sistema hiperpresidencialista» por el cual el Presidente de la Nación absorbe funciones que corresponden al Congreso Nacional, a la judicatura, o a los gobiernos provinciales,¹⁴ debilitando las instituciones democráticas en su conjunto. La formación de una presidencia «hipertrofiada» se explica tanto por el diseño constitucional (recordemos la idea de instaurar una «monarquía con máscara republicana» por expreso designio de Alberdi), como por circunstancias fácticas que han hinchado enormemente los poderes reales del presidente (Nino, 1995:73-74).¹⁵

Este autor también ha destacado los riesgos que entraña la «concentración de expectativas en una sola persona» y la falta de plasticidad del presidencialismo para reflejar las variaciones del consenso social (1995:225). Este aspecto se torna crucial en países en que los presidentes tienden a sufrir reveses tan serios como súbitos: un día se los aclama como salvadores providenciales y el siguiente se los execra como dioses caídos (O'Donnell, 1997).

Asimismo, el presidencialismo representa un juego de suma cero —todo el poder político se concentra en un cargo unipersonal— y carece de incentivos para promover una mayor cooperación entre los poderes del Estado y los partidos políticos. Una mayor parlamentarización del poder permitiría despensionarlo, atenuar la dinámica de confrontación entre los actores políticos, y favorecer la formación de gobiernos más sensibles a los cambios del consenso social (Nino, 1995:224-228).

Como es sabido, la reforma constitucional de 1994 intentó atenuar el presidencialismo mediante la introducción de ciertas «cuñas» parlamentaristas —como la Jefatura de Gabinete— pero sin llegar a afectar el núcleo duro del formato institucional instaurado por la Constitución de 1853. En nuestros días —y en parte estimulado por la experiencia reciente— se ha reabierto el debate sobre la conveniencia de un régimen parlamentario (o semiparlamentario) que ofrezca mayor «plasticidad» para procesar nuestras crisis institucionales.¹⁶

¹⁴ De las 45 veces que fue dictado el estado de sitio entre 1962 y 1989, 29 veces lo fueron por decreto del Poder Ejecutivo; de las 165 intervenciones federales dispuestas entre 1954 y 1966, 116 fueron decididas por decreto del Poder Ejecutivo (Nino, 1995:84).

¹⁵ Al hiperpresidencialismo previsto en el diseño constitucional, se añadió en la década del 90, un hiperdecretismo que convirtió a un instrumento excepcional como los decretos de «necesidad y urgencia», en un medio regular de gobierno al que se apeló abusivamente para implementar buena parte de las reformas económicas pro—mercado que nuevamente son objeto de discusión en Argentina.

¹⁶ Al integrarse a la Corte Suprema de Justicia, Zaffaroni admitió que es partidario de una reforma constitucional que permita reemplazar al sistema presidencialista por el parlamentarista. «Hay que tener un sistema donde las crisis políticas no se conviertan en crisis institucionales (...) Para mí el sistema presidencialista está agotado y es sumamente irracional. Todo el sistema está dependiendo de la salud de una persona» (véase la entrevista realizada por Irina Hauser, «Pensar que la Corte Suprema sea apolítica es un absurdo», Página 12, 31/10/2003).

En igual sentido Juan C. Portantiero (2002:7) ha sugerido discutir «la funcionalidad de un sistema semiparlamentario capaz de expresar mejor la complejidad de las opciones ciudadanas para fortalecer el poder gubernamental y minimizar el costo institucional de las crisis políticas».

En especial las vicisitudes vividas por nuestro país en diciembre de 2001 nos revelaron dramáticamente la rigidez de nuestro presidencialismo para afrontar situaciones críticas. Sin embargo, aunque es posible advertir las ventajas que ofrece el parlamentarismo ante estas situaciones límites, también es preciso estar prevenidos frente a la persistencia de ciertos legados y estilos políticos que no variarán con la simple remoción del presidencialismo.

En sus críticas al presidencialismo, Nino (1995) destaca la incapacidad de este sistema para alentar la formación de coaliciones que permitan condensar en una política común, diferentes intereses y sectores ideológicos.

Sin ignorar las limitaciones del presidencialismo para incentivar una política de coaliciones, también conviene reparar en la experiencia de países vecinos (como Brasil, Chile y Uruguay) que, incluso en el marco de sistemas presidencialistas, han generado en los hechos, una política de coaliciones gubernamentales más próximas a una dinámica parlamentaria. Esa política coalicional que en Chile se asocia a las singularidades de su transición a la democracia, también se observa en Brasil durante los dos gobiernos de Cardoso y el actual de Lula Da Silva. Es decir, el presidencialismo no es inherentemente incompatible con la formación de coaliciones gubernamentales, o para expresarlo en otros términos, la ausencia de éstas no puede ser atribuida exclusivamente al formato institucional.

En nuestro caso, la falta de incentivos atribuibles al presidencialismo se conjuga con algunas particularidades de nuestro sistema partidario y ciertos componentes de nuestra cultura política que no coadyuvan a una dinámica coalicional. Es evidente que la excesiva fragmentación del sistema partidario brasileño —más acentuada que en Argentina—, impone al Ejecutivo la necesidad de construir coaliciones electorales y gubernamentales que permitan la creación de mayorías, adoptando de facto, una dinámica parlamentaria dentro de un formato presidencialista.

133

El predominio del PJ en el orden nacional y la disponibilidad de mayoría propia en ambas cámaras nacionales, eximen a nuestro Ejecutivo del desgastante trabajo de negociación con otras fuerzas al que se ve constantemente sometido, en cambio, el actual presidente de Brasil. Su partido (Partido de los Trabajadores) pese a constituir la primera fuerza dentro de la Cámara de Diputados Nacional, apenas reúne 90 de las 513 bancas de ese cuerpo.¹⁷ Antes que el formato institucional, es la imposibilidad del partido gobernante de gobernar sólo lo que concluye forzándolo a crear un gabinete de coalición y a articular alianzas parlamentarias que le permitan conformar una mayoría parlamentaria. Compárese este escenario parlamentario de Brasil con el que se ha configurado bajo el gobierno de Kirchner¹⁸ e identificaremos algunas claves decisivas para explicar cómo pueden generarse dinámicas políticas distintas dentro de un mismo sistema.

Según Botana, pese a los avances que hemos experimentado en democracia «no tenemos estilo político de concertación, de coalición de gobierno. Como hemos observado, la experiencia comparada de los países vecinos sugiere que «... cualquiera sea el régimen político —par-

¹⁷ Véase «Bancada do PT cresce mais de 50% e será a maior da Câmara», Folha de Sao Paulo, 9/10/2002.

¹⁸ Aunque al momento de escribir este artículo aún restan algunos comicios legislativos en varias provincias, el PJ ya se ha asegurado quórum propio en la Cámara de Senadores (reúne 40 de sus 72 escaños) y se encamina a alcanzarlo también en la Cámara de Diputados (probablemente sume 129 de los 257 escaños de esta cámara) (véase Laura Serra y Gustavo Ybarra, «El PJ logró mayoría en el Congreso», La Nación, 29/10/2003 y Jaime Rosemberg, «El justicialismo se imponía en Chubut», La Nación, 10/11/2003).

lamentario o presidencial—, si ese estilo existe, se produce». ¹⁹

Aunque otro diseño institucional permitiría introducir incentivos para una cooperación y coalición de las fuerzas, una lectura comparativa prueba que ella puede darse en el marco de un sistema presidencialista, dependiendo claro está, del tipo de transición democrática que haya tenido cada país, de los estilos políticos dominantes y de la configuración de su sistema de partidos.

Es necesario y conveniente encarar un debate en torno a la rigidez del presidencialismo, pero también es preciso reconocer los límites de toda innovación institucional que no recoja los legados y singularidades de la sociedad. En la historia latinoamericana abundan los textos constitucionales elegantemente redactados pero el problema principal no reside en la letra de las constituciones, sino más bien en el «realismo social» que aquéllas contengan para asegurar su vigencia.

5. La transición pendiente

Con o sin reforma constitucional que nos conduzca a un sistema parlamentario (o semi—parlamentario), son muchas las acciones que aún pueden —y deben— encararse en favor de una mejora de la calidad institucional. La introducción de mecanismos más transparentes para la nominación de los jueces de la Corte Suprema implementados en la propuesta de Eugenio Zaffaroni por el Ejecutivo Nacional, es un indicio revelador de que aun dentro de la constitución vigente, restan valiosos márgenes para mejorar las instituciones. ²⁰

134

Como es sabido, el gobierno de la Alianza frustró la expectativa de reparar el déficit institucional acumulado en los años noventa. Esa promesa —como también las relativas al déficit social y fiscal— quedó incumplida pero no perdió relevancia en el imaginario ciudadano. Por el contrario, la crisis de confianza que acompañó al colapso institucional del 2001 aún seguía expresando esa demanda que ha recobrado actualidad en la agenda del actual gobierno.

Para algunos analistas estas cuestiones relativas a la calidad institucional integran hoy una agenda de reformas que señala el comienzo de una «segunda transición» democrática (Torre, 2003:664). La primera transición, realizada en 1983, marcó el final del autoritarismo y la creación de una democracia de partidos dentro de las reglas del régimen democrático. Si bien aquélla permitió a los partidos responder algunos desafíos que transcurrieron en estos 20 años, ya no bastaría para afrontar las mayores expectativas democráticas generadas por los cambios de

¹⁹ Botana destaca que «estamos rodeados de tres países hermanos que han practicado el estilo de la coalición de una manera ejemplar». Recuerda que le tocó asistir a un encuentro de dirigentes chilenos cuando en Argentina comenzaba el gobierno de Alfonsín. En esa ocasión vio como los viejos adversarios del pasado —socialistas, democristianos y radicales— estaban armando la llamada Concertación, prácticamente en la clandestinidad. «A mí me impresionó mucho eso ... porque lo que veía era notable: ¿cómo pensaban el gobierno antes de pensar las elecciones?» (véase la entrevista realizada por Oscar R. Cardoso, «Kirchner tiene medios para una concertación inmediata», Clarín, 18/05/2003).

²⁰ La audiencia pública a la que fue sometido Zaffaroni antes de su incorporación a la Corte constituyó «un hecho sin precedentes en la historia institucional argentina, ya que por primera vez un candidato a integrar la Corte debe afrontar un proceso de este tenor en el Senado» (Véase Gustavo Ybarra, «Zaffaroni pasó la audiencia pública», La Nación, 07/10/2003). El presidente Kirchner, en diálogo con Joaquín Morales Solá ratificó esa idea: «... Zaffaroni podrá gustar o no, pero nunca hubo un juez de la Corte sometido a semejante escrutinio» («Proyectos, ideas y obsesiones del Presidente», La Nación, 12/10/2003).

cultura política ocurridos en ese lapso. En esta nueva agenda figuran principalmente, cuestiones relativas a la reforma política y la revisión de los instrumentos de selección y fiscalización de los representantes por los ciudadanos. La crisis de representación —señala Torre— expresa la vitalidad de las expectativas democráticas y se asocia a la emergencia de una ciudadanía más exigente, informada y alerta frente a sus representantes en sintonía con cambios operados en la cultura política de amplias franjas del electorado. Estos cambios redefinen como inmorales e injustos comportamientos antes tolerados por la ciudadanía. De hecho, la dirigencia partidaria, tanto en el gobierno como en la oposición, siguió haciendo lo que siempre había hecho, pero ahora en un escenario donde los cambios de la cultura política tornan inaceptable lo que por mucho tiempo fue considerado normal (2003:656-658).

Ese repudio alcanzó su más alta expresión en el denominado «voto bronca» de octubre de 2001, poco antes del colapso que derivó en la renuncia de Fernando de la Rúa. En rigor, ese gesto no encerraba un rechazo a la democracia, más bien señalaba la presencia de una ciudadanía exigente que ya no teme manifestar su insatisfacción frente a la oferta de los partidos y el desempeño de sus dirigentes. Esa actitud —aunque atenuada temporariamente por las expectativas generadas por el nuevo gobierno— no ha desaparecido por completo. Tras la elección presidencial que llevó a Kirchner al gobierno, prosiguieron realizándose elecciones para renovar autoridades provinciales y municipales, diputados y senadores provinciales y nacionales, en diversos distritos electorales del país. El 14 de septiembre, coincidieron en esas elecciones, Capital Federal, y las provincias de Buenos Aires, Chaco, Jujuy y Santa Cruz. En todas esas elecciones, el ausentismo llegó al 30% del padrón, un porcentaje superior al registrado en las elecciones presidenciales de abril del 2003, e incluso superior al de las elecciones legislativas de octubre de 2001, cuando el dato significativo provenía del alto nivel de voto negativo (20,9%). Este ausentismo constituye un récord desde el retorno a la democracia en 1983 —cuando sólo se registró un 13,96%—²¹ y nos ofrece una nueva señal del nivel de insatisfacción que permanece latente en la ciudadanía.

135

El repudio hacia la política, y en especial al modo en que su dirigencia reproduce sus posiciones de privilegio no es enteramente nuevo en nuestro país. Probablemente lo nuevo sea esta innovación cultural que según Peruzzotti (cit. Torre, 2003:656) se remonta al movimiento por los derechos humanos contra el terrorismo de estado, pues su crítica a una versión extrema de la arbitrariedad estatal, proveyó los materiales para la construcción simbólica de una crítica dirigida hoy a toda forma de ejercicio discrecional de los poderes públicos. Éstas se encarnan actualmente en nuevas modalidades de activismo cívico que expresan cierta «desconfianza vigilante», politizando la agenda pública ya no a partir de cuestiones distributivas sino focalizando la vigencia de la ley y la ética pública.

Este cambio cultural es probablemente lo más novedoso y perdurable pues expresa a una corriente de opinión que halló inicialmente expresión en el liderazgo de Alfonsín, luego retomado por el Frepaso y posteriormente por el ARI de Carrió, pero que hoy trasciende el marco partidario y se proyecta en un denso entramado de organizaciones no gubernamentales que motorizan novedosas demandas de fiscalización y contralor desde la sociedad civil condensadas en la idea de accountability social (véase Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El énfasis puesto en lo institucional no pretende subestimar el dramático déficit social que padece nuestra sociedad. Sin embargo, como sugiere Beatriz Sarlo «...las tareas por venir no

²¹ Véase Gabriel Sued, «No fueron a votar cuatro millones de personas», La Nación, 16/09/2003.

compiten sólo por su urgencia. Se trata también de que esa urgencia social obtenga los instrumentos políticos adecuados».²²

En suma, es preciso perfeccionar el marco que ofrece la democracia para garantizar y ampliar la capacidad humana de juntarse y articular demandas junto a otros. Esto implica resguardar un ámbito en el cual podamos ejercer los derechos hoy disponibles, usándolos, siguiendo a O'Donnell (2003), como palancas o puntos de apoyo para adquirir nuevos derechos y afirmar los ya existentes. ■

Bibliografía

NINO, Carlos S. (1995), *Un país al margen de la ley*. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino, Buenos Aires, Emecé.

O'DONNELL, Guillermo (1997), «¿Democracia delegativa?», en **Guillermo O'Donnell**, *Contrapun- tos*. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Buenos Aires, Paidós.

O'DONNELL, Guillermo (2003), «Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos», en **Guillermo O'Donnell et al.**, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Pnud, Homo Sapiens.

OSZLAK, Oscar (2003), «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina», en *Desarrollo Económico*, N° 168, Buenos Aires, Ides (Enero/Marzo).

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ Catalina, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

136 **PORTANTIERO, Juan C.** (2002), «Los desafíos de la democracia», en *Todavía. Pensamiento y Cultura en América Latina*, N° 2, Buenos Aires, Fundación Osde, Septiembre.

ROSANVALLON, Pierre (2003), *Por una historia conceptual de lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ Catalina, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

TORRE, Juan C. (1999) «El peronismo como solución y como problema» y «Los desafíos de la oposición en un gobierno peronista», en **Marcos Novaro (Comp.)**, *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Norma.

TORRE, Juan C. (2003), «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria», en *Desarrollo Económico*, N° 168, Buenos Aires, Ides (Enero/Marzo).

WALDMANN, Peter (2003), *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

²² Véase su artículo «La deuda política de la democracia», *La Nación*, 26/10/2003.

Adriana Chiroleu

Doctora en Sociología - FLACSO
Universidad de Brasilia
Docente UNR e Investigadora CONICET

Andrea Delfino

Magíster en Sociología y Antropología
Universidad Federal de Río de Janeiro
Docente UNR

María Elena Nogueira

Licenciada en Ciencia Política²

Sentados sobre el miedo de correr¹

El comportamiento de algunos indicadores sociales en veinte años de democracia

Adriana Chiroleu - Andrea Delfino - María Elena Nogueira

137

Este trabajo analiza el comportamiento de algunos indicadores sociales en los últimos veinte años, entendiendo a éste, como el efecto de los modelos de acumulación sustentados desde las gestiones de gobierno en el contexto internacional de fin del siglo XX. Consideramos al respecto, que el momento actual resulta oportuno para efectuar un balance de dicho lapso —que coincide con el de más larga vigencia de las instituciones democráticas en la vida política argentina— con el objeto de dar cuenta de las políticas que generaron tales efectos.

En este sentido, nos proponemos caracterizar la evolución del mercado ocupacional, las tasas de pobreza e indigencia y la distribución del ingreso utilizándolas como instrumentos privilegiados para delinear los efectos que en el campo social tuvieron los respectivos modelos de acumulación.

Consideramos al respecto, que éstos, a partir de privilegiar ciertas estrategias de inversión y toma de decisiones, dejan una profunda huella en la estructura social, que se expresa en cada momento, en la emergencia de sectores «ganadores» y «perdedores».³

¹ La expresión pertenece a Silvio Rodríguez en su tema: «La sociedad, la propiedad privada y el amor».

² Las autoras se desempeñan como docentes de la cátedra de Estructura Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

³ Seguimos en este punto a Torrado, 1992.

1 • Estrategias / Modelos de acumulación en veinte años de democracia

En 1983, cuando Argentina comienza nuevamente a transitar por la senda de la democracia, el país se hallaba sumido en una grave crisis económica y social, producto de varias décadas de rumbo incierto, y continuos golpes de timón, situación que se vio profundizada a partir de 1976, como consecuencia de las políticas aplicadas por el gobierno militar.

En estos años, se delinean los rasgos centrales de un nuevo modelo de acumulación denominado aperturista o neofordista, el cual no podrá alcanzar plena vigencia por la oposición de vastos sectores políticos y sociales, pero que recortará sensiblemente los márgenes de manobra del gobierno constitucional, orientando el sentido de las transformaciones.

Recordemos que en los años 70, el contexto internacional había experimentado agudas transformaciones:⁴ por una parte, el shock petrolero había generado un excedente en «petrodólares» que, fueron redistribuidos por los organismos multilaterales a través de créditos para los países periféricos, por la otra, la caída de la tasa de ganancia de las principales economías mundiales marca el final de la economía regulada y el inicio de un mercado financiero abierto, en el cual se procurará contener el déficit del sector público a través del desmantelamiento del Estado de Bienestar, todo esto en el contexto del avance de una ideología de base monetarista cuyo énfasis estaba puesto en la especulación financiera y no en actividades productivas.

El gobierno militar inicia entonces una fuerte reestructuración socio-económica dando por finalizada la etapa de industrialización por sustitución de importaciones y retomando la senda de las «ventajas comparativas» de la producción agropecuaria. La apertura indiscriminada de la economía a los productos importados, el retraso cambiario, la eliminación de los subsidios a la producción industrial y la redistribución regresiva de los ingresos, dado en un clima de represión y persecución ideológica y social, contribuyeron a lograr una fuerte concentración del poder en los principales grupos económicos.⁵

Al finalizar la gestión militar, a la crisis económica con su secuela de inflación crónica, se había sumado una profunda crisis social y un fuerte crecimiento de la deuda externa, reconocida como un grave condicionamiento para el accionar de cualquier futuro gobierno.

En 1983, y en un clima marcado por enormes expectativas sobre las potencialidades de la democracia para resolver los profundos problemas del país, asume el gobierno Raúl Alfonsín. Durante su gestión, la búsqueda de alternativas para controlar la inflación siguió diversos derroteros procurando retomar la industrialización sustitutiva, hasta que, en 1985, y con una tasa de inflación mensual del 30%, el gobierno introduce el Plan Austral que supuso el congelamiento de las principales variables económicas con el objeto de frenar la creciente tasa de inflación. Se trataba de un plan cortoplacista que procuraba superar el déficit coyuntural para luego dar prioridad a las reformas de fondo.

Se congelan salarios y precios, se regulan las tasas de interés fijando la paridad con el dólar

⁴ En lo que sigue retomamos a Schvarzer, 1996 y Neffa, 1998

⁵ Es preciso recordar que el gobierno militar ligaba el desarrollo del proceso de industrialización con el fuerte poder sindical que se expresaba a mediados de los 70. Por ese motivo, puede decirse siguiendo a Villarreal (1985) que la intención de desestructurar los lazos sociales de los sectores populares fue uno de los objetivos latentes del Proceso Militar. Sin embargo, se trató, en términos de Nun (1987), de una desindustrialización de carácter selectivo, ya que se promovieron cambios espaciales a partir de los planes de promoción industrial, con la intención de fragmentar al movimiento obrero.

y se suprime la emisión de moneda para «equilibrar» el déficit del sector público. En lo inmediato, sus resultados fueron favorables: revirtió la tendencia negativa del Producto Bruto Interno (PBI), produjo un aumento del consumo y la inversión y redujo el déficit fiscal.

Pero, un nuevo brote inflacionario, conjugado con la necesidad de hacer frente a los pagos de la deuda externa lo convirtieron pronto en una experiencia frustrada. Se aplicó entonces el llamado Plan Primavera que introdujo medidas cambiarias y la intervención del Banco Central regulando las tasas de interés (Neffa, 1998). El gobierno radical se vio jaqueado además, por constantes presiones de los grupos empresarios, la CGT y los sucesivos «episodios» militares, los cuales contribuyeron a instaurar un clima de tensión que llegó a su máxima expresión con el brote hiperinflacionario de 1989.

Este período está profundamente marcado por la inestabilidad económica y social, a la cual no resulta ajeno el permanente proceso de renegociación de la deuda. La producción industrial se estanca y, crecen las actividades terciarias que encubren las dificultades por lograr una inserción estable y formal en el mercado de trabajo.

En lo que respecta al sector agropecuario, la producción de granos cae como consecuencia —en parte— de la aplicación del Plan Primavera que desdobló el tipo de cambio encareciendo insumos y combustibles.

A partir de 1990, la nueva administración peronista a cargo de Carlos Menem, introdujo profundas reformas que tendrán un fuerte impacto en la estructura socioocupacional del país. Al respecto, el dictado de las leyes de Reforma del Estado⁶ y de Emergencia Económica brindaría el marco legal a la reestructuración en curso.

En opinión de Gerchunoff y Torre (1996), la primera puede considerarse un «golpe al capitalismo asistido», suspendiéndose regímenes de promoción industrial, regulaciones y exportaciones. Se privatizan, además un gran número de empresas estatales comenzando por ENTEL y Aerolíneas Argentinas.

Finalmente, en los primeros meses de 1991 se impuso el Plan de Convertibilidad diseñado por Cavallo, el cual, fuertemente arraigado en los postulados del llamado Consenso de Washington propuso —a diferencia de los planes ensayados en décadas anteriores— transformaciones de carácter estructural que implican un verdadero cambio de modelo de acumulación (Neffa, 1998).

