



Observatorio de Políticas Públicas



Coordinación General del Cuerpo de
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

COMPETITIVIDAD

CAT. OPP/CAG/2005-04

DEMOCRACIA Y DESARROLLO
POLÍTICA MACROECONÓMICA
ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS
SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN
LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y SOCIAL
LA POLÍTICA SOCIAL
LAS AGENDAS DE LOS DISTINTOS NIVELES JURISDICCIONALES
LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESEMPEÑO
ECONÓMICO Y SOCIAL

DICIEMBRE DE 2005

Autores:

AG Claudio Callieri
AG Adriana Berini
AG Emilio Velazco
AG Enrique Palmeyro
AG Guillermo Venturuzzi
AG Héctor Mazzei
AG Hugo Gonzalez
AG Pablo Bellardinelli

Este documento fue producido por los responsables del Area Temática "Competitividad" del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el mes de diciembre del año 2005.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sitio Oficial: www.cag.jgm.gov.ar

AG V. Daniel Piemonte
Coordinador General
Cuerpo de Administradores Gubernamentales

AG Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo
Observatorio de Políticas Públicas

Presentación

El equipo de competitividad del OPP atraviesa su cuarto año de estudio y reflexión, sobre el papel del estado nacional en el desempeño económico y social de la Argentina. De los ocho integrantes actuales, seis están en esta tarea desde sus inicios.

A pesar de tratarse de una actividad complementaria de la función profesional, a la cual sólo es posible dedicar tiempos muy acotados, la continuidad en el esfuerzo ha permitido que el crecimiento del equipo, en cuanto a la complejidad conceptual para abordar el área de observación.

Esta evolución conceptual, que esperamos se vea reflejada progresivamente en las actividades del OPP durante 2006, se evidencia en los siguientes aspectos:

- La incorporación de la dimensión política como un condicionante fundamental de las estrategias de desarrollo.
- Una mayor atención a las asimetrías y desigualdades en la apropiación de los beneficios del crecimiento. Esto implica la necesidad de un seguimiento en profundidad de los indicadores sociales y de las políticas sociales.
- La plena consideración del alcance del actual marco regulatorio y de incentivos sobre cada una de las unidades de análisis. En otras palabras, la posibilidad de identificar claramente las condiciones específicas de la situación actual, y sus diferencias con aquellas de los noventa y de décadas anteriores.
- El intento de reconocer la larga tradición histórica, que presentan algunas de las principales limitaciones estructurales de la economía argentina.

Alcance del tema

Examinar la cuestión de la competitividad, a nivel de un sistema económico nacional en su conjunto, constituye una pretensión extremadamente ambiciosa.

En una apreciación de conjunto, requiere que el equipo de observación pueda asumir cierta descripción de lo que entiende como paradigma tecno-productivo vigente, así como su evolución probable. En otras palabras, aquello que reiteradamente se ha planteado, al más alto nivel de la superestructura política, con la pregunta sobre “cuál es el modelo”.

En la actualidad, se ha difundido ampliamente la idea de que, tras la devaluación del peso, se ha producido un moderado proceso de sustitución de importaciones, en el cual, al menos inicialmente, el mercado interno vuelve a aparecer como el principal destino de esta renovada producción industrial.

Sin embargo, nuestra hipótesis es que esa lectura del proceso en curso es inadecuada para comprender el sentido general de orientación de las estrategias económicas que se implementan en nuestro país.

Por el contrario, tanto en el corto como en el largo plazo, los determinantes fundamentales son de naturaleza completamente diferente. En el corto y mediano plazo, habida cuenta de las restricciones del sector externo, la piedra angular del ordenamiento económico es el sostenimiento de un importante nivel de superávit comercial. Una carga importante de servicios de deuda externa desde hace ya más de dos décadas, es un dato estructural de la economía argentina. El superávit comercial, en las actuales condiciones, es imprescindible para sostener la transferencia externa en concepto de servicios de deuda, así como para atender los demás pagos a factores del exterior y la necesidad de importaciones.

Luego del abandono de la estrategia ISI, a partir de mediados de los setenta, los indicadores de estructura productiva y comercial muestran en la Argentina una tendencia progresiva hacia un peso creciente de las ramas de actividad intensivas en recursos naturales, tanto en MOA como en commodities industriales que integran el gran rubro de las MOI. En comparación, es poco significativo el crecimiento de la producción y exportación en algunos sectores de alta tecnología, como el software y la biotecnología, aunque está siendo alentado por algunos instrumentos de apoyo.

Además de la estructura productiva, existen diversos indicadores, que también reflejan la señalada tendencia de largo plazo:

- El incremento sostenido, en sucesivos contextos de precios relativos, de los coeficientes de apertura comercial, tanto importadora como exportadora, sobre todo si se los calcula sobre el PBI de bienes
- El estancamiento de largo plazo de la producción y de las exportaciones intensivas en tecnologías
- El creciente saldo negativo en los rubros comerciales intensivos en tecnología alta y media
- La abrumadora concentración de las grandes inversiones, en lo que respecta a actividades productoras de bienes, en rubros intensivos en recursos naturales.