A una nueva apertura de la economía y la paridad cambiaria entre el peso y el dólar, se suma la prohibición por parte del Banco Central de emitir moneda sin respaldo para saldar el déficit; al mismo tiempo se desarrolla un profundo proceso de privatizaciones y se aplica una política fiscal altamente regresiva y una reestructuración de las leyes laborales procuran-

A partir de 1990, la nueva administración peronista a cargo de Carlos Menem, introdujo profundas reformas que tendrán un fuerte impacto en la estructura socioocupacional del país. Al respecto, el dictado de las leyes de Reforma del Estado⁶ y de Emergencia Económica brindaría el marco legal a la reestructuración en curso.

⁶ La gran «reingeniería del Estado» se lanzó en 1996 a través de la segunda reforma del Estado cuya finalidad era limitar gastos burocráticos y multiplicación de funciones con cargos superfluos. Sin embargo, los gastos del gobierno aumentaban igual, con lo cual la reducción de secretarías y subsecretarías no parecía ni tan efectiva, ni tan eficaz. En definitiva, y a pesar de los recortes con nuevos diseños, la lógica del sector público no mejoró y la gestión sigue sin ser eficiente.

do la flexibilización del empleo y también la del sistema previsional.

Como efecto inmediato, se detiene el proceso inflacionario, y entre 1991 y 1994 el PBI crece a ritmo sostenido (alrededor del 7,7 % en promedio), el consumo se expande un 40% y reaparece el crédito. Sin embargo, este plan muestra su principal debilidad, por estar fuertemente ligado a los flujos de capitales en el mercado mundial, razón por la cual, el impacto del efecto Tequila en 1995 (y a partir de entonces de las sucesivas crisis internacionales) produjo una huida masiva de capitales iniciando una recesión de largo plazo.

La apertura indiscriminada de la economía impacta fuertemente —una vez más en la industria nacional, la cual pronto experimenta efectos negativos en términos de cierre de fábricas y despido de personal. Para el sector agropecuario, estas medidas tuvieron también una fuerte incidencia en cuanto se da el desmantelamiento de la mayoría de los entes reguladores, se liberan los cupos de siembra y se afectan las producciones de las economías regionales. Paralelamente, se opera la desaparición de impuestos y tasas sobre las importaciones, disminuyendo el valor de los aranceles de insumos y productos agropecuarios.

Si bien la Convertibilidad había presentado signos de agotamiento a partir del efecto Tequila, esta situación alcanza status formal a partir de enero de 2002 cuando en el marco de una crisis económica sin precedentes y de una profunda protesta social, se declara el default y se opera —una vez más sin red de contención— una profunda devaluación del peso argentino.

El complejo proceso aquí brevemente descripto genera, especialmente a partir de mediados de los '90, una profunda reestructuración de la estructura social argentina sentando las bases de una nueva realidad social.

2• El contexto demográfico

Según el Censo del 2001 la población argentina tiene entre sus rasgos salientes, una estructura con una predominante presencia de población femenina y una elevada proporción de personas con 65 años y más. Cabe destacar que la composición por sexo y edad de una población sólo puede ser analizada a la luz de las tendencias pasadas de los fenómenos demográficos, ya que son éstas las que tienen un efecto directo sobre la situación presente. Por tratarse de procesos de relativo largo plazo, las nociones de sincronía y de diacronía deben necesariamente incluirse en el análisis. En las últimas décadas, Argentina manifiesta un crecimiento vegetativo en descenso, junto a un crecimiento migratorio casi nulo, lo que estaría dando lugar a un volumen de población que ha permanecido estable, sin grandes alteraciones.

Sin embargo, al interior de esta tendencia global se está dando, desde 1980, una creciente redistribución de la población orientada al crecimiento de las localidades de tamaño intermedio.⁷ A esta tendencia se le suma, a partir de los 90, la desconcentración de la población en las localidades de mayor tamaño, producto del efecto combinado de cierto tipo de desarrollos regionales y un simultáneo deterioro de las condiciones sociales del Área Metropolitana de Buenos Aires. La evolución de la tasa global de fecundidad (TGF)⁸ muestra desde la primera década del siglo XX que la tendencia declinante de la fecundidad es clara y firme. A partir de ese

⁷ Aquellas que tienen entre 50.000 y 99.999 habitantes.

⁸ La Tasa Global de Fecundidad es la estimación del número total de hijos que hipotéticamente tendría una mujer al final de su vida fértil (entre 15 y los 49 años), dados los niveles de fecundidad por edad existentes en el año para el cual la tasa es calculada.

momento la disminución de los índices de fecundidad alcanza un ritmo rápido hasta estabilizarse hacia fines de la década del 40, en torno de los 3 hijos por mujer. Desde entonces la tendencia descendente permanece a un ritmo lento pero sostenido, sólo quebrado en la década del 70 por un alza coyuntural de la fecundidad.

Estas cifras estarían marcando para Torrado (1999), que el país completó o estaría por completar el proceso transicional de modernización del comportamiento reproductivo; proceso que supone una difusión casi generalizada de los métodos anticonceptivos eficaces. No obstante, un análisis más detallado que tenga en cuenta las diferencias regionales, provinciales y entre los diferentes estratos sociales muestra que la situación es más compleja y, sobre todo, más heterogénea. Otro de los rasgos salientes de la población argentina es su envejecimiento demográfico.

Este incremento de la proporción de personas de 65 años y más es consecuencia, fundamentalmente, del mencionado descenso sostenido de la fecundidad junto al aumento de la esperanza de vida en las edades avanzadas. Argentina es uno de los tres países más envejecidos de América Latina, habiendo ingresado a esa condición a partir de 1970 cuando alcanza el límite exacto (7%) de transición de una población madura a una población envejecida,⁹ para 1980 este porcentaje se había elevado a 8,2 % y actualmente alcanza el 10%.

A lo largo de la década del 90 se evidencia un sostenido avance del envejecimiento en todas las jurisdicciones del país. Con una proporción del 17,2 % de población de 65 años y más, la ciudad de Buenos Aires está considerada como una población verdaderamente envejecida (really old) en la medida en que supera ampliamente el 12,5 % establecido (Redondo, s/d).

En esta última década esta tendencia viene acompañada de una transformación en el seno de la población adulta mayor, verificándose un aumento de la proporción de personas de edad extrema (80 años y más) en una tendencia que se observó en todas las jurisdicciones del país.

Esa última tendencia es, sin duda, explicable a partir del sensible aumento de la esperanza de vida al nacer que ha saltado de 65,6 años en 1970 y 68,9 en 1980 a 71,9 en 1991 y 73,9 en 2001 (INDEC, 2003 y PNUD, 2002). Sin embargo, esta esperanza de vida —promedio entre ambos sexos— esconde en su interior entre 7 y 8 años de sobrevivencia femenina.

Finalmente, podemos señalar que estas transformaciones en las variables demográficas fueron acompañadas en las últimas décadas por profundas modificaciones a nivel de la estructura de las familias. El aumento de hogares con jefatura femenina y de las familias «ensambladas», el descenso de los casamientos y junto con ello la generalización de la cohabitación (de prueba como entrada a la primera unión o de forma permanente entre personas reincidentes), el aumento de las rupturas voluntarias y de los nacimientos fuera del matrimonio constituyen los principales elementos que definen este proceso.

Si bien la Convertibilidad había presentado signos de agotamiento a partir del efecto Tequila, esta situación alcanza status formal a partir de enero de 2002 cuando en el marco de una crisis económica sin precedentes y de una profunda protesta social, se declara el default y se opera —una vez más sin red de contención— una profunda devaluación del peso argentino.

⁹ Según el patrón establecido por la ONU en 1956 una población es considerada joven si tiene menos del 4% de personas de 65 años y más, madura si la proporción va entre el 4 y el 6 % y envejecida si supera el 7%.

3• Las transformaciones del mercado ocupacional

Argentina fue durante buena parte de su historia un país con escasa mano de obra, en el cual para lograr la constitución de la fuerza de trabajo requerida por cada modelo de acumulación, se hizo necesario implementar políticas ad hoc, como la promoción de la inmigración de ultramar, a partir de mediados del siglo XIX.

En este sentido, los primeros años de la década del 50 marcan ya el final de la situación de «pleno empleo», esto es, pierde dinamismo la generación de puestos de trabajo asalariados y estables iniciándose una persistente expansión del sector terciario, que adoptó diferentes ritmos según los años: fue más pronunciada en la década del 60 y más lenta en las siguientes. Sin embargo, promediando los 70, el mismo se había expandido plenamente; lo cual implica que a partir de ese momento, el sector actúa como «refugio», esto es como una forma de disfrazar la desocupación abierta. Desde la perspectiva teórica, y tomando como marco general el planteo efectuado por Monza (1993), puede señalarse que el estado de la ocupación surge de la relación que se plantea entre la disponibilidad de fuerza de trabajo y la generación de puestos de trabajo. La primera surge del comportamiento de ciertas variables demográficas como las anteriormente descritas, y la tasa de actividad, cuya expansión o contracción está a menudo ligada a factores propiamente culturales (como la actitud social hacia la incorporación laboral de la mujer o los hijos adolescentes), y a factores ligados a la situación general del mercado de trabajo. Por su parte, la generación de puestos de trabajo se vincula al crecimiento del PBI y a las tasas de productividad. Para garantizar la expansión del empleo es condición necesaria pero no suficiente, un crecimiento sostenido del PBI, en razón de que éste se halla mediatizado por la productividad (Monza, 1993:67).

142

Como vimos, el comportamiento de las variables demográficas argentinas de las últimas décadas, garantiza un volumen de población sin mayores cambios, con relación a las tendencias históricas. En lo que respecta a la tasa de actividad en cambio, ésta sí experimentó transformaciones significativas, especialmente a partir de los años 80. De hecho, dicho año actúa como una especie de bisagra que separa dos comportamientos diferenciales: entre 1947 y 1980, la tasa de actividad fue decreciente en razón de la articulación de una serie de procesos: por una parte la expansión de la educación formal redundaba en un ingreso más tardío de los jóvenes al mercado de trabajo; por la otra, la acentuada expansión del beneficio jubilatorio impulsaba al abandono de la actividad laboral alrededor de los 60 años. Una tercera tendencia, tenía —en cambio— signo contrario y permitía morigerar el efecto de las dos anteriores, esto es la expansión del trabajo femenino.¹⁰

La aguda crisis económica que se inicia a mediados de los años 70 comienza a hacer sentir sus efectos en la década siguiente, provocando un cambio en el comportamiento de jóvenes y adultos, quienes respectivamente ingresan más temprano al mercado de trabajo o lo abandonan más tardíamente. Simultáneamente, continúa creciendo el empleo femenino, el cual, por otra parte, comienza a ser captado estadísticamente con mayor eficiencia, especialmente a partir de 1991.¹¹ En los '90, la crisis económica, el empeoramiento de las condiciones de vida y la creciente desocupación de los jefes de hogar genera el ingreso al mercado de trabajo de los denominados trabajadores complementarios, es decir, cónyuges e hijos que procuran cubrir

¹⁰ Sobre este tema pueden consultarse entre otros, Torrado, 1992 y Palomino y Schvarzer, 1996.

¹¹ Este registro más preciso del trabajo femenino puede llevar a explicar parcialmente la expansión de la tasa de Actividad.

la ausencia de ingresos familiares, expandiendo de tal manera la Población Económicamente Activa.¹² En lo que respecta a las variables intervinientes para la generación de puestos de trabajo, la expansión del PBI se detuvo alrededor de 1975 siendo su tasa de crecimiento entre ese año y 1991, «prácticamente igual a cero» (Palomino y Schvarzer, 1996:20). Entre 1991 y 1994 creció a un ritmo promedio del 7,7% anual y del 1,5% entre 1995 y el 2000 (Lascano, 2001:17). Por su parte, la productividad laboral especialmente en las empresas privadas, creció sostenidamente en los años 90 (Buscaglia, 2001:50). La articulación entre una oferta creciente de fuerza de trabajo y un crecimiento nulo o insuficiente del PBI con un relativo aumento de la productividad, en un contexto de estancamiento económico en los 80, y en los 90, reforma estructural del estado, apertura indiscriminada de la economía, sobrevaluación del peso con relación al dólar y consiguientemente, importaciones que reemplazan la producción nacional, procesos todos desarrollados sin la generación de políticas ad hoc de contención, sólo podía redundar en una expansión de las tasas de subutilización de la fuerza de trabajo.

Es así como en estos años crecen con ritmo desigual las tasas de desocupación y subocupación. La primera en especial, que parte de un piso del orden del 2%, se triplica en una década, manteniéndose próxima al 9% en los años 1989-1990, coincidente con las dos ondas hiperinflacionarias. Si analizamos el período de vigencia del Plan de Convertibilidad, éste se inicia con una desocupación abierta del orden del 6%, que va creciendo lentamente hasta superar los dos dígitos a partir de 1994 y triplicarse en 1995 —con relación a 1991— como consecuencia del efecto Tequila. Por su parte, la subocupación se duplica en los 80, para volver a experimentar el mismo comportamiento en la década siguiente.

Este panorama de creciente desocupación y subocupación horaria, debe necesariamente complementarse con otros procesos que complejizan aún más la situación: estos son, el deterioro de la calidad del empleo y su precarización, la caída de los salarios y la creciente regresión en la distribución del ingreso. De esta manera, al crecimiento del empleo en negro¹³ y del sector informal de la economía, debe agregarse un empeoramiento de las condiciones de trabajo con su zaga de inestabilidad, prolongación de las jornadas de trabajo y retribución exigua. En la actualidad, el segmento más vulnerable a la desocupación son los jóvenes entre 15 y 19 años y los adultos entre 20 y 39 años. Por otra parte, los Planes Sociales que se multiplicaron en los últimos años, generan cierta distorsión en la lectura de la información estadística, impidiendo —en algunos casos— visualizar correctamente el comportamiento de las variables. De esta manera, la EPH de Mayo del 2003 marca para el último año, una expansión de los puestos de trabajo, la mitad de la cual se localiza en servicios persona-

143

En los '90, la crisis económica, el empeoramiento de las condiciones de vida y la creciente desocupación de los jefes de hogar genera el ingreso al mercado de trabajo de los denominados trabajadores complementarios, es decir, cónyuges e hijos que procuran cubrir la ausencia de ingresos familiares, expandiendo de tal manera la Población Económicamente Activa.

¹² Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, la Tasa de Actividad supera el 41% a partir de 1993, y el 42% a partir de 1997.

¹³ En la EPH de Mayo/2003, el 45% de los asalariados declaran no tener aportes jubilatorios. Este porcentaje en los años 90 se calculaba era de alrededor del 25%.

les, sociales y comunitarios (esto es, Planes Sociales), y son ocupados por mujeres.¹⁴

Por el mismo motivo, indica una disminución de la desocupación de aquellas personas con menor nivel educativo y una expansión de los desocupados con mayor educación (que no perciben Planes Sociales).

Cuadro N° 1

Tasas de desocupación y Subocupación horaria, 1980-2003

AÑOS	Tasa Desocupación	Tasa de Subocupación
1980	2.6	4.5
1985	6.3	7.5
1990	8.5	9.3
1991	6.5	8.6
1992	6.9	8.3
1993	9.9	8.8
1994	10.7	10.2
1995	18.4	11.3
1996	17.1	12.6
1997	16.1	13.2
1998	13.2	13.3
1999	14.5	13.7
2000	15.4	14.5
2001	16.4	14.9
2002	21.5	18.6
2003	15.8	18.8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, onda Mayo, INDEC.

4• La evolución de la pobreza y la indigencia

La pobreza en Argentina, constituye también un fenómeno marginal hasta entrados los años 70; por entonces, estaba constiuida, por lo general, por obreros no calificados y la pobreza se asimilaba a Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), esto es a las precarias condiciones de la vivienda ocupada por aquellos. A partir de entonces, crecen en cambio, las situaciones de pobreza ligadas a la caída de los ingresos y disminuyen las de NBI.

En este sentido, al finalizar el gobierno militar, el porcentaje de personas por debajo de la Línea de Pobreza (LP)¹⁵ ascendía a alrededor del 18% de la población total. A partir de enton-

¹⁴ En este sentido, el 65% de los beneficiarios de los Planes Sociales son precisamente, mujeres.

¹⁵ La Línea de Pobreza (LP) es un valor monetario que refleja el costo de una canasta básica de bienes y servicios. Constituye una de las formas de medición de la pobreza que tiende a focalizar los hogares pauperizados. Las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por su parte, tienden a medir la pobreza estructural.

ces, y en el contexto de gobiernos democráticos, la pobreza ha ido ganando en magnitud y heterogeneidad. De hecho, el gobierno de Alfonsín amerita ser dividido —siguiendo a Torrado (1999)— en dos tramos: el primero de ellos (1984-1986) se extiende hasta la finalización del tramo «exitoso» del Plan Austral. Por entonces, la población bajo la LP alcanzaba alrededor del 15%. El segundo tramo (1987-1989) marca un acentuado crecimiento de este porcentaje.

Durante la gestión de Menem, por su parte, la estabilización económica de los primeros años del Plan de Convertibilidad, marca una reducción de las personas bajo la LP, tendencia que concluye en 1995, cuando este porcentaje vuelve a superar el 20%. En estos años, el incremento de la pobreza puede relacionarse con las reformas económicas introducidas, sin la complementación de políticas sociales integradas que pudieran contener los «efectos perversos» del modelo económico; esta subalternización de los costos sociales de aquél, trajo aparejada una expansión sin precedentes de la pobreza, en momentos de inflación nula.

Por otra parte, si comparamos los datos de desocupación y pobreza, puede apreciarse que a partir de 1998, la reducción de la primera no se refleja significativamente en un comportamiento similar de la segunda, lo que parece dar cuenta de los efectos de la proliferación del trabajo precario, especialmente los Planes Sociales.

A partir del año 2002, las cifras se disparan hasta arribar al momento actual, en el cual el 53% de la población se halla por debajo de la LP. En este caso, la aguda depresión económica que se fue acentuando a partir de 1998, la crisis que concluyó con la Convertibilidad y sobre todo la devaluación,¹⁶ constituyen los procesos más ligados al crecimiento de la pobreza.

Pero ésta no sólo aumenta su magnitud sino que crece también en heterogeneidad, en la medida en que se incorporan sectores de clase media, afectados sucesivamente por la crisis económica, la pérdida del poder adquisitivo del salario,¹⁷ y las formas asumidas por la reforma estructural iniciada en los 90. De esta manera, se expande el ejército de los Nuevos Pobres, denominación que procura diferenciarlos de los Pobres Estructurales, es decir de la pobreza histórica o de larga data.

La Nueva Pobreza constituye un universo heterogéneo, con diversos niveles de calificación y de formación educativa y especializado a menudo, en ramas de la economía que fueron perdiendo dinamismo; son también empleados públicos, jubilados, docentes: todos ellos víctimas del masivo proceso de movilidad social descendente que se inicia a mediados de los 70. En la actualidad sin embargo, no sólo es indispensable atender la magnitud de la pobreza, sino en una proyección a futuro, las secuelas que la misma dejará, si tenemos en cuenta especialmente que si más del 50% de la población está por debajo de la LP, entre los niños, ese porcentaje se eleva a más del 70%. Esto implica que de los 10 millones de menores de 14 años que viven en la Argentina, más de 7 millones son pobres.

En la actualidad, el segmento más vulnerable a la desocupación son los jóvenes entre 15 y 19 años y los adultos entre 20 y 39 años. Por otra parte, los Planes Sociales que se multiplicaron en los últimos años, generan cierta distorsión en la lectura de la información estadística, impidiendo —en algunos casos— visualizar correctamente el comportamiento de las variables.

¹⁶ Para tener una idea del impacto de la devaluación, en la EPH de Mayo de 2001 poco más del 35% de los argentinos era pobre; un año después estos alcanzaban el 53%. Los indigentes por su parte, pasan del 11 al 26% de la población.

¹⁷ Entre 1980 y 1990 se perdió alrededor del 40% del poder adquisitivo del salario.

Cuadro Nº 2

Porcentaje de Hogares y Personas por debajo de la Línea de Pobreza en el Aglomerado Buenos Aires. Años 1988-2003

AÑOS	AGLOMERADO Buenos Aires	
	Hogares	Personas
1988	22.5	29.8
1989	19.7	25.9
1990	33.6	42.5
1991	21.9	28.9
1992	15.1	19.3
1993	13.6	17.7
1994	11.9	16.1
1995	16.3	22.2
1996	19.6	26.7
1997	18.8	26.3
1998	17.7	24.3
1999	19.1	27.1
2000	21.1	29.7
2001	23.5	32.7
2002	37.7	49.7
2003	39.4	51.7

Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares, onda Mayo, INDEC

Cuadro Nº 3

Porcentaje de Hogares y Personas bajo la Línea de Pobreza e Indigencia en total de Aglomerados Urbanos. Años 2001-2003

AÑOS	Línea de Pobreza		Línea de Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
2001	26.2	35.9	8.3	11.6
2002	41.4	53.0	18.0	24.8
2003	42.6	53.7	17.9	26.3

Fuente: Encuestas Permanentes de Hogares, onda Mayo, INDEC

5• La distribución del ingreso

No obstante las dificultades específicas que supone una aproximación empírica al estudio

de la distribución del ingreso, la mayoría de los autores (Altimir, 1986; Beccaria, 1993; Rofman, 1994) coinciden en por lo menos dos tendencias centrales que actúan como punto de partida para la reconstrucción de su evolución reciente.

La primera de ellas refiere a la permanencia de un patrón distributivo estructuralmente persistente durante las décadas del 50, 60 y principios de los 70, pese a las considerables oscilaciones coyunturales y a los profundos cambios operados en la estructura productiva. Dentro de este patrón distributivo, Argentina se caracterizaba por registrar una distribución más homogénea que otros países con un grado similar de desarrollo (Beccaria, 1993) y se colocaba en el grupo de los denominados países de desigualdad moderada (Altimir, 1986).

La segunda coincidencia entre los autores marca al periodo inaugurado en 1975 como el punto de inflexión en el patrón distributivo y la inauguración de una nueva etapa caracterizada por una creciente concentración del ingreso en los estratos más altos de la población, lo que conlleva un crecimiento acelerado de la desigualdad.

Al respecto, en 1974 el estrato de ingresos bajos recibía el 11,4% del ingreso total contra el 28% que recibía el estrato de ingresos altos. Estas cifras se habían modificado sustancialmente para 1992 cuando el estrato de ingresos más bajo pasa a recibir el 8,9% contra el 34,6% del ingreso total que le correspondía al estrato de ingresos más alto (Beccaria, 1993). No obstante, esta ganancia relativa que obtuvo el grupo de mayores ingresos no se logró sólo a costa de los perceptores más pobres: el estrato de ingresos medios también perdió posición relativa (aunque menor que la experimentada por los más pobres). Esta tendencia actuaría confirmando el persistente deterioro de la situación económica de la clase media.

La aplicación del Plan de Convertibilidad lejos de revertir estas tendencias, actúa en el sentido de su profundización. La década del 90 duplica en concentración del ingreso al lapso comprendido entre los años 1975/1990. Esta tendencia es verificable en la curva creciente que presenta el coeficiente de Gini¹⁸ que va desde 0,33 en 1972 y 0,42 en 1990 a 0,45 en 1999 y 0,47 en 2002 (López, Romero, 2000; PNUD, 2002)

Este proceso de traslación de ingresos de los sectores de menores recursos hacia los más altos es ininterrumpido, y manifiesta algunos picos muy elevados en 1989 y 1995. A partir de esta fecha y hasta 2002 la brecha¹⁹ entre el 20% de la población con menores ingresos y el 20% de la población con mayores ingresos se profundiza significativamente, pasando de 11,5 en 1995 a 20,4 en 2002 (PNUD, 2002).

Para Rofman (1994), este proceso supone un significativo traslado de ingresos desde los sectores del trabajo hacia los poseedores de áreas privilegiadas del capital, en manos de escasos pero muy poderosos grupos económicos.

La Nueva Pobreza constituye un universo heterogéneo, con diversos niveles de calificación y de formación educativa y especializado a menudo, en ramas de la economía que fueron perdiendo dinamismo; son también empleados públicos, jubilados, docentes: todos ellos víctimas del masivo proceso de movilidad social descendente que se inicia a mediados de los 70.

¹⁸ El valor del coeficiente de Gini oscila entre 0 y 1 y permite medir la diferencia entre una distribución del ingreso perfectamente homogénea, y la distribución real.

¹⁹ La brecha de ingresos es el coeficiente comprendido entre el promedio de ingresos del primer quintil (de más bajos ingresos) y el quinto quintil (de más altos ingresos).

A modo de cierre

En este trabajo nos propusimos repasar brevemente la evolución de algunos indicadores sociales en los últimos veinte años, considerando que su comportamiento es el resultado de la aplicación de determinadas pautas de acumulación en un contexto político y social determinado. Que este lapso —tan negativo en términos sociales— coincida con el de más larga vigencia de nuestras instituciones democráticas supone que éstas sólo cumplieron con una parte del contrato con la sociedad: esto es, se garantizaron libertades individuales, pero se descuidaron los derechos sociales.

A favor de las gestiones democráticas cabe argumentar que las mismas se inician en un clima internacional y doméstico adverso en el cual priman la crisis de acumulación fordista y el triunfo del neoliberalismo en las naciones más poderosas del mundo. En el ámbito interno, son las políticas del gobierno militar las que fijan los estrechos márgenes de maniobra para los gobiernos democráticos post 1983; al respecto, si Alfonsín equivoca el rumbo con su «administración de la crisis», otro tanto ocurre en las dos gestiones de Menem cuando se desarrollan profundos cambios estructurales que mudan la fisonomía del país y de su sociedad sin reparar en el carácter excluyente del modelo adoptado.

En ambos casos se desatienden las consecuencias sociales y humanas que presenta la implementación de determinadas políticas en un contexto puntual y dadas las tendencias históricas. En este sentido, la democracia tiene importantes deudas con la sociedad que —a pesar de todo— la nutre y la sostiene, entre ellas, diseñar políticas que permitan contener y anticipar las consecuencias de tendencias ya existentes, mostrando a la vez su capacidad para generar políticas inclusivas que permitan disminuir la desigualdad social y autoricen a mirar el futuro con un poco más de optimismo. ■

Referencias bibliográficas

- **ALTIMIR, Oscar** (1986), «Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina. 1953-1980», en *Desarrollo Económico*. Vol. XXV, N° 100, Buenos Aires, IDES.
- **ASBORNO, Martín** (1993), *La moderna aristocracia financiera. Argentina 1930-1992*, Buenos Aires, El Bloque.
- **BECCARIA, Luis** (1993), «Estancamiento y distribución del ingreso», en **Alberto Minujin (comp.)**, *Desigualdad y exclusión Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- **BUSCAGLIA, Adolfo** (2001), «La economía argentina a fines del siglo XX» en **Marcelo Lascano (comp.)**, *La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis*. Buenos Aires, El Ateneo.
- **CACOPARD, María Cristina** (1999), «Jefas de hogar ayer y hoy en la Argentina». Ponencia presentada al Seminario General de la Red de Estudios de Población ALFAPOP. 8-12 febrero, Bellaterra.
- **GERCHUNOFF, Juan Pablo y TORRE, Juan Carlos** (1996), «La política de liberalización económica en la administración de Menem», en *Desarrollo Económico N° 143*, vol. 36, Octubre-Diciembre, Buenos Aires, IDES.
- **GERCHUNOFF, Juan Pablo y LLACH, Juan** (1972), «Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas. 1950-1972», en *Desarrollo Económico*. Vol. XV, N° 57, Buenos Aires, IDES.
- **INDEC** (2003), Cuadros Estadísticos. Disponible en Internet vía www.indec.mecon.gov.ar (consultado el 23/10/2003)
- **KOSACOFF, Bernardo** (1989), «Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente», en **Bernardo Kosacoff y Daniel Aspiazu**, *La industria argentina: Desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, CEAL.
- **LASCANO, Marcelo** (2001), «La década del noventa. Presupuestos intelectuales dominantes y resultados», en **Marcelo Lascano (comp.)**, *La economía argentina hoy. Un análisis riguroso de un país en crisis*. Buenos Aires, El Ateneo.
- **LÓPEZ, Artemio y ROMERO, Martín** (2000), *La distribución del ingreso en la década de los años noventa*. Buenos Aires, Equis.
- **MONZA, Alfredo** (1993), «La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectiva», en **Alberto Minujin (comp.)**, *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- **NEFFA, Julio Cesar** (1998), *Modos de acumulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1890-1996). Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*, Buenos Aires, Eudeba.
- **NUN, José** (1987), «Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia», en **José Nun y, Juan Carlos Portantiero (comp.)**, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Punto Sur, Buenos Aires.
- **PALOMINO, Héctor y SCHVARZER, Jorge** (1996), «Entre la informalidad y el desempleo. Una perspectiva de largo plazo», en *Realidad Económica N° 139*, Buenos Aires.
- **PANTILEDES, Edith** (1983), «La transición demográfica en Argentina: un modelo no ortodoxo», en *Desarrollo Económico*, vol. 22, N° 88, enero-marzo, Buenos Aires, IDES.
- **PNUD** (2002), Aportes para el desarrollo humano de la Argentina.
- **REDONDO, Nélida (s/d)**, Envejecimiento poblacional y condiciones de vida de los adultos mayores:

Variaciones observadas a través de los datos disponibles en el Censo Nacional de Población de 2001. Disponible en Internet vía www.redadultosmayores.com.ar (consultado el 21/10/2003)

- **ROFMAN, Alejandro** (1996), *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Amorrortu.
- **ROFMAN, Alejandro** (1994), «Transformaciones demográficas, sociales y económicas en nivel urbano-regional en la Argentina contemporánea. El impacto del modelo de acumulación vigente», en *Realidad Económica* N° 126.
- **ROMERO, Luis Alberto** (1994), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- **ROTHMAN, Ana María** (1973), «La fecundidad en Argentina entre 1869 y 1970» en *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 48, enero-marzo, IDES, Buenos Aires.
- **SCHVARZER, Jorge** (1996), *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- **TORRADO, Susana** (1992), *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*, Buenos Aires, Ed. de la Flor.
- **TORRADO, Susana** (1999), «La pobreza según se mide». *Diario Clarín*, 10 de junio, Buenos Aires.
- **TORRADO, Susana** (1999), «Transiciones de la familia Argentina, 1870-1995», en *Desarrollo Económico*, vol. 39, N° 154, julio-setiembre, Buenos Aires, IDES.
- **VILLARREAL, Juan** (1985), «Los hilos sociales del poder», en **JOZAMI, Eduardo et al**, *Crisis de la dictadura argentina, política económica y cambio social*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Anabella Busso

Investigadora de CONICET en el área de Relaciones Internacionales

Profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

La crisis argentina y su impacto sobre la seguridad interna: Percepciones, tensiones y debates

Anabella Busso

151

El proceso de redemocratización en Argentina a finales de 1983 se organizó sobre la base de una agenda política destinada a la consolidación del sistema institucional y la transición democrática. En este marco, las relaciones cívico-militares y los juicios por violación a los DD.HH. ocuparon un lugar central y tiñeron al conjunto de los temas de seguridad interna y defensa nacional. Sin embargo, más allá de lo traumático de dicha relación y de las dificultades para reinsertar a las fuerzas armadas (FFAA.) en la sociedad argentina las cuestiones de seguridad y defensa nacional no fueron incluidas entre las políticas públicas prioritarias de esa etapa. Como afirma Ángel Tello, subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa en el gobierno radical, los primeros ejes de la política de defensa de Alfonsín comenzaron a definirse recién con la llegada del ministro Jaunarena en junio de 1986.¹

Posteriormente, a partir de 1989 con el advenimiento de un segundo gobierno civil y, especialmente, desde 1991 con el establecimiento de la política de convertibilidad, el país encontró la estabilidad económica y el consenso político adecuado para avanzar en la agenda de seguridad. En ese momento se alcanzó un nivel importante de articulación entre las políticas propuestas por el Poder Ejecutivo, la labor Legislativa² y un consenso social significativo en

¹ Entrevista de la autora al licenciado Ángel Tello, La Plata, provincia de Buenos Aires, 11 de diciembre de 1992.

² La ley de Defensa Nacional (ley 23.554) ya había sido sancionada y posteriormente publicada el 5 de mayo de 1988 como un primer símbolo de consenso en tanto el proyecto fue elaborado por el diputado justicialista Miguel Ángel Toma y contó con el apoyo de ambos partidos mayoritarios. Una situación similar se produjo con la ley de Seguridad Interior (ley 24.059) sancionada en diciembre de 1991 y publicada el 17 de enero de 1992. El mencionado consenso permitió que esta legislación fuese la base para convertir los temas de defensa nacional y seguridad interior en políticas de Estado.

torno a ideas como: superar las históricas hipótesis de conflicto con los países vecinos, participar de un proceso de seguridad cooperativa para la región, incrementar el compromiso de Argentina con los regímenes internacionales de no proliferación, colaborar con las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU y avanzar en la lucha contra las llamadas nuevas amenazas del período de pos Guerra Fría definiendo claramente las funciones de las fuerzas de seguridad y las FF.AA. en esta tarea.

Estos avances se generaron sobre la base de percepciones sociales colectivas con ciertas particularidades. Por una parte, la sociedad argentina entendía como necesario mejorar las relaciones con los países vecinos y fomentar un ambiente de paz regional a lo que se sumaba la sensación de que la Argentina era un país que transitaba por un período donde la seguridad interna no era un tema central de la agenda política, en tanto estaba parcialmente garantizada y sólo era afectada por la dimensión local de las llamadas nuevas amenazas (terrorismo, narcotráfico, mafias transnacionalizadas), pero no por el incremento de la violencia interna y el aumento del delito, situación que la diferenciaba de otros países latinoamericanos. Por otra parte, la percepción de la comunidad sobre las fuerzas policiales era negativa y si bien se reconocía la subordinación de las FF.AA. al poder civil (supremacía civil)³ no se produjo una verdadera complementación entre sociedad civil y militares. En otras palabras, los avances en el área de la seguridad eran entendidos más como un resultado de la acción política y social que como el fruto de reformas internas voluntarias de las fuerzas de seguridad y las FF.AA.⁴

A partir de 1998 y con mayor intensidad en los años 2001 y 2002 la percepción social en cuanto a la seguridad doméstica se tornó totalmente negativa. El impacto de la crisis generó un incremento notable del delito y de la violencia interna. Argentina en general y sus principales centros urbanos en particular se convirtieron en sitios inseguros y la falta de garantías para la seguridad de los ciudadanos fue una de las causas —junto al desempleo— por la cual emigraron gran cantidad de personas. En este contexto, la sociedad comenzó a reclamar una mayor y mejor gestión pública para los temas de seguridad subrayando ahora la incapacidad de los políticos para solucionar estos problemas y, por otra parte, remarcó su acentuada desconfianza hacia la policía por considerarla ligada a las acciones delictivas y por juzgar que estaba demasiado militarizada y que muchos de sus cuadros eran adictos al «gatillo fácil». La percepción social era —y aún es— tan negativa que en el léxico cotidiano se habla de «la maldita policía».

Este cambio de las condiciones internas involucró no sólo una alteración de las percepciones sociales en referencia con la primera mitad de los 90', sino también la aparición de nuevos y viejos debates sociales, políticos y conceptuales en torno a cómo abordar el problema de la seguridad interna fundamentalmente en su dimensión urbana. La idea que guía este trabajo es la de una aproximación exploratoria que intentará identificar los principales ejes de di-

³ Entendemos supremacía civil siguiendo a Agüero como «la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar.» AGÜERO Felipe, «Militares, civiles y democracia. La España postfranquista en perspectiva comparada.», Alianza Editorial, Madrid, págs. 47 y 48.

⁴ El acontecimiento más significativo en el proceso de acercamiento entre los militares y la sociedad civil argentina se produjo en abril de 1995 cuando el General Martín Balza, Comandante en Jefe del Ejército, en un discurso por televisión asumió por primera vez la responsabilidad institucional por la «represión» ilegal y criticó el golpe de Estado de 1976. Sin embargo, este acontecimiento que modificó positivamente la percepción social con respecto al General Balza y a su gestión como Comandante en Jefe no cerró definitivamente la brecha existente entre la institución militar y la sociedad argentina.

chas tensiones y debates. El análisis se basará en elementos conceptuales de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales y en el aporte de estudios específicos sobre seguridad interna así como en información periodística especializada.

Breve caracterización del problema

La mayoría de los análisis enfatizan los aspectos económicos de la crisis por la que transitó Argentina en los últimos años, especialmente en el período 2001-2002. Sin embargo es necesario destacar que la principal característica de dicha crisis es su perfil integral, esto es que en ella aparecen aspectos éticos, culturales, políticos, institucionales, sociales y económicos que vinieron incubándose en un proceso iniciado hace 25 años y que hicieron eclosión a inicios del siglo XXI. En ese contexto se produjo tanto un incremento de la cantidad y variedad de delitos, alcanzando un total de 646.850 en el primer semestre de 2002, como un aumento de la inseguridad urbana.

Cuadro 1
Cifras del delito durante el primer semestre de 2002

CONTRA LAS PERSONAS

Lesiones dolosas	59.501	58,8%
Lesiones culposas	29.111	28,8%
Otros delitos contra las personas	8.635	8,5%
Homicidios dolosos	2.066	2,0%
Homicidios culposos	1.930	1,9%
TOTAL	101.243	

CONTRA LA PROPIEDAD

Robos y tentativas de robo	215.160	47,7%
Hurtos y tentativas de hurto	185.654	41,1%
Otros delitos contra la propiedad	39.885	8,8%
Robos o tentativas con lesión o muerte	10.667	2,4%
TOTAL	451.366	

CONTRA LA HONESTIDAD Y EL HONOR

Delitos contra el honor	147	
Violaciones	1.462	
Otros delitos contra la honestidad	2.667	
TOTAL	4.276	

CONTRA LA LIBERTAD

Amenazas	51.168	
Otros	6.465	
TOTAL	57.633	

CONTRA EL ESTADO Y LA COMUNIDAD 11.939

CONTRA EL ESTADO CIVIL 439

LEY 23.737 (Estupefacientes) 8.532

OTROS PREVISTOS EN LEYES ESPECIALES 11.422

La explicación para este nivel de delito desde la perspectiva de la crisis económica (desempleo, manifestaciones sociales violentas, exclusión social, etc.) es una explicación significativa pero parcial. Con esto queremos señalar que otros aspectos de la crisis (inestabilidad institucional, falta de acuerdo en la clase dirigente para generar políticas públicas de seguridad, incapacidad material y corrupción dentro de las fuerzas de seguridad y en su relación con la clase política) condujeron a que la población evalúe que el problema de la inseguridad urbana no pudo encontrar, como afirma Tiscornia, «respuestas políticas sino sólo sociales: guetización, rejas, sofisticados sistemas de seguridad, parcelamiento urbano, controles robóticos, justicia por mano propia, etc.»⁵ Sin embargo, la sociedad argentina no renunció a su demanda socio-política por más seguridad. Por tal motivo la inseguridad se ubicó y aún se ubica en el segundo lugar (luego de la desocupación) entre las preocupaciones de la gente y, además, se incrementó del 36,5% al 39,5% desde diciembre de 2001 a diciembre de 2002.⁶

Otra cuestión que, si bien ya existía, se intensificó con la crisis es el aumento de la violencia cuya evidencia más importante es la ampliación del número de muertes tanto de civiles como de policías fundamentalmente en los grandes centros urbanos. A modo de ejemplo veamos el incremento en el número de civiles y policías muertos en hechos de violencia en los que participó la Policía Federal acontecidos en la ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense en el período 1996-2001.

Cuadro 2

En cantidad de personas

AÑO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Civiles muertos	66	58	78	118	98	125
Policías muertos	22	18	28	28	32	51

Fuente: CELS sobre base propia de datos de prensa

Como sostuvimos más arriba, la complejidad de las cuestiones vinculadas a la seguridad interna y la ausencia de soluciones en el corto plazo fomentaron el desarrollo de nuevos y viejos debates sociales, políticos y conceptuales en torno a cómo abordar esta dimensión de la seguridad. A continuación se presentarán algunos de esos debates sin que esto signifique que la lista es exhaustiva ni tampoco que el orden de aparición es jerárquico, en tanto consideramos que todos son importantes y deben ser resueltos como parte de una visión integral para lograr una adecuada planificación y gestión de la política de seguridad interna.

⁵ TISCORNIA Sofía, «Cuestiones teóricas y metodológicas en el estudio de la violencia. Violencia policial, seguridad ciudadana y derechos humanos.», Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA y CELS. www.cels.org.ar

⁶ El orden de preocupaciones para el año 2002 incluye las siguientes cifras: desocupación 70,7%; inseguridad 39,5%; pobreza 29,9%; bajos salarios 14,9%; recesión 19,9%; crisis en la educación 21,6%; corrupción 21,6%; salud 21,6%; inflación 11,5%; situación de jubilados 6,2%; crisis en la justicia 4,9%. Estos datos fueron obtenidos de las mediciones realizadas por el Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. / CEOP. Por otra parte una encuesta del Centro de Estudios Nueva Mayoría ubica a la inseguridad como la 3° demanda después de la desocupación y la corrupción, pero la que más creció comparada con mediciones previas.

Tensiones y debates

«El miedo, el pánico social que produce la violencia urbana entendida como la gestión del desorden en manos de la delincuencia común, es un viejo y tradicional problema tematizado por las corrientes políticas y administrativas de derecha. Mientras que la intervención abusiva de las agencias penales en las acciones de control punitivo, es un tema de las tradiciones progresistas y de izquierda. Sin embargo, ambas cuestiones —la inseguridad urbana y la violencia institucional punitiva— están íntimamente vinculadas en la Argentina de la última década. Ambas aparecen como ejes estructurantes de discursos y prácticas en disputa por un determinado sentido de orden democrático.»⁷ En términos cotidianos este debate es conocido en Argentina como la disputa entre «manoduras y garantistas». Desde nuestro punto de vista dicho debate es aún más complejo en nuestro país ya que trasciende la discusión sobre la acción de las fuerzas de seguridad y policiales y abarca a las FFAA. a las que, una parte significativa de la sociedad argentina, visualiza como herederas de una tradición violatoria de los DD.HH. y por tanto rechaza su participación en cuestiones de seguridad interna y otra la reclama como necesaria para enfrentar la coyuntura actual. Como queda claro, en torno al incremento de la inseguridad urbana aparecen posturas contrapuestas. A saber:

- a• tensiones en torno a las causas del aumento de los delitos y los instrumentos más adecuados para afrontarlo;**
- b• tensiones referidas a la relación entre incremento del delito / incremento de la violencia; y**
- c• el debate en torno a la formación profesional de la policía.**

a• Para parte de la sociedad política el aumento del delito se debe, fundamentalmente, a la crisis socio-económica por la que atravesó —y aún atraviesa— el país, mientras que para otros la explicación radica no sólo en los problemas sociales sino en la carencia de liderazgo —tanto en lo político como en lo institucional— con la correspondiente disminución de la capacidad de control del Estado y su repercusión sobre la calidad de la gobernabilidad democrática. En este sentido, durante la última campaña electoral la inseguridad se instaló como tema entre los candidatos. En ese marco Carlos Menem sostuvo:

«...terminar con la inseguridad en nuestro país exige un fuerte liderazgo tanto en lo político como en lo institucional y lo cultural. No habrá triunfo en la lucha contra el delito —y especialmente contra el tráfico de drogas— sin justicia social y sin reforzar la institución familiar y los valores morales en la sociedad, para lo cual será indispensable la colaboración de las organizaciones sociales y los medios», a lo que agregó que

«...cuando lo estimemos indispensable convocaremos a las FFAA. El cambio que impri-

...la inseguridad urbana y la violencia institucional punitiva— están íntimamente vinculadas en la Argentina de la última década. Ambas aparecen como ejes estructurantes de discursos y prácticas en disputa por un determinado sentido de orden democrático.

⁷ TIRCORNIA, Sofía, op. cit, pág. 1.

⁸ SANTORO Daniel, «La inseguridad recalienta la polémica entre los candidatos», Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de marzo de 2003, págs. 3 y 4.

miremos en materia de seguridad supone la aplicación de todos los recursos a disposición del Estado... Para derrotar al crimen la sociedad debe pasar a la ofensiva: hay que buscar a los delincuentes en sus guaridas, arrasar las zonas liberadas con que cuentan reintroduciendo en esos lugares todos los instrumentos del orden social: la escuela, la iglesia, los clubes y la policía... vamos a endurecer el régimen de excarcelaciones de los criminales y aumentar fuertemente las penas para los delitos aberrantes y contra la vida».⁸

Mientras que para Néstor Kirchner,

«El aumento del desempleo, la caída del ingreso real y la pobreza están relacionados con el incremento del delito, y para combatirlo se precisa una política económica que garantice la inclusión social. También debe haber una política pública en materia de seguridad que debe ser de largo plazo y estar por encima de las internas políticas, ideológicas o policiales»... «La gran sensación que hoy viven los argentinos es de desprotección y carencia de un futuro promisorio y por eso se da este grado de desconfianza, inseguridad y violencia».

Además agregó que

«...su programa integral de seguridad abarca cuestiones preventivas y normativas que establecen, entre otras medidas el derecho penal especial del menor»... «lo más importante es dejar de lado el debate que se da entre garantistas y manoduras. El tema es muy complejo porque hay que implementar políticas según el grado de los delitos.»⁹

Como sostuvimos más arriba este debate también pone de manifiesto diferencias al interior de la sociedad argentina. Si bien el 80% de la población tiene una visión negativa de la policía proveniente de su ineficacia y su alto nivel de corrupción,¹⁰ existe un sector que considera que ésta debe intervenir más para atacar el nivel de delito y no cuestiona abiertamente el incremento del uso de la violencia ni tampoco las propuestas de endurecimiento de la legislación vigente y ha llegado a respaldar candidaturas políticas de ex-militares o ex-policías.¹¹ Otro sector de la sociedad, reclama más seguridad pero exige terminar con las actuaciones ineficaces y las prácticas abusivas y deshonestas por parte de la policía y, para ello, no sólo reclama un sistema de premios y castigos dentro de la institución, sino que también enfatiza la necesidad

⁹ Ibidem, pág. 3. En forma resumida desde nuestra perspectiva la mayoría de los candidatos mostró, a pesar de sus diferencias, mayor predisposición a coincidir en la incidencia sobre el grave cuadro social que enmarca el problema de la inseguridad, pero mostraron diferencias en cuanto a los modos para enfrentar el delito y las posibles modificaciones a la actual legislación. En realidad la postura de los candidatos a la presidencia no rompieron los patrones tradicionales. Menem y López Murphy como representantes de los sectores de derecha propusieron alternativas de solución vinculadas al modelo de «manodura» mientras que los candidatos de izquierda, como Bravo y Patricia Walsh, se acercan más al modelo «garantista». Los candidatos de centro y centro-izquierda muestran en sus propuestas la búsqueda de un paradigma superador pero aún no claramente definido. En este marco se insertaron las opiniones de Kirchner, Rodríguez Saa, Carrió y Moreau.

¹⁰ Estos datos fueron presentados el lunes 9 de junio de 2003 como resultado de una investigación realizada para el programa «El destape» emitido por el canal «Política + Economía» —sistema de televisión por cable—.

¹¹ Al respecto es importante destacar que en la provincia de Buenos Aires el tema de la inseguridad apareció a mediados del año 2003 en el primer lugar de las preocupaciones de la gente por encima del desempleo. Consecuentemente, las elecciones a gobernador concretadas en septiembre se vieron teñidas por las tensiones en torno a la seguridad urbana. El gobernador Solá sostuvo una postura intermedia entre manoduras y garantistas, pero en las encuestas electorales era seguido por Luis Patti —un ex policía ligado a las posturas de manodura— y por Aldo Rico, un ex integrante del Ejército que lideró la rebelión de Semana Santa y que, posteriormente, se dedicó a la actividad política.

de modificar la formación profesional y evaluar el problema salarial.

Otro tema parte que aguas es el de la participación de las FF.AA. en la lucha contra el delito común o derivaciones locales de las redes de narcotráfico, terrorismo y mafias. En una encuesta electrónica realizada en noviembre de 2002 el 52,91% de los entrevistados contestó que no estaba de acuerdo con involucrar a las FF.AA. para combatir a la inseguridad mientras que el 47,09% dio una respuesta afirmativa.¹²

En este marco resulta importante destacar que a partir de la llegada de Kirchner al gobierno dos hechos, con sus respectivas consecuencias, han puesto de manifiesto la persistencia del problema de integración entre las FF.AA. y la sociedad civil en Argentina.

El primero de ellos se refiere a la decisión presidencial de pasar a retiro a unos 50 generales, almirantes y brigadieres que durante el proceso militar por su edad conformaban la última línea jerárquica que pudo estar involucrada en la ejecución de órdenes vinculadas a la política de terrorismo de estado implementada frente a grupos subversivos en los 70'. Dicha decisión generó un discurso fuertemente crítico por parte del General Brinzoni quien, hasta ese momento, se había desempeñado como Comandante en Jefe del Ejército. En este marco, la reacción de la mayoría de la sociedad fue a favor del Presidente sobre la base de que él es el Comandante en Jefe de las FF.AA. y sus integrantes deben obedecerlo sin emitir opiniones políticas. Otros sectores sumaron a la cuestión legal la idea de que alguna vez los recambios profundos debían afectar a la «corporación militar» en el sentido de que cuando un gobierno cambia generalmente todos los sectores profesionalizados del Estado se ven afectados por dichos cambios, mientras que los militares en líneas generales veían sólo movimientos en sus cúpulas, pero la mayoría de sus integrantes permanecía dentro de las fuerzas con su jerarquía anterior o con un ascenso. Por otra parte, los sectores que no acordaron con la decisión presidencial argumentaron que esta política dejaba a las FF.AA. sin la experiencia necesaria para el cumplimiento de sus tareas ya que todos los generales que permanecían en funciones tenían poco más de un año de antigüedad en el ejército, situación que se repetía en las otras dos fuerzas y que en cierta forma constituía una dilapidación de RR.HH.¹³

Si bien el 80% de la población tiene una visión negativa de la policía proveniente de su inejficacia y su alto nivel de corrupción, 10 existe un sector que considera que ésta debe intervenir más para atacar el nivel de delito y no cuestiona abiertamente el incremento del uso de la violencia ni tampoco las propuestas de endurecimiento de la legislación vigente y ha llegado a respaldar candidaturas políticas de ex-militares o ex-policías.

¹² La encuesta fue realizada por el periódico La Voz del Interior sobre 1.803 votos y la pregunta central fue la siguiente: ¿Está de acuerdo con la propuesta de Menem de combatir la inseguridad con las fuerzas armadas?, Córdoba, Argentina, 18 de noviembre de 2002.

¹³ Como no existen encuestas de opinión pública sobre hechos tan recientes, para relevar las opiniones que aparecen en el texto se utilizó información periodística y televisiva. Entre ellas se destaca la Sección Clarín Debate donde la pregunta a responder por quienes participan del debate vía e mail era la siguiente ¿qué opina de la decisión del Presidente de relevar la cúpula de la FF.AA?, Diario Clarín, Buenos Aires, 8 de junio de 2003 y el Programa «A fondo» emitido el 15 de junio de 2003 por el canal Política+Economía donde fueron entrevistados especialistas como la Dra. Diana Conti, ex Subsecretaria de DD.HH. de la Nación y actual diputada, el Lic. Ernesto López, especialista en relaciones cívico—militares y el reconocido constitucionalista Ricardo Moner Sanz.

El segundo de estos hechos está vinculado a la reactivación de los reclamos para declarar inconstitucionales las leyes de «Obediencia Debida» y «Punto Final» aprobadas con posterioridad a la crisis militar de «Semana Santa» durante el gobierno de Alfonsín. Si bien en 1998 el Congreso Nacional derogó ambas leyes dicho mecanismo no tiene efecto de retroactividad. Por tal motivo, existen numerosas causas vinculadas a casos particulares y otras planteadas directamente sobre las leyes mencionadas que reclaman su inconstitucionalidad y, por ende, su nulidad. Estos pedidos han recibido dictamen favorable de los juzgados federales de primera instancia y posteriormente de las Cámaras Federales y, actualmente, se encuentran en la órbita de la Suprema Corte de Justicia. Los argumentos jurídicos utilizados por quienes reclaman la inconstitucionalidad destacan que se trata de crímenes de lesa humanidad que no prescriben con los años, tal el caso de la desaparición forzada e ilegal de personas y, desde una perspectiva política, afirman que tales leyes fueron aprobadas en un contexto de presión política sobre el Ejecutivo y el Congreso debido a que el equilibrio entre el poder militar y civil era temerario para el futuro de la democracia argentina. Esto significaba que si se quería continuar con el régimen democrático se debían hacer importantes concesiones al poder militar.

El perfil del actual gobierno, el incremento de los reclamos de la sociedad y la necesidad del poder legislativo de relegitimarse ante la sociedad contribuyeron a que éste último, con acuerdo del poder ejecutivo, declarara la inconstitucionalidad de las leyes generando un acto político importante, pero sin efecto jurídico en tanto como ya afirmamos esta decisión corresponde a la Corte Suprema de Justicia. Es difícil presagiar la decisión que tomará la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la mayoría de los especialistas argentinos en relaciones cívico-militares opinan que en algún momento las leyes serán declaradas inconstitucionales como ya lo ha dictaminado la justicia en los niveles inferiores.

158

Este panorama inhibe en Argentina la posibilidad de involucrar directamente a las FF.AA. en hipótesis de conflicto internas. Si bien la sociedad argentina está convencida de que no existen posibilidades de que las FF.AA. reintenten tomar el poder político vía un golpe de estado esto no alcanza para producir una integración consistente entre FF.AA. y sociedad civil que anule la desconfianza que genera la participación de dichas fuerzas en la lucha contra los delitos domésticos. Por otra parte los militares se manifiestan en contra de esta propuesta por diferentes motivos, tal como lo explicó el General Brinzoni cuando sostuvo que «su fuerza —el ejército— no está en condiciones de salir a la calle para combatir a los delincuentes comunes porque la legislación no lo permite... los militares estamos en condiciones de cumplir con las misiones que nos encarga la Constitución», en referencia a la defensa ante una amenaza externa,¹⁴ aunque algunos sectores militares sostienen que es necesario avanzar en una actualización de la legislación vigente para enfrentar las nuevas amenazas que tienen componentes internacionales y generan repercusiones locales. Por otra parte, corresponde subrayar que, para buena parte de los miembros de las FF.AA., su formación no sólo no es la adecuada para abordar los delitos comunes internos, sino que tampoco se corresponde con su jerarquía en tanto subyace una lectura de superioridad en términos comparativos con las fuerzas de segu-

¹⁴ SANTORO Daniel, «Brinzoni: no estamos para combatir la delincuencia», Diario Clarín, sección Política, Buenos Aires, 7 de mayo de 2003. Como muestra de esta conducta cabe destacar que los militares no deseaban salir a la calle durante la crisis social que condujo a la renuncia del presidente De La Rúa en diciembre de 2001. Sólo estaban dispuestos a hacerse cargo de la seguridad de objetivos estratégicos como las centrales nucleares y de esa manera liberar efectivos de la Gendarmería para que pudieran salir a la calle, siempre y cuando existiese un decreto refrendado por el Congreso que otorgase legalidad a dichas acciones.

ridad interna, fundamentalmente la policial.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva es necesario que la conducción civil a cargo de los temas de defensa nacional y seguridad interior piense un modelo de gestión que apunte a la coordinación y la utilización racional de los recursos a través de una tarea complementaria entre FF.AA. y fuerzas de seguridad para atender no el delito común, sino aquellos delitos vinculados a las nuevas amenazas a la seguridad que, en función de su perfil transnacional, adquieren manifestaciones domésticas e incrementan la inseguridad urbana tales como el narcotráfico, el terrorismo, las actividades mafiosas, etc. No obstante, la búsqueda de un modelo de coordinación exitoso no es una tarea fácil debido a que las cuestiones a resolver pueden ubicarse en una «frontera» que no separa claramente, la seguridad de la defensa y lo interno de lo externo.

Consecuentemente, la mayoría de los especialistas civiles se oponen totalmente a considerar que las derivaciones locales de los delitos transnacionales deban ser categorizados como temas de defensa o amenazas externas, mientras otros sostienen que es necesario anticipar las amenazas a las que la globalización nos somete. Para estos últimos resulta útil desarrollar el concepto de complementariedad lo que «no significa volver hacia atrás en la legislación vigente, modificar los sistemas de defensa y seguridad, cambiar roles o hacer desaparecer instituciones, sino coordinarlas más eficazmente, promover una utilización más racional de los medios disponibles, revalorizarlas socialmente y contribuir a la solución de problemas que —como el delito y la violencia— nuestro pueblo vive dramáticamente».¹⁵ En este sentido Toma opina que los conceptos de defensa nacional y seguridad interior no son contradictorios ni antagónicos, sino complementarios ya que ambos constituyen funciones indelegables del Estado nacional.¹⁶

En esta misma línea de discusión quienes se oponen a cualquier tipo de participación de las FF.AA. en cuestiones domésticas, sostienen que nuestras leyes marcan una clara diferencia entre uno y otro ámbito, que las mismas son sanas para la vida política de nuestro país y que

Si bien la sociedad argentina está convencida de que no existen posibilidades de que las FF.AA. reintenten tomar el poder político vía un golpe de estado esto no alcanza para producir una integración consistente entre FF.AA. y sociedad civil que anule la desconfianza que genera la participación de dichas fuerzas en la lucha contra los delitos domésticos.

¹⁵ TOMA Miguel Ángel, «Nuevo concepto de defensa y seguridad», Diario Clarín, sección Opinión, Buenos Aires, 3 de julio de 2002. Toma fue diputado nacional y presidente de la Comisión de Defensa Nacional y posteriormente, durante el gobierno de Duhalde, se desempeñó como Secretario de Inteligencia.

¹⁶ Ibidem. A modo de ejemplo el autor sostiene: «Qué importante sería que la Armada completara la formación profesional de sus cuadros realizando sus maniobras dentro de las doscientas millas de nuestro mar territorial y controlando al mismo tiempo la acción depredatoria sobre nuestra riqueza ictícola, con miembros de la Prefectura embarcados en dichas naves para actuar desde el punto de vista policial y judicial si se detectara un ilícito. Qué extraordinaria racionalización de material y del entrenamiento de pilotos si se utilizaran helicópteros del Ejército, con personal policial a bordo, para patrullar extensas áreas urbanas y suburbanas, rutas u objetivos estratégicos en orden a una eficaz prevención y represión del delito. Qué significativo avance en la prevención y lucha contra el contrabando y el narcotráfico si los radares tipo 3D móviles de la Fuerza Aérea se desplegaran en nuestra frontera norte y noreste y, actuando coordinadamente entre Gendarmería y Prefectura, detectaran la ruta de aeronaves intrusas para que las fuerzas de seguridad las aborden al momento del aterrizaje.»

no debemos caer en debates que fomenten algún tipo de resurgimiento de propuestas devenidas de la doctrina de la seguridad nacional. Mientras que para otros, como Toma, el debate acerca de la defensa y la seguridad ha sido erróneamente planteado en tanto afirmar que cuando las autoridades militares sugieren actualizar la legislación buscan volver a la doctrina de seguridad nacional es falso, y sólo agita el fantasma del autoritarismo o justifica un nuevo embate contra las instituciones militares.¹⁷

Otro punto en cuestión ligado al rol de las FFAA. se da en el ámbito de la seguridad hemisférica en torno tanto a las diferencias existentes entre las posturas de EE.UU. y algunos países del continente como las que existen entre estos últimos. EE.UU. está interesado en que las FFAA. de la región se involucren en los problemas relativos a la seguridad interna, fundamentalmente aquéllos que tienen que ver con el terrorismo. Ante esta posición de Washington, encontramos diferentes posturas al interior del hemisferio. Los países de América Central y el Caribe, que no tienen FFAA. sino de seguridad o cuya agenda de seguridad y defensa está centrada fundamentalmente en temas internos, o países como Colombia, cuya crisis es tan profunda que la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico está militarizada, apoyan el pedido norteamericano. Pero otros, con más tradición en sus FFAA. y con una herencia problemática en torno al rol que las mismas tuvieron en temas como los DD.HH., se oponen. En este marco, las posiciones de Argentina, Brasil y Chile fueron contundentes en la Cumbre de la OEA sobre Seguridad Hemisférica realizada en México en octubre de 2003.

160

Finalmente ligado a estos temas, organismos defensores de los DD.HH. han presentado posiciones críticas con respecto a la reconceptualización de la seguridad y la defensa y a los mecanismos que de ella se derivan así como su impacto sobre el continente. En este sentido el CELS sostiene que la reunión de la OEA redefine las amenazas a la seguridad como un problema multidimensional, pero frente a este concepto multidimensional de amenazas no diseña un sistema multidimensional de respuesta, con el riesgo de que continúe un enfoque unidimensional de tipo militar. Por lo tanto considera que una democracia plena y efectiva, el respeto universal de las libertades fundamentales y los derechos humanos, son elementos esenciales que deben incluir estos mecanismos de respuesta multidimensionales. Asimismo, destaca que la declaración surgida de la reunión tampoco distingue claramente entre los problemas de seguridad nacional y aquéllos que tienen relación con la seguridad pública. Para este centro no se deben emplear soluciones militares para todos los problemas de seguridad y es preciso revertir la militarización de la policía y la criminalización de la protesta social.¹⁸

b• Con respecto a la relación existente entre el incremento del delito y el incremento de la violencia existen dos posiciones contrapuestas. Por una parte están quienes asocian directamente el aumento de la muerte de policías al incremento tanto del número como del nivel de violencia de los delitos. Consecuentemente estos sectores promueven una reacción policial más enérgica y/o violenta y, a su vez, impulsan una legislación más punitiva destinada por ejemplo a aumentar la pena de aquellos delincuentes que asesinan a un policía.

Por otro lado los sectores políticos de centro y centro-izquierda así como algunos grupos académicos y ONGs defensoras de los DD.HH. sostienen que el incremento de la muerte de civiles y policías no está asociado con el aumento de los delitos violentos. Esto estaría seña-

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ www.cels.org.ar consultado el día 18 de noviembre de 2003.

lando que la policía aparece envuelta en una espiral de violencia en cuya generación participa, en lugar de contribuir a desarticular. En este sentido subrayan que la dimensión del problema es aún mayor si se la piensa desde una perspectiva comparativa. Tanto en términos de cantidad de población como de tipos de delitos cometidos las cifras de muertos en enfrentamientos en la ciudad de Buenos Aires y otros centros urbanos de la Argentina están por demás alejadas de las de los países que detentan el control del uso de la fuerza, y por el contrario, se acercan en algunos aspectos, a los datos que producen ciudades conocidas por la violencia que ejercen sus fuerzas policiales como Río de Janeiro y San Pablo.¹⁹

Lo cierto es que los datos alarmantes que aparecen en el cuadro N° 2 aumentan cada día más para ambos sectores (policías y civiles).

Desde el mes de enero de 2003 hasta mediados de marzo murieron 54 personas como consecuencia de enfrentamientos armados en la Capital Federal y el conurbano bonaerense, incluyendo a 37 civiles y 17 policías. Prácticamente el 80% de los policías federales fallecidos se encontraban en el Gran Buenos Aires (fuera de la Capital Federal) y el 70% de los efectivos bonaerenses que perdieron la vida estaban fuera de servicio.²⁰ Según datos más recientes cada seis días muere un policía en la provincia de Buenos Aires ya sea por enfrentamientos o como víctimas de robo de autos con violencia.²¹

La interpretación político-sociológica de estos datos indica que entre las fuentes de este fenómeno se encuentran causas de distinto orden, esto es tanto a favor de la violencia policial y en contra de la seguridad de los civiles, como a favor del incremento del delito y en contra de la vida de los policías. A saber: la proliferación de armas en la sociedad a las que se accede, en general, vía un mercado ilegal; las deficiencias de la policía en torno a una adecuada capacitación en tareas de prevención y en el uso de las armas; el hábito de los policías de portar armas aunque estén fuera de servicio; la falta de control sobre los sistemas de seguridad privada integrados no sólo por policías retirados, sino también por policías en servicio que trabajan complementariamente en el sector privado por problemas salariales y, finalmente, el inadecuado instrumental con el que cuenta la policía para su trabajo entre los que se destaca el estado de las armas y la insuficiencia de chalecos antibalas así como la falta de calidad de los mismos.

c• Otro espacio de debate se concentra en la formación de las fuerzas policiales. En este sentido, algunos especialistas sostienen que es necesario modificar esa formación apuntando a mayores exigencias en el nivel educativo y cultural así como la inclusión de temas específi-

...el CELS sostiene que la reunión de la OEA redefine las amenazas a la seguridad como un problema multidimensional, pero frente a este concepto multidimensional de amenazas no diseña un sistema multidimensional de respuesta, con el riesgo de que continúe un enfoque unidimensional de tipo militar.

¹⁹ PALMIERI Gustavo, ALES Cecilia, DONZA Eduardo, Violencia y enfrentamientos policiales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, abril de 2002. www.cels.org.ar

²⁰ Estos datos se encuentran publicados en la página WEB del Centro de Estudios Legales y Sociales y también aparecen en la editorial «Inseguridad y muertes en enfrentamientos» publicada por el Diario Clarín, Sección Opinión, Buenos Aires, 29 de marzo de 2003.

²¹ Diario Clarín, Sección Política, Buenos Aires, 15 de junio de 2003, pág. 8.

cos como podría ser un mayor conocimiento de la ley. Por otra parte se señala la necesidad de coordinar la formación académica y evitar superposiciones innecesarias ya que en nuestro país existen 68 academias policiales de formación profesional. Otro sector considera que es necesario terminar con la academia policial como centro de formación única de los policías ya que el ambiente cerrado que se genera dentro de ellas fomenta las prácticas negativas de los guetos, en este caso particular las prácticas corruptas y, por tal motivo, sugieren que los policías vayan a la escuela media como cualquier otro civil y que la academia de policía quede reservada sólo para las asignaturas de formación específica (criminología, balística, investigación, etc.). Finalmente, es necesario trabajar sobre la formación del perfil profesional de los policías intentando recuperar la vocación como un criterio esencial para el reclutamiento y tratando de evitar que el ingreso esté ligado a la idea de ser policía como una salida laboral, tendencia que en la Argentina de nuestros días se ha agudizado muchísimo en detrimento de la primera.

La relación entre la búsqueda de una salida laboral y el pago de salarios muy bajos conduce a que quienes se presentan en el proceso de reclutamiento para servir en la fuerza policial provengan de un sector socio—cultural bajo en el cual comparten espacios con los mismos delinquentes que deben combatir. En este marco es importante señalar que a la ligazón social con la delincuencia común se suma el vínculo de la policía como institución con distintos sectores delictivos a través de los años. Así podemos afirmar que a partir de los 70` la policía queda bajo el mando del Ejército y comienza a compartir con éste la práctica del secuestro ilegal de personas, las torturas y la creación de zonas liberadas para que el Ejército lleve adelante sus operativos contra la subversión; en los 80` la policía incorpora el vínculo con los narcotraficantes y en los 90` integra las prácticas de corrupción como efecto espejo de lo que ocurría en gran parte de la clase política. Esto último tiene una repercusión directa sobre la situación actual de la República Argentina donde, en noviembre de 2003, el tema de la seguridad interna y sus vinculaciones con la delincuencia, la policía y la clase política muestran claramente una

162

es importante señalar que a la ligazón social con la delincuencia común se suma el vínculo de la policía como institución con distintos sectores delictivos a través de los años. Así podemos afirmar que a partir de los 70` la policía queda bajo el mando del Ejército y comienza a compartir con éste la práctica del secuestro ilegal de personas, las torturas y la creación de zonas liberadas para que el Ejército lleve adelante sus operativos contra la subversión

red de corrupción que, a su vez, afecta las relaciones al interior del partido gobernante en tanto se convierte prima face en un parte aguas en el vínculo entre el presidente Kirchner y el ex presidente Duhalde en su calidad de referente del peronismo bonaerense.

Tres son, al menos, las consecuencias directas de los temas descritos más arriba:

1• es muy complejo para un policía decente luchar contra delinquentes que comparten sus barrios ya que éstos conocen a su familia y amigos y suelen vengarse de ellos;

2• ninguna autoridad (ejército, políticos, Jefes de policías) que comparta actividades corruptas o que pida protección a la policía para desarrollar actos en contra de la ley puede posteriormente exigirle a los oficiales buen comportamiento;

3• ningún policía honesto que realice denuncias contra los miembros corruptos de la fuer-

²² Marcelo Saín es especialista en temas de seguridad y ex Viceministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

za puede permanecer en ella. De hecho, según declaraciones de Marcelo Saín,²² los cuatro policías que realizaron denuncias sobre actos de corrupción dentro de la fuerza en nuestro país finalizaron exiliados y protegidos por organismos internacionales ya que sufrieron fuertes presiones, amenazas y ataques.

Algunos aspectos burocráticos también contribuyen a que las carencias en la formación, la falta de vocación y las acciones de corrupción se potencien. En este marco se destaca la estrategia del sumario administrativo como mecanismo de sanción. Cuando un miembro de menor rango de la fuerza se abusa de una práctica corrupta de su jefe (por ejemplo se queda con un porcentaje mayor de lo que supuestamente le corresponde en la recaudación de fondos para proteger el juego ilegal, la prostitución, etc.) es sometido a sumario administrativo por razones no vinculadas al hecho, pero que lo mantienen bajo la órbita del jefe de la banda de corruptos impidiéndole los ascensos o los traslados deseados y, en el caso que dicho sumario finalmente desemboque en una investigación por hechos de corrupción los involucrados son desplazados de la fuerza. Esto significa que no tiene más su trabajo, pero también que no son castigados legalmente como cualquier otro civil. Por lo tanto, es necesario que cuando se descubran hechos de corrupción dentro de la hoy denominada «maldita policía» además del desplazamiento, los responsables vayan a la cárcel.

A modo de cierre

Por ser este un trabajo exploratorio y debido a una cuestión de espacio no podemos avanzar en conclusiones inequívocas. Entonces, sólo enunciaremos algunos puntos que consideramos deben ser atendidos por quienes estén a cargo de la gestión pública. Además, resulta conveniente aclarar que la solución de los problemas generados por el incremento de la inseguridad interna involucra la participación no sólo del gobierno, sino de las fuerzas de defensa y seguridad y de la sociedad en su conjunto teniendo en cuenta las diferentes responsabilidades que les competen a estos actores y la necesidad de que este proceso esté conducido, en términos políticos, por la autoridad civil. Entre dichas acciones se destacan:

- Reformar la formación profesional de los policías incluyendo mayores exigencias y compartiendo parte de las mismas con los civiles.
- Desarrollar instancias autónomas para la investigación de hechos en los que mueren y resultan lesionadas personas y en los que intervienen funcionarios policiales.
- Fortalecer la elección de soluciones no violentas de los conflictos por parte de la policía, lo que significa optimizar los reglamentos sobre el uso de la fuerza y de las armas e incrementar la aplicación del modelo de policía orientada a la comunidad.
- Establecer sanciones para controlar la corrupción existente dentro de la fuerza.
- Mejorar las condiciones salariales y el equipamiento necesario para defender la vida de

la solución de los problemas generados por el incremento de la inseguridad interna involucra la participación no sólo del gobierno, sino de las fuerzas de defensa y seguridad y de la sociedad en su conjunto teniendo en cuenta las diferentes responsabilidades que les competen a estos actores y la necesidad de que este proceso esté conducido, en términos políticos, por la autoridad civil.

los oficiales de policía.

- Diseñar un paradigma alternativo a los denominados «manoduras» y «garantistas».
- Trabajar para una mayor integración entre las FF.AA. y la sociedad civil.
- Desarrollar adecuadamente el concepto de complementariedad entre FF.AA. y fuerzas de seguridad interior para enfrentar exitosamente las nuevas amenazas.
- Desarrollar un programa integral de seguridad que involucre no sólo las consecuencias, sino también las causas del incremento de los delitos y la violencia urbana.

Todo este proceso se podrá dar si, indefectiblemente, las autoridades civiles, además de tomar la decisión de solucionar el problema y liderar la implementación de las reformas apoyándose en una férrea voluntad política, se comprometen con el abandono de cualquier tipo de práctica corrupta. ■



Foro del Bicentenario

1810 - 2010

El 18 de diciembre de 2001 se constituye formalmente el Foro del Bicentenario, iniciativa que surge de ciudadanos interesados en reivindicar el espacio público como elemento indispensable para la recuperación de un proyecto común como región. La necesidad de construir un ámbito superador de cualquier encuadramiento partidario o sectorial, un lugar de encuentro ideado para pensar hacia adelante, con compromiso social y responsabilidad pública impulsó a quienes dieron los primeros pasos en la búsqueda de una salida positiva a la coyuntura conflictiva y compleja que distinguió al año 2001.

El proceso de descomposición social que se da a finales del 2001 y comienzos del 2002, y que encuentra su máxima expresión en los movimientos de ahorristas estafados, asambleas barriales, piqueteros, cuyas imágenes recorrieron el mundo abrumando a propios y a extraños, terminó por fortalecer esa iniciativa de pocos para convertirla en casi una obligación de muchos que coincidieron en que tal escenario imponía a la ciudadanía encontrar nuevas opciones de debate y reformulación del modo de concebir las instituciones.

En función de esta perspectiva el Foro del Bicentenario desde su constitución se reúne periódicamente en comisiones de trabajo y realiza jornadas públicas. Las temáticas que aborda son

planteadas en el marco de una visión que sitúa a Rosario y su Región como precursora del desafío que representa crear un ámbito abierto, plural y participativo; que reflexione y plantee propuestas viables acerca del desarrollo y sus necesidades de infraestructura y de tecnología, la educación, la especialización laboral, la reformulación del Estado y las múltiples demandas de la sociedad civil.

A dos años de aquel primer encuentro, nos encontramos ante un escenario, no sin conflictos pero donde un proyecto de nación comienza a intentar formularse, con la confianza pero también con las reservas de una sociedad condicionada por los acontecimientos recientes y porque no también históricos, de frustraciones e ideales avasallados.

Este Foro que se creó pensando hacia adelante, sin ambiciones coyunturales, sino pensando en la Rosario del 2010, sorteando las vicisitudes propias del contexto, se ha constituido en una verdadera masa crítica de conocimiento y reflexión acerca de las diversas problemáticas e intereses de Rosario y su región. Su objetivo se sostiene en tanto han participado de sus acciones múltiples actores, profesionales independientes, estudiantes, empresarios, militares, representantes de ONGs, educadores, académicos, investigadores, gente de distintas ideologías, que creen que retomar la senda del crecimiento sostenido

y plasmar los cambios largamente demorados, sólo será posible a través del consenso y el necesario e ineludible establecimiento de un nuevo sueño.

Rosario de los '90 tuvo un sueño, el de las obras estratégicas de infraestructura, el de ciudad cabecera de una vasta región, la recuperación de un puerto activo, que se fue diluyendo ante los propios avatares de la crisis instalada a finales de la década. Hoy ese sueño se ha concretado parcialmente, es necesario reinstalarlo en la sociedad, recrearlo, darle el impulso que nos permita finalmente posicionar a la ciudad y su región en un contexto mucho más amplio. Posicionar a la ciudad y su región implica identificarla como ámbito de oportunidades para el desarrollo, distinguida por un entorno innovador capaz de sostener los beneficios del crecimiento efectivo o potencial que generen sus acciones, una sociedad homogénea que avanza hacia un futuro de crecimiento con empleo y calidad de vida. Desde este paradigma de territorio y sociedad, durante el año 2003 el Foro, además de continuar con sus encuentros de análisis y discusión de los ejes temáticos interesados, consideró oportuno dado por un lado, los acontecimientos de orden internacional, es decir la decisión unilateral del gobierno de EEUU de intervenir militarmente el territorio Iraquí, decisión que muchos analistas entendieron como un intento de los EEUU por producir un reordenamiento mundial, plantear una jornada a fin de esclarecer este complejo proceso que se instala a nivel mundial y cuales serían sus repercusiones a nivel de Latinoamérica y específicamente de Argentina. Por otro lado, a nivel nacional y local el 2003 se caracterizó por ser un año donde la Democracia se volvía a poner a prueba y los electores debían asumir la responsabilidad de decidir quienes serían sus gobernantes y representantes en las cámaras legislativas.

En el plano local la diversidad de candidatos aspirantes a ocupar los cargos que posibilita la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe, conllevaba una dificultad a la población, la de conocer

todas las propuestas y proyectos con los cuales cada candidato pretendía diferenciarse. Esta situación y el hecho que desde el Foro, las distintas comisiones temáticas habían consensuado en la necesidad de debatir con los posibles decisores locales las propuestas que de allí surgieron referidas a salud pública, educación, desarrollo territorial, entre otras, impulsaron la realización durante el mes de agosto previo al acto eleccionario, de jornadas de debates con los candidatos a intendentes del Municipio de Rosario y los integrantes del Foro.

En relación a la primera inquietud descrita anteriormente, se organizó la Conferencia «Argentina y el nuevo escenario internacional» en la que disertó, invitado por el Foro del Bicentenario, el periodista y licenciado en filosofía Oscar Raúl Cardoso, dueño de una extensa y rica trayectoria profesional, que lo ha consagrado como un respetado analista de la realidad argentina e internacional, cuya presentación la realizó la Profesora e Investigadora del CONICET, Anabella Busso. La misma se llevó a cabo el 10 de mayo en el Hotel Riviera de la ciudad de Rosario, y contó con la presencia de un numeroso y calificado público que con destacada atención escuchó la disertación, la cual con objetividad y crudeza puntualizó las debilidades y fortalezas del poder imperial norteamericano, sus semejanzas y diferencias con otros poderes imperiales desvanecidos, las posibilidades de América Latina y sociedades nacionales como Brasil, Chile y Argentina ante la hegemonía americana.

Y las «Jornadas de intercambio de ideas y propuestas con los candidatos a Intendentes de la ciudad de Rosario», realizadas durante el mes de agosto, en las que participaron el Sr. Carlos Comi, el Sr. Marcelo Muniagurria, el Sr. Miguel Lifschitz, el Sr. Horacio Uzandizaga y el Sr. Norberto Nicotra en respuesta a la segunda de las inquietudes. Las mismas fueron valoradas, tanto por los integrantes del Foro que participaron del debate, como por los propios candidatos invitados como muy positivas, ya que contribuyeron a clarificar conceptos, proyectos y expec-

tativas mutuas en cuanto a las posibilidades de desarrollo de Rosario y su necesario posicionamiento en el contexto regional, nacional e internacional.

La metodología utilizada fue una jornada de dos horas con cada uno de los candidatos invitados a participar del Foro, en la cual, la primer hora fue destinada a que el mismo expusiera su plan de gobierno, y en la segunda, los asistentes formularan preguntas en relación a la exposición y presentarán sus propuestas sobre los ejes trabajados en el foro, y que previo al encuentro, se le hiciera llegar a cada postulante.

Con estas acciones el Foro del Bicentenario aspira a continuar consolidando su identidad, punto de encuentro y de partida hacia un horizonte común de realizaciones.

Para facilitar la participación de los interesados, el Foro del Bicentenario cuenta con un sitio en Internet www.forodelbicentenario.org.ar que próximamente será presentado con su nuevo diseño. ■

Al pie de página: Raúl Cardoso

A la derecha, los disertantes y candidatos a la Intendencia de la ciudad de Rosario, los sres. Miguel Lifchitz, Marcelo Munia-gurria, Horacio Usandizaga y Carlos Comi.





www.desarrolloyregion.com

El sitio del Gran Rosario

Noticias económicas y regionales

Monitoreo de Obras Públicas y de Infraestructura

Sondeos de opinión

Biblioteca On-Line

Investigaciones

indicadores económicos y sociales

Encuestas On-Line

Links

La opinión de los protagonistas de Rosario y su Región

Toda la Agenda Local

Dra. Gladys Lechini
Lic. Maria Julieta Cortes

La Política Exterior de Brasil con Cardoso y Lula

Implicancias del cambio de gobierno para la Argentina

Dra. Gladys Lechini - Lic. Maria Julieta Cortes

169

A lo largo del siglo XX la Cancillería brasileña diseñó la política exterior en torno a la defensa de sus intereses nacionales, generando así una vinculación importante entre los objetivos de inserción externa —su consolidación en el concierto de naciones— y el modelo de desarrollo interno —modelo de sustitución de importaciones aplicado entre 1930 y 1989 a pesar de las variaciones en los regímenes políticos—.

En la década de los 90, con el fin de la guerra fría y el triunfo de un nuevo ideario neoliberal, sintetizado en el paradigma de la globalización, fue diagnosticado el agotamiento del mencionado modelo e inducido uno nuevo a través de las reformas propuestas por el llamado «Consenso de Washington». El corto período de gobierno de Collor de Melo, 1990-1992, no alcanzó para afianzar este nuevo programa de modernización neoliberal. Con Itamar Franco se produjo un intenso debate entre «nacionalistas» y «neoliberales» en torno a la dirección de la política exterior, que en la época fue calificada como indefinida.¹ Finalmente con Cardoso se sustituyó la tradicional «visión desarrollista» de la política exterior brasileña por el nuevo idea-

¹ SÃO PAULO, José Casado de. «Uma política externa ainda indefinida», en *Gazeta Mercantil*, 19 de fevereiro de 1993. Este debate también se desarrolló en la prensa brasileña. La revista *Dominical* del *Diário Folha de São Paulo* dio muestras de ello en su publicación «A Nova Geração do Itamaraty. O Itamaraty abre as portas», *Folha de São Paulo*, caderno 6, domingo 18 de dezembro de 1994. Bajo el subtítulo «A diplomacia brasileira entra na era da globalização econômica e começa a trocar o terceiro —mundismo pelo discurso internacionalista» se presentaron las opiniones del presidente electo Cardoso, de embajadores y funcionarios de Itamaraty: Italo Zappa, Flecha de Lima, Celso Amorim, Roberto Abdenur, Jorio Dauster, Ronaldo Mota Sardenberg, de investigadores, entre ellos Guilhon Albuquerque y de periodistas especializados.

rio, no sin recibir críticas de los sectores «nacionalistas» que representaban en ese momento una tendencia en baja, junto a los valores ligados a la defensa del estado empresario.

En este contexto, este trabajo apunta a analizar las prioridades en la agenda externa de la administración Cardoso y a pesar del corto tiempo de desempeño del presidente Lula, marcar las continuidades y divergencias en lo que consideramos una política exterior de estado, esto es, que ha gozado de un fuerte consenso a lo largo de diferentes gobiernos, en la medida que la permanencia de intereses nacionales fuertes se ha sobrepuesto a los cambios de rumbo, produciendo ajustes y variaciones en la intensidad de los temas de la agenda.

Asimismo, por cuestiones de espacio, solo nos limitaremos a considerar dos áreas temáticas en las cuales creemos se pueden encontrar —hasta el momento— mayores variaciones de intensidad con la nueva gestión de Lula da Silva: el MERCOSUR y el continente africano. Finalmente, y a modo de reflexiones finales pretendemos avanzar en algunas ideas en torno a esta nueva aparente sintonía entre los actuales gobiernos de Argentina y Brasil.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso

El 1º de enero de 1995, Cardoso asumió la presidencia de Brasil siendo reelecto en 1999 por otro período, hasta diciembre de 2002. Los objetivos inmediatos del nuevo presidente hicieron referencia a las cuestiones económicas, resaltando la necesidad de avanzar en el proceso de reforma económica interna. Las estrategias llevadas a la práctica se relacionaron con apertura, privatizaciones y desregulación, combinadas con cierta protección de las empresas, el capital, el empleo y el mercado nacional, para facilitarles, también su inserción competitiva externa. Como se puede observar, el presidente Cardoso revivió los lineamientos de Collor de Melo en materia de política económica.

Sin embargo, los resultados no fueron tan favorables. Con el fin de su primer mandato ya se observaba un importante déficit comercial, crecimiento casi nulo del PBI, aumento del desempleo y una alta vulnerabilidad externa reflejada en una crisis financiera, influida por la crisis de liquidez en los mercados financieros internacionales (1998-1999). En este contexto, el presidente Cardoso pidió un esfuerzo renovado a la población para mantener la estabilidad económica conquistada con el Plan Real y recurrió a la ayuda del FMI, la cual estuvo condicionada al compromiso brasileño de mantener la disciplina monetaria y la política cambiaria basada en un régimen flexible de desvalorizaciones dentro de una banda de fluctuación administrada por el Banco Central. Finalmente, el 13 de enero de 1999, Brasil abandonó la política de tipo de cambio previsible, devaluando su moneda.

Si bien los efectos de la devaluación permitieron observar señales de recuperación económica, contribuyendo a alcanzar nuevos acuerdos con el FMI y retener líneas de crédito de los bancos multilaterales de desarrollo, se generó una fuerte tensión comercial con su principal socio en el MERCOSUR, ya que Argentina no se encontraba preparada para paliar los efectos que la devaluación brasileña generaría en su economía.

La política exterior

Desde su asunción Cardoso ejerció una «Diplomacia Presidencial», llevando un mensaje de cambio en el campo económico y en áreas sensibles internacionalmente. En palabras de su

Canciller: «la función que el presidente reserva a la diplomacia deriva de su propia concepción del desarrollo brasileño y del papel que su mandato debe tener en la consolidación de la estabilidad económica y en la vuelta al crecimiento. Durante su gestión en Itamaraty ponderaba que no se podía dissociar política externa de política interna, siendo necesaria una mayor integración con otras áreas del gobierno, con la sociedad civil, sindicatos y empresarios, para que todos tengan mayor participación en la formulación de la política externa».²

En este marco, las discusiones sobre política externa estuvieron estrechamente relacionadas al interés nacional, que para entonces implicaba la inserción competitiva en la economía mundial, a través de la liberalización del comercio y la integración regional. La política externa debía incorporar un conjunto de objetivos macroeconómicos, entre ellos la reducción de la creciente vulnerabilidad y dependencia externa de la economía, la creación de una base económica ampliada que contribuya a dar credibilidad a la expansión comercial externa y el avance en la reformulación de las entidades económicas internacionales. Todos estos aspectos se reflejaron en la importancia otorgada al comercio exterior brasileño como propulsor del crecimiento económico del país y en las prioridades establecidas en materia de política externa.

Sin embargo, para Amado Cervo, Cardoso desistió de hacer política internacional propia, orientó su política exterior en función de un triple cambio interno (democracia, estabilidad monetaria y apertura económica) y aplicó las dos generaciones de reformas sugeridas por el Consenso de Washington.³

Las prioridades en la agenda externa

Según el Canciller Lampreia, los objetivos eran claros y hacían referencia a:

- «ampliar la base externa para consolidar la estabilidad económica y la vuelta al desarrollo en forma sustentable y socialmente equitativa, abriendo más y mejores accesos a los mercados, ayudando a proteger nuestra economía de prácticas desleales de comercio, atrayendo inversiones y tecnología, mejorando las condiciones de acceso al conocimiento;
- mejorar el padrón de relaciones de Brasil con sus socios, extendiendo las parcerias operacionales y diversificando las relaciones;
- dar énfasis a la cooperación internacional que nos permita mejorar nuestra competitividad y productividad y que nos auxilie a progresar en el tratamiento de temas, como derechos humanos, protección ambiental, combate al narcotráfico y al crimen organizado que figuran en un lugar destacado en nuestra agenda y en la agenda internacional;

171

² LAMPREIA, Luis Felipe. «Ação Global», en *Jornal do Brasil*, 1995.

³ Amado Cervo (2002: 6—8) identifica tres líneas de fuerza de la acción externa de Brasil definidas con el auxilio del concepto de paradigma: el estado desarrollista, el estado normal y el estado logístico. El Estado desarrollista, de características tradicionales, refuerza el aspecto nacional y autónomo de la política exterior. Se trata del estado empresario que lleva a la sociedad en el camino del desarrollo nacional mediante la superación de dependencias económicas estructurales y la autonomía de seguridad. El Estado normal envuelve tres parámetros de conducta: como estado servil, se somete a las coerciones del centro hegemónico del capitalismo; como estado destructivo, disuelve y aliena el núcleo central robusto de la economía nacional y transfiere la renta al exterior; como estado regresivo reserva para la nación las funciones de «infancia social». En tanto, el paradigma del Estado logístico fortalece el núcleo nacional, transfiriendo a la sociedad responsabilidades emprendedoras y ayudándola a operar en el exterior, para equilibrar los beneficios de la interdependencia mediante un tipo de inserción madura en un mundo globalizado. Para el autor, con Cardoso hubo una combinación de dos paradigmas: el del Estado normal y el del Estado logístico.

- buscar una mayor y mas adecuada participación en el proceso decisorio regional y mundial, tanto en los foros políticos como en los foros. económicos» (Lampreia, 1999:37).

En torno a estos objetivos las prioridades de Brasil en materia de política exterior hacían referencia a «la consolidación del MERCOSUR, las relaciones con nuestros vecinos latinoamericanos y el proceso de integración hemisférica, las relaciones con el centro de los tres polos del poder económico mundial, Asia-Pacífico y los tres países continentales (Rusia, China e India), la implementación de la OMC, derechos humanos y medio ambiente, la reforma de Naciones Unidas y la protección de los brasileños en el exterior».⁴ En este contexto el continente africano perdió atractivo para Brasil, centrando la atención en algunos pocos estados con los cuales se reconocieron las potencialidades de los vínculos a largo plazo.

El Mercosur

Como fue mencionado, una de las prioridades de la administración Cardoso fue el proceso de consolidación del MERCOSUR y dentro del mismo, las relaciones con Argentina. Cabe recordar que partir de 1995 se inició una nueva etapa en el proceso de integración con la entrada en vigor de la unión aduanera, aunque permaneciendo válidas listas nacionales de exclusión para productos sensibles que serían eliminadas entre el 2001 y el 2006. Sin embargo, durante el primer año del gobierno de Cardoso se sucedieron varias crisis, por la toma de decisiones unilaterales en el seno del proceso de integración.

La crisis más seria con Argentina se produjo a mediados de junio de 1995, cuando Brasil limitó las importaciones de autos con el doble fin de revertir el creciente déficit en la balanza comercial y atraer inversiones extranjeras hacia el sector. El conflicto fue subsanado a través de la firma de un convenio para mantener hasta el 31 de diciembre de 1999 el libre comercio de vehículos de acuerdo con los requisitos de desempeño establecidos a nivel nacional.

Superadas las crisis al interior del bloque comenzaron a ampliarse las relaciones externas. En diciembre de 1995 los países del MERCOSUR y la Unión Europea firmaron el Primer Acuerdo Marco de Cooperación Inter-regional, el cual se vio fortalecido por la consolidación de las democracias y por la estabilidad económica que habían alcanzando sus países miembros. En el año 1996 se firmó un Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Chile, país que pasó junto con Bolivia, a ser miembros asociados del bloque. Con Chile se incorporó la economía más competitiva a la mayor economía de Sudamérica, y una vía de salida hacia la Cuenca del Pacífico.

Hasta fines de 1997 los resultados positivos del MERCOSUR fueron remarcables. El comercio intrazona pasó de 4,1 billones de dólares en 1990 a 20,2 billones de dólares en 1997, representando un crecimiento del 400%. El intercambio comercial entre Argentina y Brasil aumentó, en el mismo período, un 600% movilizandó alrededor de 15 billones de dólares en 1997 (en 1991 se registraba un movimiento de 2, 1 billones de dólares). Desde su conformación, el MERCOSUR amplió su participación en el comercio mundial en aproximadamente un 20 %, aumentando sus exportaciones al resto del mundo en un 47 % y las importaciones crecieron en un 214%.⁵

La devaluación del Real, en enero de 1999, colocó en evidencia la cuestión de la competi-

⁴ LAMPREIA, Luis Felipe. « A política externa do governo», en *Jornal do Brasil*. Domingo, 8 de janeiro de 1995.

⁵ Datos obtenidos del texto de COELHO, Pedro Motta Pinto «Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje.» En GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (organizador) *Argentina. Visões Brasileiras*. IPRI—CAPES. Brasília, 2000.

tividad relativa de algunos sectores de la economía argentina provocando la reducción de su superávit comercial por el aumento de la competitividad de las exportaciones brasileñas y un retraimiento del mercado doméstico. Los sectores industriales argentinos amenazados fueron: calzado, textil, automóviles y autopartes, papel y celulosa y producción siderúrgica. Como las demás crisis suscitadas en el seno del MERCOSUR —principalmente entre Argentina y Brasil— la instancia de reunión presidencial entre Menem y Cardoso logró morigerar las posiciones opuestas de ambos países.

Es de notar que las crisis intramercosur se debieron fundamentalmente a la evolución de las condiciones internas de los países que componen el bloque: «Hasta mediados de 2000, por lo menos, las crisis del MERCOSUR fueron más crisis de políticas económicas de los países miembros individualmente, que propiamente crisis del sistema integracionista del MERCOSUR» (Almeida, 2001:16).

A lo largo de la década del 90, el proceso de integración presentó avances y retrocesos, demostrando fundamentalmente que cada uno de los actores involucrados se comportó de acuerdo a sus propios intereses. A pesar de haberse presentado la profundización del MERCOSUR como una de las prioridades de la agenda externa de Cardoso, quedaron sin resolver algunas cuestiones resultantes del proceso de integración regional. «Entre ellas se pueden señalar la ausencia de coordinación de una política industrial común destinada a sanear desequilibrios estructurales y a promover el desarrollo armonioso de las economías integradas, la falta de cooperación en las políticas agrícolas y laborales, la carencia de proyectos en ciencia y tecnología integrados, las distancias entre las políticas externas y de defensa, la escasa participación de variados actores sociales y la concentración de responsabilidades en las cúpulas gubernamentales y en sectores económicos inmediatamente favorecidos por el proceso» (Cortes, 2003).

173

No obstante las asignaturas pendientes, Brasil estableció la superioridad del MERCOSUR sobre el ALCA al otorgarle un valor estratégico importante, involucrando también variables políticas, sociales, militares y culturales. El gobierno de Cardoso señaló la necesidad de fortalecer el MERCOSUR —desafiando su propia profundización y preservando áreas de preferencia subregional en un escenario de liberalización más amplio— y no hacer evidentes las fragilidades del proceso que pudieran ser utilizadas por Estados Unidos para presionar a los países miembros a negociar bilateralmente el esquema de integración. «Si el Mercosur zozobrase, sería difícil que los demás países de América del Sur pudiesen resistir la presión norteamericana de adherirse al ALCA, con todas las desventajas que esto implica. Brasil, como uno de los cuatro países semi continentales subdesarrollados del mundo junto con China, India y Rusia, tendría posibilidades de establecer un acuerdo estratégico con esos países y entrar en tratativas con la Unión Europea, susceptibles de permitirle rechazar el ALCA, aún cuando todos los demás países sudamericanos fuesen absorbidos por ella» (Jaguaribe, 2001:99).

Con el avance de las negociaciones del ALCA y para fortalecer el potencial negociador de la región, Brasil —a través del MERCOSUR— hizo manifiesta la necesidad de concluir en el corto plazo un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), acelerando los trabajos sobre el intercambio de listas de oferta para la desgravación tarifaria, con plazos y ritmos diferentes. Aunque la importancia de la región sudamericana estuvo presente durante la gestión de Franco y de Cardoso, hubo variaciones en la intencionalidad y en la intensidad.⁶

Cardoso convocó a una Reunión de Presidentes de América del Sur en el contexto de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil. En la Cumbre de Brasilia, rea-

lizada entre el 31 de julio y el 1° de agosto de 2000, participaron los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. «El objetivo de la reunión fue profundizar la cooperación ya existente en nuestro espacio común, convirtiéndolo en un proyecto. Éste, orientado a organizar en otra plataforma la convivencia sudamericana, tiene como propósito ampliar la capacidad de los países de la región en la dirección del desafío del desarrollo, un tema común y prioritario en las agendas de la política exterior de todos». (Lafer, 2002: 69).

Brasil y el continente africano

Como señalamos anteriormente, entre las prioridades del presidente Cardoso perdió relevancia el continente africano,⁷ pues como constata Pimentel (2002:5) «ya no existe una política africana con brillo y osadía comparables a la de los años 70». En los 90, las relaciones brasileño-africanas disminuyeron en intensidad y fueron selectivas, «con prioridades y objetivos que se pretenden precisar en función de las necesidades internas y del proyecto de país» (Lechini, 2001:140). De este modo la política africana permanece, pero se recorta el enfoque a pocos países y temas: en el ámbito bilateral, importancia creciente de Sudáfrica,⁸ Angola⁹ y Nigeria. En la escena multilateral: cooperación con los países de la SADC (Comunidad para el Desarrollo del África Austral) —en algunos casos específicos bajo el paraguas del MERCOSUR— de la CPLP¹⁰ (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa) y de la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur).

A pesar de que África estuvo ausente en los discursos de política exterior durante la admi-

⁶ Cabe recordar que durante la presidencia de Itamar Franco (septiembre de 1992 — diciembre de 1994) se observó una expansión en la proyección latinoamericana de la presencia externa brasileña, manifestándose no sólo en el MERCOSUR sino con otras propuestas, entre ellas: la Iniciativa Amazónica lanzada por el presidente, en diciembre de 1992 en el marco de la Reunión del Grupo Río celebrada en Buenos Aires. A través de ella, Brasil aspiraba a la creación de una zona de libre comercio con los países amazónicos (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana y Surinam). También en marzo de 1993 comenzaron las negociaciones con Bolivia para regular la compra de gas natural boliviano por medio de la construcción de un gasoducto de 3.000 km, se firmaron Acuerdos de cooperación bilateral con Venezuela (agosto 1993 y marzo de 1994) y se creó una Comisión de Vecindad con Colombia en enero de 1994. Otra propuesta brasileña a resaltar fue la promoción oficial del ALCSA (Área de Libre Comercio para América del Sur) presentada en la Reunión del Grupo Río en Santiago de Chile en octubre de 1993. El ALCSA como iniciativa de carácter comercial — y no como un proyecto político — reuniría al MERCOSUR, Pacto Andino, Iniciativa Amazónica y Chile.

⁷ Para ver en profundidad la relación entre Brasil y África consultar LECHINI, Gladys A política exterior argentina para África no marco referencial da política africana do Brasil. O caso da África do Sul na década de 1990. Tesis de Doctorado defendida en la Universidad de San Pablo el 23 de abril de 2003.

⁸ Las relaciones con Sudáfrica se habían normalizado a partir de las elecciones multirraciales que mostraron la victoria de Nelson Mandela en 1994.

⁹ Brasil viene apoyando a Luanda desde 1975, fue el primer país que reconoció la independencia de Angola y al gobierno del MPLA (Movimiento para la Liberación de Angola).

¹⁰ La CPLP, proceso de concertación política — diplomática y cultural entre Cabo Verde, Guinea — Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Angola, Brasil y Portugal, inició su institucionalización en la Conferencia de Lisboa de julio de 1996.

nistración Cardoso, se pueden encontrar referencias en coyunturas específicas. El Canciller Lampreia, durante un discurso pronunciado en 1996, resumió la posición de Brasil frente a África, señalando que aquel continente es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña. A continuación nos permitimos una cita extensa porque consideramos que resume la posición de Brasil en relación con los estados del continente africano. «Nosotros somos un actor global de las relaciones internacionales y tenemos una sólida presencia en África —una de la más sólida de los países en desarrollo fuera de la región— y una agenda intensa para el continente (...) Estamos reestructurando el cuadro de embajadas ya establecidas para darles mayor eficiencia y estableciendo relaciones diplomáticas con siete países africanos con los cuales todavía no teníamos relaciones ni habíamos intercambiado misiones diplomáticas (...) Estamos aproximándonos a la OUA con la determinación de acompañar más de cerca la realidad política y de cooperación del Continente y de conocer mejor las formas de interacción regional y sub-regional».¹¹ «Una política africana de resultados en los planos político, económico y de cooperación parte de muchos elementos de identidad entre Brasil y África y de la contribución cultural y étnica del continente africano en nuestra formación como nación soberana e independiente —para no hablar de la riqueza material creada por el trabajo africano (...) Nuestra acción diplomática expresa esto con hechos (...) A través de la Agencia Brasileña de Cooperación y con la participación de entidades del sector privado brasileño estamos concentrados en promover una cooperación más activa con algunos países africanos (...) Hoy las condiciones son otras en Brasil y en África. Es preciso trabajar en esta realidad. Nosotros queremos parcerias que involucren a ambos lados en un esfuerzo común, creativo, para desarrollar las relaciones; parcerias que movilicen a los gobiernos y a los agentes económicos de los dos lados, porque las relaciones internacionales de hoy comportan necesariamente una fuerte dosis de iniciativa privada».¹²

175

A pesar del discurso prometedor del Ministro Lampreia, las limitaciones económica—financieras de Brasil fueron un impedimento importante y restringieron las acciones a pocos estados africanos, aprovechando los nichos de oportunidad en la medida de lo posible. Así, Itamaraty intentó privilegiar la aproximación política, a partir de la propuesta de un tratado de desnuclearización y de protección del medio ambiente en el Atlántico Sur, en el marco de la ZPCAS, como una manera creativa y útil de mantener a África en su agenda de política exterior.

La relación con Sudáfrica merece una mención especial, pues este país se convirtió en socio estratégico luego de su acceso a la democracia. La vinculación personal entre el Ministro Lampreia y el Ministro de Comercio e Industria Sudafricano, Alec Erwin, posibilitó el fortalecimiento de una relación diplomática relevante y comercial creciente. En este contexto la estrategia brasileña apuntó a la negociación de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica, el cual comenzó a tomar forma a partir de la firma en Florianópolis, el 14 de diciembre de 2000, de un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre MERCOSUR y Sudáfrica, incorporando así a todos los miembros del proceso de integración del cono sur. Pero a pesar de la disminución en la intensidad de las relaciones con los estados africanos, la diplomacia cultural permeó todas las manifestaciones oficiales. Lampreia señaló que «Brasil es uno de los países con mayor contingente de afro-descendientes en

¹¹ Discurso do Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Luiz F. Lampreia, na ocasião do almoço oferecido pelos embaixadores africanos credenciados no governo brasileiro. Brasília: 2 de maio de 1996 (<http://www.mre.gov.br/sei/Africa1.htm>).

¹² LAMPREIA, Luiz F. «Uma diplomacia afirmativa na África», en *Correio Brasileiro*, 11 de maio de 1996

el mundo». A su vez, se ocupó de revalorizar las contribuciones recíprocas remarcando: «África es, así, parte necesaria de nuestra historia, porque los africanos que vinieron a Brasil trajeron consigo un pasado que ahora es también nuestro y que nos explica como pueblo y nación». No obstante el recurso discursivo a una diplomacia cultural, la gestión de Cardoso debió responder a constantes reclamos de diferentes sectores en cuanto a la ausencia de África en el diseño de política exterior, lamentando la falta de perspectivas oficiales o privadas para la consolidación de intercambios entre Brasil y África.

El gobierno de Lula

En las elecciones del 28 octubre de 2002, Luiz Inácio «Lula» Da Silva, en su cuarto intento, se convirtió en presidente de Brasil obteniendo el 64 % de los votos. El triunfo de Lula representó una victoria histórica, convirtiéndose en el presidente más votado a lo largo de la democracia brasileña y el segundo en la historia de las democracias occidentales (después de Ronald Reagan). A su vez, es la primera vez que un dirigente de izquierda y un ciudadano nordestino asume la presidencia de Brasil. Su pertenencia y larga militancia en un partido de izquierda, el PT (Partido dos Trabalhadores), generó expectativas en distintos sectores de la sociedad brasileña y del ambiente internacional.

La idea de cambio permeó su discurso político y el programa de gobierno denominado Un Brasil Para Todos,¹³ bajo el lema Crecimiento, Empleo e Inclusión Social. En ese contexto propuso un nuevo contrato social que intentaría garantizar el nacimiento de una cultura política de la defensa de las libertades civiles y de los derechos humanos y la construcción de un país más justo económica y socialmente, para profundizar la democratización de la sociedad, combatiendo el autoritarismo, la desigualdad y el clientelismo.¹⁴

En la conferencia pronunciada en Washington, ya como presidente electo, señaló: «haremos los cambios necesarios de manera gradual y transparente. Mi gobierno tendrá como pauta la responsabilidad fiscal, el combate a la inflación y el respeto a los contratos y acuerdos. Esas son las bases para retomar el crecimiento económico sustentable».¹⁵ En este contexto, la intencionalidad del discurso estuvo orientada claramente a despejar temores respecto a la posible imprevisibilidad en la conducta de Brasil. La idea de cambio fue retomada y profundizada en su discurso de asunción ante el Congreso Nacional, cuando afirmó: «cambio es la palabra clave (...) Vamos a cambiar teniendo conciencia que el cambio es un proceso gradual y continuado, no un simple acto de voluntad. (...) Cambio por medio del diálogo y la negociación, sin atropellos o precipitaciones, para que el resultado sea consistente y duradero. (...) para imprimir al cambio un carácter de intensidad práctica».¹⁶

Con respecto a la política exterior, en su programa de gobierno proponía una «Política ex-

¹³ Programa de governo 2002. Coligação Lula presidente. Um Brasil para Todos. 23 de julho de 2002

¹⁴ Ese pacto deberá observar los siguientes principios: política tributaria justa, pleno cumplimiento del presupuesto federal, nuevos criterios de financiamiento compatibles con el modelo de desarrollo que buscará la integración equilibrada del país, respeto a la diversidad y a las especificidades regionales encargadas de aplicar políticas de desarrollo y la reconstitución de agencias regionales encargadas de aplicar políticas de desarrollo.

¹⁵ Discurso do Senhor Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente eleito da república Federativa do Brasil, no «National Press Club», em Washington, DC. 10 de dezembro de 2002.

terna para la integración regional y negociación global»¹⁷ donde se señalaba que para cambiar el rumbo de Brasil sería preciso un esfuerzo conjunto y articulado de la sociedad y del Estado. Para superar la vulnerabilidad frente a los mercados financieros globales, con un proyecto de desarrollo global alternativo se establecieron las siguientes prioridades:

- revitalizar el MERCOSUR a partir del establecimiento de una moneda común, la construcción de instituciones políticas y jurídicas y el diseño de una política exterior común,
- buscar complementariedad en la región y convergencia de los intereses nacionales de Brasil con los de los vecinos,
- dejar abiertas las puertas para la negociación del ALCA teniendo en cuenta los intereses nacionales de Brasil,
- construir una relación equilibrada y sana con Estados Unidos,
- establecer relaciones económicas, políticas y culturales con todo el mundo, así como una relación equilibrada con los países del NAFTA, la Unión Europea y el bloque asiático, en torno de Japón,
- lograr una aproximación con países de importancia regional¹⁸ como Sudáfrica, India, China y Rusia.
- democratizar las relaciones internacionales y los organismos multilaterales como ONU, FMI, OMC y BM,
- volver a la política africana de Brasil, explorando los lazos étnicos y culturales existentes y construyendo relaciones económicas y comerciales.

Según el nuevo Canciller Celso Amorin «pasamos a tener una postura que es más acorde a nuestras dimensiones, a nuestras aspiraciones. (...) Esto es una definición genérica, pero implica que se van a defender los intereses de manera mucho más determinada y más clara en varios foros, tanto en los económicos como en los políticos. Esto también se refleja en las nuevas prioridades de la política externa brasileña. Yo diría también que hay una prioridad muy nítida para América del Sur y para África, que son prioridades del gobierno.»¹⁹

Consideramos que las variaciones en intensidad más notables, que podrían estar señalando cambios, pueden encontrarse en el énfasis puesto en la región sudamericana y el MERCOSUR y en el reforzamiento de la política africana. El interés del gobierno de Lula se centra en América del Sur, principalmente en el MERCOSUR y específicamente en su relación con Argentina. Prueba de ello es la intensa actividad diplomática bilateral desarrollada, especialmente luego de las elecciones en Argentina. «Tenemos que entender que Brasil es la mayor economía de América del Sur. Tenemos que tener, en relación a los otros países de América del Sur, una actitud de liderazgo positivo. No es liderar para decir qué es lo que ellos deben hacer, no es eso. ¿Qué es el liderazgo positivo?. En los aspectos económicos es demostrar que nuestro mercado está abierto para ellos, claro que dentro de reglas de justicia y que también permitan una cierta reciprocidad. Pero para eso nosotros, muchas veces, tenemos que ayudarlos, sea con

¹⁶ Discurso do Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse no Congresso nacional, em Brasília. 1º de janeiro de 2003.

¹⁷ Programa de governo 2002. Coligação Lula presidente. Um Brasil para Todos. 23 de julho de 2002. Págs. 12—16

¹⁸ Es de notar que los socios propuestos por la administración Lula son los mismos que durante la gestión de Cardoso —aunque en algún discurso apareció también México— pero ya no se les denomina «parcerias estratégicas».

¹⁹ Entrevista do Senhor Ministro de estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorin, concedida a Revista CartaCapital, Seu País— Política Externa & ... A Semente do Projeto. 28 de maio de 2003.

financiamiento sea hasta con cosas menores y prácticas».²⁰

Para el nuevo gobierno, la integración es concebida como un amplio proceso de aproximación política, social y cultural entre los países de la región y no sólo un objetivo económico-comercial. A diferencia de la gestión anterior, considera «fundamental que el bloque construya instituciones políticas y jurídicas y desarrolle una política externa común».²¹ En ese marco el MERCOSUR asciende de jerarquía al ser considerado «un proyecto nacional y como tal, una de las principales prioridades de la política comercial externa brasileña. (...) es un proyecto estratégico. (...) una zona que pueda transformarse en un área de convergencias de políticas activas en el ámbito industrial, agrícola, social y científico-tecnológico, que pueda promover un acercamiento cultural efectivo, una articulación de universidades y centros de investigación».²² Todo esto llevó al Canciller a decir: «Si no arreglamos el MERCOSUR, se convertirá en una ficción».²³

En cuanto a los estados del continente africano, las promesas de una vuelta a la política africana de Brasil de los años 70 parecieron empezar a convertirse en realidad desde el inicio de la nueva gestión de gobierno. El viaje del Canciller Amorin durante los primeros días de mayo —a solo 4 meses de haber asumido— a 7 países africanos²⁴ da prueba de ello. Pero además, esta visita formó parte de la práctica de Itamaraty, tendiente a preparar la gira presidencial prevista para los primeros días de noviembre, la cual reafirmará la voluntad política del gobierno de Lula de incrementar las relaciones con los estados africanos.

También en este contexto se sitúa la reunión organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en coordinación con el Grupo de Embajadores Africanos, en la ciudad de Fortaleza, entre el 9 y 10 de junio de este año, bajo el título Forum Brasil-África. De la misma participaron diplomáticos, funcionarios, académicos y empresarios. Las temáticas abordadas en tres grupos de trabajo —Política y Cuestiones Sociales, Economía y Comercio y Educación y Cultura— muestran hacia donde Brasil orienta su cooperación (bi y multilateral) con los estados africanos. No obstante, y quizás por la persistencia de problemas en los estados africanos, parece que continuará cierto selectivismo en la elección de los socios: Nigeria, los países de la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa) y Sudáfrica (tanto por su participación en el continente africano como por ser un país de importancia regional). Asimismo, continúa utilizándose el «discurso culturalista», que se asienta sobre dos pilares: la relevancia de la cultura africana en el ethos brasileño y la gran deuda que tiene Brasil con el continente africano por la esclavitud y los diversos aportes de sus poblaciones.

Consideraciones finales

La política exterior brasileña ha mantenido históricamente una linealidad remarcable, mostrando claramente la existencia de un proyecto de inserción internacional que denota más con-

²⁰ *Ibídem.*

²¹ Programa de governo 2002. Coligação Lula presidente. Um Brasil para Todos. 23 de julho de 2002. Pág. 12.

²² *Ibídem.* Pág. 15

²³ Entrevista al Canciller Celso Amorin. «Haremos todo para ayudar a la Argentina», publicada en La Nación, jueves 9 de enero de 2003.

²⁴ El Canciller Amorin visitó tres países de lengua portuguesa, Angola, Mozambique y São Tomé y Príncipe; Sudáfrica, Zimbabue y Namibia del África Austral y Ghana de África occidental.

tinuidades que cambios, pues existen ciertos ejes estructurantes de la política exterior brasileña orientados por intereses nacionales constantes.

Sin embargo, su diseño e implementación fue sufriendo acomodaciones o ajustes en función de los condicionantes sistémicos y del modelo interno de desarrollo. Estos ajustes y cambios de énfasis en algunas áreas o ejes fueron más notables en la década de los 90, particularmente durante las presidencias de Collor de Melo y Cardoso, quienes abandonaron el modelo de desarrollo vinculado a la sustitución de importaciones adoptando el ideario neoliberal. Y en ese sentido la intensidad de los ajustes respondió a la vinculación entre el modelo interno y la política exterior.

Al comparar la política exterior de Cardoso con los 10 meses de gestión de Lula puede sostenerse que con Lula, nuevamente, existe una propuesta de cambio de modelo que conllevaría cambio de énfasis en algunos temas y en «los modos de hacer política». Quizás la diferencia más importante está en cómo se perciben los condicionantes sistémicos en función de las propias percepciones políticas de los gobernantes. El modelo de Cardoso implicó mayores coincidencias con el modelo global y con el pensamiento único: la idea de crecimiento económico estaba vinculada a las concepciones neoliberales. El modelo de Lula es más contestatario del global: sostiene promover un desarrollo económico y social sustentable.

Qué puede esperarse de la relación del gobierno de Lula con la Argentina de Kirchner? Si tenemos en cuenta el discurso del presidente argentino cuando asumió el gobierno, podríamos predecir un importante nivel de sintonía entre Brasilia y Buenos Aires. No obstante, la relación bilateral debe continuar construyéndose para alejar los fantasmas de la desconfianza mutua, pasando de un círculo vicioso a un círculo virtuoso. Estos fantasmas se deben a percepciones mutuas estereotipadas que hay que terminar de desterrar. Los brasileños desconfían de la imprevisibilidad argentina resultante de la ausencia de continuidad entre los diferentes gobiernos y de la ausencia de diseño de un núcleo duro de políticas de estado vinculadas a intereses nacionales permanentes. Los argentinos desconfían de la tendencia a la unilateralidad brasileña en sus acciones de política exterior y a conductas que apuntan al liderazgo regional. El «multilateralismo brasileño» no nos ha incluido la mayoría de las oportunidades en la implementación de su proyecto de «global player»: tal el caso de las negociaciones con India, China y Sudáfrica. En tanto sí estamos presentes en las comerciales, por necesidad, habida cuenta de nuestra asociación en el MERCOSUR.

Con respecto a las políticas exteriores de ambos países, pareciera que existen posibilidades para desarrollar acciones conjuntas, voluntad política mediante, pues se perciben coincidencias en una serie de cuestiones, tanto desde la perspectiva ideológica como respecto a la vocación multilateral y el recurso a las Naciones Unidas, la relevancia del escenario latinoamericano y la necesidad de avanzar en la institucionalización del MERCOSUR como un proyecto estratégico. Sin embargo existen áreas sobre las cuales se requiere seguir avanzando, tales como la relación con los países centrales, especialmente con los Estados Unidos y para qué sirven los liderazgos regionales así como las políticas a desarrollar con las llamadas «potencias medias» y en los escenarios del Tercer Mundo.

Brasil y Argentina tienen mucho para ofrecer e intercambiar así como posibilidades de incrementar conjuntamente la capacidad negociadora si acuerdan en núcleos centrales comunes para apuntar a una inserción complementaria, tal cual sucedió en la reunión de Cancún. La cuestión es trabajar con franqueza y con posiciones claras, para poder ir generando convergencias que luego tendrán un efecto derrame. Estamos en una etapa donde la cooperación

debe ser profundizada y refinada, con medidas de credibilidad mutua, sin promesas que se sabe de antemano no pueden cumplirse. Si el diálogo es la construcción de significados comunes y la integración una construcción política que sostener, la sintonía creciente entre los dos gobiernos debe alimentarse y generarse una práctica de coordinación de políticas, todas las veces que sea posible.

Así mismo debe fomentarse la creciente vinculación entre las sociedades civiles y la educación es una herramienta no desdeñable. La cooperación interuniversitaria puede abrir caminos fructíferos, como fue demostrado en el reciente encuentro celebrado en la Universidad Nacional de La Plata, el 30 de setiembre pasado, bajo el tema: «Argentina/Brasil. Un primer balance de los gobiernos de Lula y Kirchner en las áreas de educación superior y política exterior. Visiones gubernamentales, académicas y parlamentarias». El desafío está planteado, nos resta elegir las herramientas adecuadas para avanzar por el camino de la concertación, en un mundo con más riesgos que oportunidades. ■

Bibliografía

- **ALMEIDA, Paulo Roberto de.** «O Brasil e s crises financeiras internacionais. 1929-2001», en *Cena Internacional Ano 3*, N° 2 ISSN:1518-1200, Dezembro 2001.
- **CERVO, Amado.** «Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso», en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 45, n°1. Brasília, 2002.
- **COELHO, Pedro Motta Pinto.** «Observações sobre a visão Argentina da política internacional de 1945 até hoje.» En **GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (organizador)**, *Argentina. Visões Brasileiras*. IPRI-CAPEs. Brasília, 2000.
- **CORTES, Maria Julieta**, *Repercusiones para Brasil del diseño de política exterior argentina de los 90. Convergencias y divergencias*. Mimeo. Año 2003
- **JAGUARIBE, Helio.** «Argentina y Brasil ante alternativas históricas», en **FERRER, Aldo y JAGUARIBE, Helio.** *Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?* Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001.
- **LAFER, Celso.** *La identidad internacional de Brasil*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2002
- **LAMPREIA, Luis Felipe.** *Diplomacia Brasileira. Palavras, contextos e razões*. Lacerda Editores. Rio de Janeiro, 1999.
- **LECHINI, Gladys.** «Brasil y África en los noventa: de la diversificación a la selectividad», en *POST-Data 7*, Grupo Interuniversitario POSTData. Buenos Aires, Argentina. Mayo de 2001.
- **LECHINI, Gladys.** *A política exterior argentina para Africa no marco referencial da política africana do Brasil. O caso da Africa do Sul na decada de 1990*. Tesis de Doctorado defendida en la Universidad de San Pablo el 23 de abril de 2003
- **PIMENTEL, José Vicente.** «Relações entre o Brasil e a Africa subsaária», en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 43, N° 1. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 2000.
- **VIZENTINI, Paulo Fagundes,** «A diplomacia aquém de suas potencialidades», en *Carta Internacional N° 47*, Año V, San Pablo, Brasil, enero de 1997.

Por Marcelo Gullo

Graduado en Estudios Internacionales en la Escuela Diplomática de Madrid

Master en Relaciones Internacionales en el Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales.

Entrevista a Helio Jaguaribe

Politólogo e internacionalista brasileño

181

El pasado 22 de octubre del 2003 el politólogo e internacionalista brasileño Helio Jaguaribe, sin duda una de las mentes más lúcidas de América Latina con 80 años de edad, visitó la ciudad de Buenos Aires, y accedió gentilmente a realizar una entrevista en la que, con meridiana claridad, nos da una explicación descarnada y realista del mundo en que vivimos y al que nuestras naciones tienen que enfrentarse.

Marcelo Gullo: La política internacional y la situación cultural de la humanidad, parecen hoy más complejas que nunca. Los entrecruzamientos de intereses, el crecimiento de poderes cada vez más omnímodos, parecen dejar cada vez menos espacio a los países periféricos como los nuestros para participar con cierta autonomía en el complejo tablero del ajedrez mundial ¿Cómo ve Ud. ese panorama político—cultural y cuáles cree que son los principales ejes para su interpretación? ¿Qué posibilidades tenemos de resistir los efectos negativos de la globalización?. ¿Cómo debería insertarse el Mercosur en estas complicadas Relaciones Internacionales del Siglo XXI?

Helio Jaguaribe: Vea, lo primero es establecer una visión de la realidad en su globalidad. Creo que las condiciones tecnológicas están, aceleradamente, encaminando al planeta en el sentido de una globalización absoluta. Una globalización que fue, en un principio, simplemente económico—tecnológica, pero que deviene, crecientemente, en una mucho más amplia globalización social y política.

¿Qué pasa en ese proceso? Este proceso de globalización no ha sido provocado por nadie. No es un fenómeno dirigido, no es la estrategia de ningún grupo ni de ningún país. Es, sencilla-

mente, un proceso histórico. Aldo Ferrer, el brillante economista argentino, sostiene una tesis que comparto en su totalidad. Ferrer sostiene que la globalización es un proceso que, en realidad, se encuentra ya en su «tercera ola». Un proceso que empezó en el siglo XV con los descubrimientos marítimos de Vasco da Gama y de Colón, con la fase mercantilista de la globalización. La primera globalización del mundo se dio con el Mercantilismo. Una segunda «ola» de globalización del mundo se dio con la Revolución Industrial, que incrementó más el espacio de influencia de los países occidentales de Europa —a los que se unen después los Estados Unidos— y generó de una manera muy nítida esta configuración Centro—Periferia que marca al mundo desde la Revolución Industrial. Incipientemente desde la mercantil, pero desde la industrial de una manera muy clara.

Bien, esta Revolución Industrial prosigue, pero en los últimos dos o tres decenios adquiere características de «Revolución Tecnológica». Y es, precisamente, esta «Revolución Tecnológica» mediante la cual se amplía de una manera tremenda, «espantosa», el proceso de globalización, incorporando la totalidad del planeta, estableciendo comunicaciones instantáneas entre un sitio y cualquier otro, transportes de larga distancia de extremada velocidad, etc., etc. . .

En este contexto de la globalización total, lo que se está configurando gradualmente es la edificación, la construcción, de un «Nuevo Orden Mundial». El mundo pasó por innumerables modalidades de órdenes mundiales desde la antigüedad y, más recientemente, estuvo sometido a un régimen de bipolaridad, que caracterizó el ordenamiento del mundo después de la Segunda Guerra Mundial. Con el colapso de la Unión Soviética, con la «implosión» de esa potencia, en 1991 —potencia que, por lo demás, ya mostraba indicios de debilidad desde los años 80—, Estados Unidos se quedó como la única superpotencia.

182

M.G.: Allí desaparece lo que usted había llamado en alguno de sus trabajos: «la influencia positiva de la presencia negativa de la Unión Soviética en el mundo»...

H.J.: En efecto, la URSS aportaba un «factor de equilibrio» en el orden mundial. La capacidad de autonomía de países como los nuestros era claramente más grande mientras existía el «contrapoder» soviético, independientemente de que uno fuera favorable a él, o no. El rol internacional de la Unión Soviética era muy favorable para evitar una configuración hegemónica que, ahora, por supuesto, se está definiendo cada vez más.

Entonces, quedándose como única superpotencia mundial, con una superioridad abrumadora en términos militares y bastante grande en términos económico-tecnológicos, los Estados Unidos están, gradualmente, construyendo lo que se podría llamar una pax americana o sea, una hegemonía mundial fundada en los preceptos de las directrices jurídico-políticas de Estados Unidos, pero en función de sus intereses económicos.

En ese sentido, América Latina tiende a ser incorporada como una de las regiones «provinciales» de este imperio americano en formación.

Esta hegemonía americana es lo que está prosperando en el ámbito de la globalización. La globalización, sin embargo, no es un designio o una estrategia americana, pero crea un espacio extremadamente favorable para la expansión americana. La globalización corresponde, objetivamente, a la expansión de la hegemonía económica norteamericana, mientras que su incontestado poder militar le da el respaldo de fuerza necesario a esa hegemonía económica.

No obstante todo eso, el mundo no está totalmente subordinado a la hegemonía americana.

M.G.: La hegemonía norteamericana ¿tiene las condiciones necesarias para convertirse en

una hegemonía completamente universal?

H.J.: La hegemonía americana es una hegemonía parcial y no tiene, a mi juicio, condiciones o posibilidades de convertirse en una hegemonía completamente universal. ¿Por qué? Porque encuentra resistencias suficientes para detener los aspectos más serios de esta hegemonía en China, en Rusia, en el mundo musulmán, en la India. Un grupo de países que no están incluidos en la órbita de la hegemonía americana; están sometidos a fuertes presiones, no tienen condiciones de oponerse a esta hegemonía, pero tienen condiciones de «establecer las fronteras» a esta hegemonía.

M.G.: ¿Cuál será el rol de Europa en las próximas décadas? ¿Se conformarán los europeos con ser un satélite de lujo del imperio norteamericano?

H.J.: Europa es una incógnita. Europa puede, si quiere, tornarse independiente de la hegemonía americana, y si no quiere, no. Los europeos son muy ambiguos, porque aspiran a jugar un rol mundial y tienen conciencia de su importancia cultural, de su tradición y, sin embargo, no están preparados —por diversas razones— para realizar los esfuerzos complementarios que serían necesarios para tener una Política Exterior propia, y una Política de Defensa propia. Esta cuestión de la posición de Europa, es una cuestión abierta. Este es otro factor que se irá viendo en el sentido de la configuración del panorama internacional, del modelo de Nuevo Orden Mundial que se establecerá. El modelo de Orden Mundial que, como ya le mencionara, es la pax americana, está en una avanzada etapa de materialización, pero, sin embargo, encuentra fronteras que no son todavía determinantes de una capacidad opositora eficaz, pero que poseen características como para ejercer una resistencia suficiente.

183

M.G.: ¿Puede la Federación Rusa detener su decadencia y reconstituir su poder nacional?

H.J.: Los rusos no es que puedan, sino que van a hacerlo en un plazo mucho más corto de lo que la gente piensa. La Rusia desorganizada está terminando. Dentro de veinte años tendremos, nuevamente, una Rusia establecida como una gran potencia... no más de veinte años. Yo creo que Rusia va a encontrar, para poder desarrollarse autónomamente, la solución de un moderado nacionalismo incorporando capital extranjero, pero manteniendo una suerte de «supervisión estatal» sobre la economía que garantice sus características nacionales.

M.G.: ¿Será entonces, un modelo contrapuesto al modelo neoliberal—norteamericano?

H.J.: Totalmente contrapuesto al modelo norteamericano. El modelo norteamericano es suicida para Rusia. Es simplemente suicida para Rusia. Además, China, seguramente, tendrá éxito en el desarrollo de un modelo propio.

Entonces, creo —volviendo a esta cuestión fundamental— que a corto y mediano plazo la hegemonía norteamericana será una hegemonía «mundial», pero «no universal». Los chinos, los rusos, los indios, el mundo islámico, no tienen, por ahora ni en un futuro cercano, la capacidad de oponerse, pero tienen, en cambio, capacidad de resistirse. Tienen capacidades suficientes para resistir, no para oponerse.

M.G.: ¿Cuál es, pues, la diferencia entre resistirse y oponerse?

H.J.: «Oponerse» significa generar una nueva bipolaridad. Significa adquirir condiciones económicas, tecnológicas y militares de equivalencia con el poder americano. Eso seguramente no lo tienen. Ahora, la «capacidad de resistencia» es la capacidad de poder determinar lo que

se hace en su propio territorio. Aceptar o no las empresas americanas, de un modo propio y no como les guste a los americanos, adoptar la Política Económica que les parece y no la que les parece a los americanos, tener autonomía interna... Existe, por lo tanto, una región del mundo que ya dispone —y que lo va a aumentar rápidamente— de un margen significativo, de autonomía interna. Esa región que tiene como «Núcleo Central» a China y como «periferia» a Rusia, India y el mundo musulmán.

M.G.: Y nosotros, los sudamericanos, ¿podremos apoyarnos en ellos o no tenemos ninguna alternativa?

H.J.: Yo, al respecto querría puntualizar lo siguiente: este mundo no americano, no OTAN, que acabo de mencionar, es un mundo muy dinámico. Un mundo que se caracterizará por la recuperación de Rusia de su condición de gran potencia en los próximos veinte años y por el alcance por parte de China, de la condición de superpotencia en los próximos cincuenta años. Entonces, yo creo que hay condiciones de alta probabilidad —se puede decir que existe una elevada probabilidad— de que se configure un nuevo bipolarismo a mediados del próximo siglo, teniendo como núcleos, en ese nuevo sistema bipolar, por un lado a los Estados Unidos y por el otro a China y en el cual, a mediados del próximo siglo, el poder del «polo» chino y de su área será equivalente al poder americano, generando una recreación de bipolarismo americano-soviético del siglo XX.

M.G.: Para el 2050...

H.J.: Más o menos para ese entonces. Pero, con una distinción: este nuevo bipolarismo sería mucho más peligroso que el anterior porque, definitivamente, la capacidad militar de aniquilación del planeta que cada uno de estos polos deberá tener por el 2050 es simplemente inimaginable, razón por la cual no creo que el bipolarismo sino—americano de los años 2050 se resuelva por la vía de una eventual III Guerra Mundial, porque ello sería, simple y sencillamente, la explosión del planeta. Creo, en cambio, que se resolverá mediante una «concertación».

O sea, por vía de concertación, el mundo será reducido, yo diría «compelido», a adoptar el modelo de pax universalis. Entonces, este modelo de pax universalis que a largo plazo me parece inevitable, salvo la explosión del mundo, explosión en el sentido literal, de desaparición de la raza humana.

De no darse —lo cual es esperable— esta «explosión», el mundo se encaminará hacia el fin del siglo entrante, del siglo XXI, hacia la égida de una pax universalis.

M.G.: ¿Esa pax universalis estará gestionada por una especie de gran directorio mundial o por una cohegemonía chino-norteamericana?

H.J.: Más bien por «un gran directorio». Una especie de «G-15 o G-20», una especie de directorio que sería, eventualmente, como el actual G-7 o el G-8. Va a haber un directorio de grandes potencias —formal o informalmente establecido— en el cual los Estados Unidos tendrán —seguramente— una gran influencia, pero en el cual también influirá Europa y en el cual China tendrá una influencia equivalente a la de los norteamericanos, y en el que, por cierto, otros países tendrán una influencia «relativa».

Entonces, ¿qué pasa? Este proceso de pax universalis —que me parece la única alternativa a la extinción de la raza humana— se puede dar de dos maneras: Por medio de un equilibrio de

fuerzas a mediados del próximo siglo o, deseablemente, a través de una «gestión» de alta racionalidad a partir de ahora. Siempre que los europeos, que serían entonces los protagonistas iniciales de una pax universalis a plazo más corto, se enteren de que para esto tienen que actuar con independencia en términos de Política Exterior y en términos de Política de Seguridad. Los europeos tienen que articular estrechas relaciones con América Latina y allí viene, por ejemplo, la posibilidad —no con la actual cúpula dirigente, porque esta cúpula evidentemente no lo entiende o no lo quiere entender, pero sí con una segunda cúpula dirigenal— de que se articule un sistema de correlaciones estrechas entre América Latina —primeramente con el Mercosur— y la Unión Europea, una articulación con Estados Unidos, porque la pax universalis no podrá nunca implantarse en el mundo, y particularmente a corto plazo, con características de una pax antinorteamericana. No hay ninguna posibilidad de un orden mundial antinamericano. Hay posibilidades de un orden mundial que sea bueno para todos, incluso Estados Unidos. Y lo que el modelo de pax universalis puede proponer a Estados Unidos en contrapartida a la pax americana es una paz duradera y sostenible. Se trata de demostrar a los americanos que la pax americana no contiene condiciones de larga perduración. Será una hegemonía significativa a corto plazo, relativa a mediano plazo y compartida con otro polo a largo plazo.

M.G.: ¿Esa pax americana es la pax que describe el último libro de Brzezinsky, «El gran tablero de ajedrez»?

H.J.: Efectivamente. Es la hegemonía norteamericana tal como se está procesando actualmente. Entonces, yo creo que una de las cosas que debemos decirle a los americanos es lo siguiente: «Miren señores, ustedes podrán lograr una hegemonía importante, pero no será una hegemonía universal y no será una hegemonía de larguísimo plazo. Será una hegemonía que ustedes tendrán por algunos decenios y en seguida se van a confrontar con una peligrosísima nueva polarización».

Entonces, «¿por qué antes de que China se torne un país excesivamente peligroso, no se inicia —desde ahora— una construcción orientada en dirección a una pax universalis, en que los americanos tendrían la ventaja de iniciarla en situación de superioridad en relación al resto del mundo?». O sea, en lugar de aspirar a una absoluta hegemonía norteamericana que nunca será absoluta y ciertamente no será duradera, los Estados Unidos pueden aspirar, legítimamente y con gran eficiencia, a una importante influencia americana en el mundo, mediante la incorporación, en términos de racionalidad equitativa, de las demás fuerzas del planeta.

Ahora, esto necesita una actitud esclarecida por parte de los Estados Unidos y, además necesita de un «protagonismo» que, por ahora, sólo pueden tener los europeos. Los chinos no pueden hacer esto, porque toda iniciativa china, en esa dirección, sería entendida por los Estados Unidos como «anti—americana». Rusia tampoco lo podría hacer porque cualquier acción suya sería interpretada como una actitud «anti—americana». La India no tiene peso específico para hacerlo. El Mercosur tampoco tiene peso específico. Quienes tienen condiciones de peso, posición adecuada y autoridad moral para hacerlo son los europeos. Si los europeos toman la iniciativa de empezar a construir un proyecto de pax universalis a través de articulaciones inteligentes, basados en el principio de hacerle saber a los Estados Unidos que se trata de una propuesta adecuada a los intereses americanos, una propuesta realmente compatible con su seguridad nacional, se podría evitar la peligrosa bipolaridad que preveo para el próximo siglo y ya, desde el mismo principio del siglo XXI, estar edificando un mundo muy razonable.

Ahora bien, ésta posibilidad —que es algo perfectamente factible— depende de un «protagonismo europeo» que, por el momento, no da señales de manifestarse.

M.G.: No veo en los líderes europeos actuales una actitud «esclarecida». El papel que están jugando Berlusconi y Aznar desuniendo a Europa es realmente lamentable. No hay un De Gaulle, no hay un Adenauer....

H.J.: Exactamente. No los hay. Sin embargo las cosas permanecerán abiertas durante un período razonable. Pero, si los europeos no se comprometen, de modo irremediable entrarán, como satélites de lujo, en la pax americana. La posibilidad de que una nueva generación de líderes construya una pax universalis —anticipándose así a una peligrosa bipolarización del mundo — sin embargo, subsistirá por varios años.

Yo creo que las posibilidades para evitar la polarización se agotan dentro de veinte años. Y ya empezarán a tornarse difíciles a partir de los próximos diez años.

El espacio político para la posibilidad de la construcción inteligente y equitativa de una pax universalis existe ahora, es válida sólo para este principio del siglo XXI y, si no se hace, el camino hacia la bipolaridad se tornará cada vez más irreversible.

M.G.: Profesor, en Argentina hay dudas sobre el significado que Brasil le otorga al Mercosur. Muchos académicos y políticos sostienen que Brasil no ha abandonado su vocación imperial originaria que le legara Portugal. Otros sostienen que el Mercosur es una nueva fórmula del sub-imperialismo brasileño. ¿Qué significa realmente el Mercosur para Brasil?

186

H.J.: Como usted sabe, hablar de lo que una cosa significa para una sociedad, para un ente colectivo, es hablar de una gran variedad de ideas distintas. Por lo tanto, para unos el Mercosur es una oportunidad de comercio, para otros será una oportunidad de turismo, en fin, es muchas cosas. Pero yo creo que desde el punto de vista de un pensamiento brasileño más consistente, más reflexivo, el Mercosur es, en primer lugar, una condición necesaria para que los países de América del Sur en general y, por lo menos los que ya están en el Mercosur, es decir los del Cono Sur del continente, dispongan de las condiciones mínimas para poder resistir a los efectos avasalladores de la globalización y poder tener una interlocución internacional dotada de un mínimo de audiencia y de una mínima capacidad de imponer respeto. Así, en primer lugar, yo diría que el Mercosur es un pasaporte para la historia.

Además, evidentemente, es un importante mercado regional decisivo para las economías más pequeñas, como Paraguay y Uruguay, que encuentran en el Mercosur más del 50% de la absorción de sus exportaciones, es extremadamente importante para Argentina, que concentra en el Mercosur más del 30% y es importante para Brasil que encuentra más del 15%.

Ahora como usted ve, las proporciones son muy distintas. La importancia comercial del Mercosur para Brasil es importante, pero no decisiva, es en cambio decisiva para Paraguay y Uruguay, y muy relevante para Argentina. Ahora, lo que sí es decisivo, yo creo para todos y seguramente para Brasil, es el Mercosur como un instrumento de consolidación mediante un pacto regional o sub-regional, de nuestra capacidad de tener un protagonismo histórico mínimamente autónomo.

M.G.: ¿Y que significa para Brasil la alianza con Argentina?

H.J.: La alianza con Argentina significa dos cosas: la eliminación de algo negativo por un lado y la aparición de algo muy positivo por el otro. Significa, la eliminación de la muy tonta fase

que tuvimos de rivalidades retóricas, en que ninguno de los países podía imponer la hegemonía al otro y simplemente agotaban sus energías en reacciones fútiles.

M.G.: ¿Usted reconoce que había antes una búsqueda de la hegemonía por parte de Brasil?

H.J.: Yo no diría por parte de Brasil. Yo diría que la había por parte de ambos. Argentina se desarrolló, a partir de la generación de 1880 en adelante, con la idea de ser los Estados Unidos de América del Sur y tenía, por lo tanto, una gran ambición de protagonismo hegemónico. Brasil no tiene una tendencia hegemónica por su constitución de un país más bien «lírico» que hegemónico. Pero, evidentemente, confrontado con un país tan afirmativo, Brasil se hacía por su parte un país también muy afirmativo. Existía, en consecuencia, una disputa retórica de hegemonías que ninguno de los dos tiene condiciones de ejercitar.

La superación de esto, en torno al Acuerdo de Itaipú, ha sido un paso adelante muy importante para el desarrollo de los dos países. Desde la superación de una competencia, de una rivalidad tonta, se caminó muy rápidamente hacia una idea de una concertación económica que, también con bastante rapidez, se está convirtiendo en una gran alianza estratégica.

Entonces, allí viene el aspecto positivo, el significado afirmativo a que me refería en su anterior pregunta. Yo creo que es fundamental para los dos países de América del Sur tener una profunda coordinación de sus Políticas Económicas, de sus Políticas Fiscales, Sociales, y de sus Políticas Exteriores. O sea, trabajar dentro de un marco de lo que yo llamo —y a lo que se está llamando así en todas partes— una «Alianza Estratégica». Así es como veo la relación entre Argentina y Brasil, que es el eje de la posibilidad de una cosa más amplia, corporativa desde luego de Uruguay y Paraguay, pero yo creo que, deseablemente, de toda América del Sur. Sin una alianza entre Argentina y Brasil, no hay Unidad Sudamericana posible. Inmediatamente se configurarían bloques rivales. Grupos de países más propensos a apoyar a Brasil y otros a Argentina, sería una cosa muy negativa...

187

M.G.: Profesor, si nosotros, en Sudamérica, en la «segunda globalización», nos incorporamos como países «dependientes» y «divididos», ¿cómo hacemos para no incorporarnos en esta «tercera fase» de la globalización, otra vez, como semicolonias?

H.J.: Bueno, desde luego allí entra mi énfasis sobre el Mercosur. Los países de América del Sur tienen condiciones un poco como ocurre —en otras proporciones y en otras circunstancias— con China, de establecer suficientes barreras a la hegemonía norteamericana. Un sistema como el de un Mercosur ampliado, que consolide los vínculos argentino-brasileños —que son fundamentales para todo el proceso e incorpore al resto de América del Sur— tiene potencialidades que son bastante apreciables. Existe esa posibilidad. La condición para que esto se concrete, por lo menos la fundamental, es que se establezca una firme alianza argentino-brasileña. Sin esta firme alianza, que supere una serie de preconceptos, de reservas, de desconfianzas, la cosa no marcha. Para esto, resulta absolutamente imprescindible que se establezca una gran discusión, una discusión franca y abierta entre los sectores dirigentes de los dos países, respecto a su visión del mundo.

En la medida en que este tipo de visión del mundo que ahora le estoy manifestando sea compartida por Brasil y Argentina, las condiciones para la consolidación del Mercosur estarían dadas. ¿Y por qué estarían dadas?. Porque dentro de esta visión del mundo que acabo de presentarle, se dan, para el Mercosur las siguientes posibilidades: O bien se empieza a configurar una propensión creciente en la dirección de una pax universalis a plazo no demasiado largo, o bien

no se acepta. Es bastante claro.

Como le decía, esta alternativa se diseñará claramente en los próximos diez años. Si la construcción de la pax universalis no se empieza dentro de los próximos dos decenios, vamos a caminar, inexorablemente hacia una nueva bipolaridad.

Entonces, lo que conviene a países como Argentina y Brasil, y los demás integrantes del Mercosur —dentro de sus posibilidades, que son modestas, pero no iguales a cero— es observar como marchan las cosas, y contribuir, en lo posible a la estructuración de una pax universalis. Si se camina hacia la pax universalis, que por definición es incorporativa de todos los grupos regionales, —conforme a su respectiva ponderación—, entonces, el Mercosur tendrá una voz. Una voz entre otras, una voz que no será predominante, pero que será una voz.

Si al revés, las condiciones de mediano plazo para una pax universalis no se configuran, se dará, en una primera instancia una hegemonía americana, la pax americana. En ese caso, el papel del Mercosur consiste en consolidar su estructura interna para tener el máximo de autonomía compatible con las condiciones generales del mundo, de la situación específica del Mercosur en un mundo con hegemonía americana. O sea, no tiene ningún sentido para el Mercosur —si no se logra una pax universalis— apostar a alianzas y relaciones estratégicas con el futuro núcleo del polo opuesto.

La única forma de minimizar las presiones indeseables de la hegemonía americana sobre el Mercosur —en la hipótesis que le estoy mencionando, es decir la de que no se llegue a mediano plazo al logro de una pax universalis, por consenso— es la de optimizar la compatibilidad entre nuestra autonomía y los intereses norteamericanos.

188

M.G.: Usted menciona al Mercosur como un «espacio político» para poder lograr autonomía, ¿dentro de esa autonomía nosotros podemos negociar no quedar afuera de ésta «tercera revolución tecnológica»? ¿podremos fabricar productos de alta tecnología o nos van a condenar, nuevamente, a ser productores de «algo» en particular, como obligó Inglaterra a la Argentina a producir trigo y al Brasil a producir café?

H.J.: Mire, yo creo que estas cosas de obligar a un país con relación a otro necesitan ser vistas con mucha claridad, porque hay distintos niveles de presión. Lo que realmente ocurrió en el siglo XIX y básicamente en gran parte de éste, fue que las «elites dirigentes» de los países periféricos encontraron su interés en mantener una relación «semicolonial». En el Brasil, se dio por el hecho de que la política brasileña era dirigida por los intereses caficultores y, en consecuencia, los caficultores encontraron que esta relación entre exportar café e importar lo demás, les era más favorable y funcional a sus propios intereses. A partir del momento en que los caficultores perdieron el comando de la política nacional, se originó y prosperó en el país, una burguesía industrial —interesada, lógicamente, en la industrialización— y entonces, los términos cambiaron totalmente.

Brasil ha sido el más ortodoxo discípulo de CEPAL. Aplicó la política cepalina vigorosamente y con extraordinario éxito. Brasil se convirtió de una sociedad agraria en una sociedad industrial en veinte años.

Ahora, lo que todavía el país no consiguió, es formular la alternativa necesaria para hacer que se cree la convicción de que hoy día no es posible un desarrollo puramente nacional. Hoy, que ha pasado el período en que el modelo cepalino tenía vigencia, el período en que éste país podía desempeñarse con éxito dentro de lo que se denominaba «la orientación nacional desarrollista», este modelo cepalino ya no será capaz de llevarnos al desarrollo. Ahora, lo que se ne-

cesita es un modelo de desarrollo «mercosurista». Sólo hay posibilidad de desarrollo dentro del Mercosur. Pero, dentro del Mercosur hay una posibilidad de desarrollo —y por eso mismo lo sostengo— siempre que mantengamos con los Estados Unidos una línea de total compatibilidad estratégica en lo político—militar. Entonces, podremos preservar el grado de autonomía necesario para mantener barreras aduaneras suficientes y permitir el desarrollo industrial del Mercosur en los próximos quince años.

M.G.: ¿Se trataría entonces de elaborar una nueva forma de proteccionismo en lo económico y una nueva forma de «autonomía heterodoxa» en lo político?»

H.J.: Exactamente, una «autonomía heterodoxa». O sea, el proteccionismo clásico del que se benefició Estados Unidos durante todo el siglo XIX, del que nos beneficiamos en toda América del Sur en el período cepalino, no es más posible por mil razones. Pero esto no significa, como algunos están entendiendo, inclusive en Brasil, que hay que abrir totalmente la economía y hacer todo lo que el mercado determine. Pero no señor, no se trata de eso!! El ALCA, que andan predicando algunos académicos a sueldo de las fundaciones americanas, es un suicidio, porque crear condiciones de libre comercio sin restricciones aduaneras o de otra naturaleza entre el país de más alta competitividad del mundo y un grupo de países como los del Mercosur, de modesta competitividad, significa otorgar al país más competitivo el total dominio de los sistemas productivos de los países menos competitivos

M.G.: Profesor, ese escenario de mayor autonomía, ¿es también el escenario para la postergada integración social en América del Sur?

H.J.: Claro. Porque la autonomía de América del Sur será lo que permita elevadas tasas de desarrollo, y elevadas tasas de desarrollo son condición necesaria —aunque no suficiente— para la integración social.

Actualmente, las presiones en dirección a la integración social son poderosísimas, y por lo tanto nuestros países sólo tienen dos alternativas en su futuro, ya no digo lejano, sino incluso en un futuro relativamente cercano: o se convierten en organismos coercitivos de las masas o se tornan en democracias incorporadoras, no hay otra alternativa. En un «análisis último», sólo hay dos posibilidades: o un colonial-fascismo o una democracia incorporadora. ■

Oscar M. Blando

Profesor titular de Derecho Político de la UNR

Reflexiones Hegemonía y democracia en Argentina

Oscar M. Blando

191



Preocupación republicana o reacción conservadora? Este parece ser el dilema a dirimir ante la súbita inquietud sobre el temor hegemónico en la Argentina.

No cabe duda que la historia política nacional estuvo signada por la debilidad de las instituciones republicanas y por el endeble funcionamiento de la democracia, por lo que cualquier insinuación sobre apetencias hegemónicas debe encontrar alerta a la sociedad civil y política.

La legítima preocupación republicana por el destino de nuestras instituciones debe ubicarse en el haber y no en el debe de la democracia: la concentración del poder, el re—eleccionismo indefinido, la falta de alternancia en el gobierno, la manipulación de las instituciones, especialmente de la Justicia, el predominio de un partido y la debilidad de la oposición, son siempre, expresiones que en conjunto pueden traspasar el delgado límite de la legalidad y la legitimidad democrática.

Sin embargo, frente a éstas, reitero legítimas preocupaciones republicanas que comparto, debemos encuadrar e identificar a los actores sociales y políticos que efectúan el reclamo.

Veamos: hace poco más de tres meses algunos medios de comunicación —que coherentemente siempre se encuentran cercanos al poder— proponían no votar por Kirchner porque sería un presidente «débil», y se anunciaba el peligro por la falta de «liderazgos nacionales». Luego de las elecciones y el retiro de Menem de la segunda vuelta, el discurso puso énfasis en el escaso caudal electoral de Kirchner —sólo el 22% de los votos— y advertía sobre los riesgos para la «governabilidad».

Algo de razón asistía a ese pensamiento: Kirchner no llegó al gobierno con una amplia ba-

se de consenso electoral y fue más que todo producto, como dice Juan C. Torre, de la neutralización de los principales caudillos electorales (Menem y Duhalde). Antes que tarde, los «dueños de la Argentina» trataron de imponerle límites y la agenda al nuevo y «débil» presidente: en el inicial «pliego de la derrota», se incluía no sólo la continuidad de la política económica (y los negocios) de los años 90 sino retirar el tema de las leyes de impunidad, seguir alineados a EEUU y condenar a Cuba, asegurar la alianza con distintos sectores empresariales y agrarios que dominaron la escena nacional en la última década y hasta, elevaron como cierta, una supuesta información surgida del gobierno norteamericano que habría dicho que «la Argentina había resuelto darse gobierno por un año»...

¿Cuál es entonces el verdadero contexto de análisis y que pasó en un lapso tan breve, pocos meses, para que aquel débil presidente se convierta hoy en peligroso gobernante con apetencias hegemónicas?

Entre otras cosas pasó la voluntad popular expresada en las urnas... y para muchos, este es un «peligro», paradójicamente, insoportable. Porque el pueblo avaló en el cuarto oscuro, mayoritariamente, el rumbo general del gobierno nacional que incluye hasta ahora, y sólo hasta ahora, no quedar «preso de las corporaciones», que es posible poner límites, aún módicos, al poder económico como en cualquier país capitalista desarrollado y que la impunidad tiene un lugar donde dirimirse: la Justicia.

Algunas de las voces críticas que hoy se alzan, advirtiendo su procedencia, me sugieren más a una reacción conservadora que a una legítima inquietud republicana. Le temen en el fondo a ese rumbo inaugurado, a esa todavía frágil ruptura con el pasado reciente, a esos nuevos e incipientes «límites» más que a los posibles desvíos de poder.

192

Fundo esta percepción en lo siguiente: por supuesto, que es cuestión importante analizar y prevenir los intentos de concentración de poder y las ambiciones hegemónicas, pero no les he oído a los actuales críticos las mismas preocupaciones cuando un grupo de riojanos uni-

La responsabilidad de fortalecer el régimen que el 10 de diciembre cumple veinte años no es únicamente del peronismo, sino también de la oposición que deberá privilegiar acuerdos y consensos por sobre las mezquindades y los personalismos. Es una de las mejores formas de evitar reales o supuestos apetitos hegemónicos.

dos por diferentes lazos, concentraban los tres poderes de la República: Carlos Menem presidente de la Nación, Eduardo Menem presidente del Senado y Nazareno, socio de ambos, presidente de la Corte Suprema... Menos escuché reproches a esos jueces que resignaban facultades de control con la poca republicana argumentación de que «la justicia tenía que acompañar los cambios económicos». Parece entonces un exceso advertir ahora intenciones de «copamiento de la Justicia» por haberse propuesto a Eugenio Zaffaroni para un cargo en la Corte Suprema cuando tantos silencios cóm-

plices existieron al invadirse el máximo Tribunal con «amigos» y jurisperitos de la talla de Nazareno o Moliné O»Connor.

Precisamente, las ideas neoconservadoras sobre la apertura de la economía, la desregulación, las privatizaciones indiscriminadas —incluida la corrupción— sin límites ni controles y la reforma del estado que inundaron, éstas sí, hegemónicamente al mundo, no tuvieron las resistencias que hoy aparecen por distintos medios, sino por el contrario, contribuyeron a transmitir las, legitimándolas socialmente. Ya que hablamos de hegemonía: «Doña Rosa» le daba la

razón a Gramsci...

Es cierto que el actual poder surgido de las urnas le ha otorgado al justicialismo una mayoría parlamentaria que le posibilitará, —si reúne a todos los «compañeros» en un mismo sentido—, quórum propio, pero como se ha escrito recientemente: la matemática y la política no siempre coinciden: las mayores reformas en materia económica y política que encaró Menem en el Congreso se hicieron entre 1989 y 1995, es decir, cuando el PJ no contaba con mayoría propia en la Cámara baja. Menem necesitó en esos momentos de acuerdos con varios partidos de la supuesta oposición para imponer privatizaciones y reformas en la Corte. Es más, sin mayoría propia, Menem consiguió en el parlamento la reforma constitucional que le permitió la reelección.

Creo también que aparece como una exageración comparar al México priísta con la Argentina: el PRI gobernó México en forma ininterrumpida por siete décadas, hasta que hace tres años el actual presidente, Vicente Fox (Partido Autonomista Nacional), logró recién romper esa hegemonía; en nuestro país desde la instalación democrática en el 83 ya se alternó en el gobierno con dos presidencias (Alfonsín y De la Rúa) de distinto signo político. Y como dijera Adrián Ventura, el peronismo quedó posicionado como un partido dominante, aunque todavía lejos de ser hegemónico como lo fue el PRI mexicano. Agrego: en México durante décadas hubo además un sistemático fraude electoral, y la relación de un hiperpresidencialismo unido férreamente a la jefatura de un partido vertical, hizo que el presidente se convirtiera en un verdadero monarca que imponía en la «grilla» a su sucesor y «destapaba» unilateralmente a su reemplazante. México no tenía reelección presidencial pero su sistema fue catalogado como una verdadera dictablanda o democradura.

Por fin y como se ha dicho en estos días: una democracia madura no se condice sin dudas con la exclusividad en el ejercicio del poder. Vivir en una República no se limita a elegir autoridades, sino también gozar de la garantía de un poder dividido. La responsabilidad de fortalecer el régimen que el 10 de diciembre cumple veinte años no es únicamente del peronismo, sino también de la oposición que deberá privilegiar acuerdos y consensos por sobre las mezquindades y los personalismos. Es una de las mejores formas de evitar reales o supuestos apetitos hegemónicos. ■

Mauricio Maronna

Analista político, jefe Sección Política Diario La Capital

El año en que volvieron todos

Mauricio Maronna

195

A dos años de la crisis institucional más profunda que se vivió en la posdictadura, la política argentina volvió a pegar un barquinazo contundente. El «que se vayan todos, que no quede ni uno solo», hit cacerolero que ganó las calles en diciembre del 2001, quedó guardado en el arcón. Durante el 2003, los electores prefirieron «que se queden todos» y hasta se atrevieron a darles el alta a ciertos esperpentos que se habían retirado mucho antes de la módica revolución del teflón.

De los 23 gobernadores que culminaban su tarea en el 2003, diez fueron reelectos y otros cinco lograron su pase al Congreso nacional. En proporción, más del 70% de los mandatarios que estaban en sus cargos durante la crisis revalidó títulos.

Los cacerolazos, germinados en los grandes centros urbanos, específicamente en la Capital Federal, tuvieron un efecto fortísimo pero cortoplacista: las manifestaciones alumbradas por la miopía de la Alianza derribó a Fernando de la Rúa y convirtió en cenizas el afiebrado horizonte de «Adolfolandia».

Las condiciones objetivas tras la caída en desgracia del menemismo y el fracaso estrepitoso de radicales y frepasistas a la hora de gobernar parecían abreviar en la construcción de un sujeto político nuevo, alejado de los partidos tradicionales que se repartieron el poder y compartieron escasas luces y muchas sombras.

«Se buscan líderes», fue el aviso clasificado que la sociedad publicó en el 89, luego de lo que, se creía, iba a construir una primavera alfonsinista.

Tras una década de menemismo, la misma franja de la sociedad que disfrutó del voto-cuota cambió su demanda pública: «Se necesitan honestos», consignó con contundencia en el 99.

La desastrosa performance aliancista en el poder, que puso en el corralito a lo que había sido su principal base de sustentación, deflagró en un estado de asamblea permanente que se «cargó» dos presidentes y derribó varios intentos de maquillar la realidad sin cambiar el rostro de los males verdaderos.

Hasta que llegó Eduardo Duhalde y entendió el mensaje. «Se necesitan plomeros», reclamaba ahora la gente, una opción que con claridad conceptual vislumbró antes del estallido el historiador Tulio Halperín Donghi.

Ningún politólogo o intelectual de esos que se excitan con solamente salir en los medios para explicar lo obvio, pudo desentrañar en aquellos días si la clase media que salió a golpear cacerolas buscaba una salida política por izquierda o doblaría su batería doméstica hacia quien se animara a reconstruir el principio de autoridad a partir del balance de las cuentas públicas y de la abstención de pronunciar promesas incumplibles a la hora de reconstruir la Nación.

Duhalde constituyó el último eslabón para que la política tradicional se mantuviera vigente. Fue el único presidente desde el 83 que se fue del poder con mayor imagen positiva que cuando llegó.

Durante su gobierno las asambleas barriales se fueron despoblando, y los opositores que aparecían liderando los sondeos (Elisa Carrió y Luis Zamora) comenzaron a levantar la bandera de la «abstención» electoral en vez de constituirse en una fuerza de alternativa al peronismo.

La cadena de negativas de Carlos Reutemann a calzarse el traje de candidato presidencial levantó del quinto subsuelo a Carlos Menem. Amado por los sectores peronistas de recursos más humildes pero odiado por una inmensa franja de independientes (y por el propio Duhalde), el riojano sufrió esta vez la derrota que desde años atrás soñaba el caudillo de Lomas de Zamora.

196

La suspensión de las internas hizo que el justicialismo presentase un menú de candidatos que dividía el voto partidario pero aseguraba que nadie sea electo presidente en primera vuelta.

Las negativas de Reutemann y Felipe Solá a presentarse como «candidatos duhaldistas» y la escasa inserción de José Manuel de la Sota en el electorado hizo aparecer en escena a Néstor Kirchner, quien le dio sentido a esa máxima que habla de las bondades de estar «en el lugar justo y en el momento indicado».

Con la ayuda del frondoso aparato duhaldista del conurbano, el santacruceño llegó al ballottage con todo el viento a favor: el voto «anti Menem» lo iba a convertir en presidente con mayor porcentaje de votos que el mismísimo Juan Domingo Perón.

La huida de Menem impidió esa opción y Kirchner asumió el gobierno el 25 de mayo con un estigma pesándole como una mochila: sería en el futuro «un apéndice de Duhalde».

El vigoroso «estilo K» y una agenda propia que sorprendió hasta al más crédulo de los kirchneristas, derrumbó rápidamente aquella subestimación.

Y para el PJ siempre es hoy. Si durante los 90 se borró del disco rígido aquella estrofa de la «marchita» que apostrofaba la necesidad de combatir al capital, y se consideraba una herejía cualquier esbozo de acercamiento a alguna organización de sino «progresista», hoy la gestualidad centroizquierdista del presidente no desvela a ningún referente.

Algunos teóricos deberían revisar sus ensayos: no hay un peronismo, ni dos ni tres: existen tantos peronismos como la necesidad de la coyuntura lo requiera.

Lejos de que la realidad les ofrezca la razón a quienes auguraban una gobernabilidad trau-

mática durante los primeros meses de gestión, Kirchner construye paso a paso desde el piso del 22, 24 por ciento de legitimidad que obtuvo el 27 de abril.

Las señales del gobierno para instalar en la agenda mediática la necesidad de acabar con «el perverso modelo menemista» costaron menos que un billete falso. Julio Nazareno renunció a la Corte Suprema apenas el patagónico utilizó la Cadena Nacional para denunciarlo de los peores males.

La trituradora oficialista descabezó cúpulas militares y policiales, metió mano en el Pami, demolió a Eduardo Moliné O'Connor en la Corte (y va por más) e, incluso, logró que Eduardo Zaffaroni logre superar los vallados que, más allá de las reacciones opositoras, le impuso su estilo provocador y el polémico asesor Jacobo Grossman, condenado por secuestros extorsivos durante los 70.

Kirchner parece haber realizado un mapeo acertado de la situación política coyuntural de América latina. Su pulimentado pragmatismo a la hora de reconocer la hegemonía global de Estados Unidos tuvo su correlato con las ondas de amor y paz que le retribuyó George W. Bush.

Se sabía desde hace meses que Bolivia iba camino al desmadre; que, mientras esté Hugo Chávez, Venezuela será una hipótesis de riesgo permanente y que el futuro de Ecuador y otros países menores es un enorme signo de interrogación.

«Las visitas de Fidel Castro y de Chávez, las declaraciones del presidente en la Asamblea de la ONU reivindicando a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, los desplantes a empresarios europeos y los cruces con el FMI no constituyeron ningún dolor de cabeza para Bush. Acá lo verdaderamente trascendente fue el ingreso de Kirchner al Salón Oval. Nadie sale siendo el mismo una vez que te abrieron las puertas de ese ámbito», razonó en voz alta ante este periodista uno de los pocos «ministros estrella».

La solvencia del jefe de Hacienda, Roberto Lavagna, provocó que el desquiciado rostro de la Argentina frente a cualquier país normal haya ido mutando hasta adquirir, al menos, un perfil algo más presentable.

«El éxito de la tarea de gobierno exige la aceptación de ficciones. Para gobernar hay que hacer creer... Hacer creer que el presidente no puede equivocarse, o que la voz del pueblo es la voz de Dios. Hacer creer que el pueblo tiene una voz o hacer creer que los representantes del pueblo son el pueblo», escribió Nicolás Shumway en el libro «La invención de la Argentina», recordando un texto de Edmund S. Morgan.

Kirchner parece haber reparado en ese párrafo: «Voy a hacer lo que los argentinos quieren que haga», dijo la semana pasada.

Mientras, el sureño navega entre la aceptación de las ficciones imprescindibles y un acetado pragmatismo, dogmas peronistas por excelencia.

Más allá del promocionado «estilo K», la actual administración tiene aún por delante los desafíos importantes: reenganchar a la Argentina en el mundo como un país previsible y disminuir los aterradores índices de pobreza y desempleo. Sin que se cumplan estas últimas dos condiciones la inseguridad seguirá galopando como un caballo desbocado.

El mapa político desde el 10 de diciembre deja en manos del PJ todas las botoneras del poder institucional. Frente al vacío opositor, los límites al jefe del Estado sólo podrán provenir desde el partido oficialista.

Queda claro que la renovación política, el recambio dirigenal y la aparición de nuevas caras son ítems aún vacantes.

Frente a la imponente marea del PJ en las provincias y en las Cámaras legislativas no es des-

cabellado remarcar algo que casi todos los analistas dejaron pasar por alto: los caceroles no lograron llevar a la práctica el «que se vayan todos», pero sí consiguieron imponer una nueva forma, hasta ahora inédita, de control social sobre el poder.

Desde el 20 y 21 de diciembre de 2001 nadie podrá cometer tropelías en clave de impunidad.

¿O alguien puede asegurar que las caceroles quedarán para siempre en las alacenas? ■



Afianzados sólidamente como centro del Mercosur.

Aquí estamos nosotros. A orillas del río Paraná, al sur de la Provincia de Santa Fe y a 300 km de Buenos Aires. Somos el puerto de una ciudad que se encuentra estratégicamente conectada con los principales polos productivos del interior del país a través de rutas y autopistas, redes ferroviarias y vías navegables; y que, por su inmejorable ubicación, se destaca como centro operativo de las actividades comerciales del Mercosur.

Terminal Puerto Rosario S.A.

Con las mayores ventajas para el comercio en general y consolidados como uno de los puertos más importantes de Latinoamérica.

Somos el centro logístico del Mercosur.

TERMINAL PUERTO ROSARIO S.A.
Av. Belgrano 2016, 2000 Rosario, Argentina. Tel./Fax 0341 485 5438 (rotativos)
Info@puertoderosario.com.ar www.puertoderosario.com.ar



TERMINAL
PUERTO ROSARIO

YRIGARAY & ASOC. S.A.

MANDATARIA



VENTAS - ALQUILERES - TASACIONES

Córdoba 1330 - Local 5 - P.B. Telefax: 0341 425-4385/86

knowtech

KNOWTECH

PRESTACIONES

PRODUCTOS

I+D

Nos especializamos en proyectos sinérgicos de tecnología avanzada para mejorar el conocimiento corporativo de las organizaciones.



Foro Regional Rosario

Desde 1996, promoviendo el desarrollo económico, social y cultural de Rosario y su Región.

Córdoba 1868 - Piso 1º Of. 107 - Tel/Fax: 0341-4471153 - (2000) Rosario
Pcia. de Santa Fe - República Argentina
E-mail: fregional@arnet.com.ar
Sitio Web: www.fororegionalrosario.org.ar



**1066 plazas, 512 habitaciones,
250 cocheras, 22 salas, 5 hoteles,
3 conceptos y una sola relación
costo-beneficio: la mejor.**

A esto le llamamos desarrollo en la región.



HOTEL SOLANS HOTEL SOLANS HOTEL SOLANS HOTEL SOLANS HOTEL SOLANS
MENDOZA • BUENOS AIRES • ROSARIO • SAN CARLOS DE BARILENA • SAN CARLOS DE BARRIO

ROSARIO - BUENOS AIRES

0-800-555-HOTEL (46835)



71 años de excelencia gastronómica,
 más de 300 platos, la bodega más completa
 de la ciudad y el mejor clima lo están esperando.



Sar JLn 1031 - Rosario
 Reservas 440 8657
www.rich-rosario.arte.com.ar



viarosario.com
 más que un sitio, tu ciudad.



Rosario en crecimiento



Municipalidad de Rosario

Desarrollo y Región

¿Hay una nueva Argentina?

Ana Inés Navarro de Gimbatti

Fernanda Méndez

Carlos Crucella

Tulio Ceconi

María Fernanda Ghilardi

Marcelo Martinetti

Analía Benítez

Oscar Madoery

Eduardo Remolins

Amanda Pennesi

Mónica Bifarello

Oswaldo Iazzetta

Adriana Chiroleu

Andrea Delfino

María Elena Nogueira

Anabella Busso

Gladys Lechini

María Julieta Cortés

Marcelo Gullo

Oscar M. Blando

Mauricio Maronna

Juan Carlos Venesia



INSTITUTO DE
DESARROLLO REGIONAL



www.desarrolloyregion.com

Publicación del Estado Provincial