Este perfil de largo plazo plantea determinaciones macroeconómicas de corto plazo. Si el superávit comercial es la prioridad, y las proyecciones de nivel de actividad necesarias para los compromisos externos y fiscales requieren que la inversión agregada esté al menos por encima del 20 % del PBI, resulta entonces imprescindible mantener acotado el consumo.

En un modelo centrado en los problemas de la oferta, el factor trabajo es ante todo un costo, y no el componente clave de la demanda agregada, como lo era en la etapa ISI. Los datos disponibles permiten señalar la progresiva pérdida de participación del salario en la distribución funcional del ingreso, con algunos altibajos coyunturales, desde 1954 en adelante.

Por ello, y más allá de que la evolución concreta de las negociaciones colectivas y la conflictividad laboral puedan prevalecer sobre la coherencia de la política económica, es de esperar que desde el Ministerio de Economía se procure mantener el sesgo actual de precios relativos de los factores, lo cual permite que se mantengan los saldos exportables. El correlato social resulta superador del vigente durante la convertibilidad, porque la reducción del desempleo y la ampliación de la cobertura de la política social, han incrementado significativamente el número de perceptores de ingresos. Los índices agregados también muestran reducción global de la pobreza y la indigencia desde los niveles críticos de 2002. Dentro de este mismo esquema de coherencia de política económica, a medida que se fuere incrementando la productividad media sería factible ir subiendo también el salario promedio sin afectar el comportamiento esperado de las variables macroeconómicas.

Las unidades de análisis

Se han definido ocho unidades de análisis, cada una de las cuales contribuye significativamente a la comprensión del nivel de competitividad de la economía argentina, y de sus implicancias para el desempeño económico y el bienestar social. Para cada una de ellas, se ha definido entre los integrantes del equipo un responsable individual, que en su respectiva contribución al documento se propone encontrar criterios metodológicos para su abordaje, así como un primer examen de la situación actual.

I. Democracia y desarrollo. Se asume que el orden sociopolítico democrático es una condición imprescindible para cualquier estrategia de desarrollo. En la Argentina el capital empresarial se encuentra notoriamente concentrado y también extranjerizado. En estas circunstancias, el capital concentrado constituye un formidable poder fáctico, cuya agenda es particular y por ello no coincidente con el interés general. Sólo la profundización de la democracia hace imaginable que el interés general pueda prevalecer sobre la agenda privada.

II. Política macroeconómica. La bibliografía sobre competitividad suele tomar como inexorable una alta exposición de los países en desarrollo a las estrategias mundiales de las Empresas Transnacionales, de los poderes financieros de alcance global, y de los estados nacionales más poderosos. El gobierno argentino ha mostrado en este aspecto una vocación por evitar la mera pasividad ante los poderes internacionales, y ha sostenido algunas posiciones –la más notoria en cuanto a la renegociación de la deuda externa– que eran poco esperables en el contexto de la década anterior. El ordenamiento macroeconómico básico de esta etapa muestra un desempeño alentador de algunas variables fundamentales: crecimiento del PBI, balanza comercial, cuentas fiscales, vulnerabilidad ante el nivel de endeudamiento. Y plantea interrogantes sobre sus posibilidades para sortear las limitaciones estructurales. En particular, si se presentarán o no estrangulamientos en el sector externo. Y si el sesgo de precios relativos que induce a una función macroeconómica de producción intensiva en factor trabajo, es compatible con la necesidad de incrementar la productividad media. Finalmente, están también

las preguntas cruciales sobre la distribución del ingreso. Actualmente, se atraviesa la paradójica situación de que el salario promedio se encuentra prácticamente por debajo del valor de la canasta básica. En lo que hace a los determinantes propiamente económicos, y pensando que el desempleo se acotará, al menos por un tiempo, de manera importante, sobre todo el de la fuerza de trabajo con alguna calificación, el incremento de los niveles salariales dependerá de la escasez relativa de trabajo. Por otra parte, serán decisivos los aspectos institucionales: la evolución de las relaciones laborales, y los consensos y efectividad que pueda alcanzar una política social universal. La evolución de la productividad media es un indicador objetivo que incide en las relaciones laborales y sobre todo en las posibles decisiones de política económica.

III. Encadenamientos productivos. Este punto se refiere a un problema histórico de la estructura económica argentina. En los albores del pensamiento desarrollista y estructuralista posterior a la crisis del '30, se planteaba como el desafío de industrializar progresivamente las economías latinoamericanas. La sustitución de importaciones debía abarcar cada vez más bienes y sectores, en un proceso que más tarde se difundió ampliamente en el concepto de "los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante", acuñado por Albert Hirschman. Si bien el contexto de economía cerrada que se vivió en la Argentina hasta mediados de los setenta, inducía la integración vertical de la producción, no permitió sin embargo superar una alta heterogeneidad estructural, como múltiples "capas de modernidad tecnológica y productividad", para parafrasear al Prebisch del "Capitalismo Periférico". En los años noventa se desmembraron considerablemente las cadenas de valor internas, sustituyéndose proveedores locales por externos y reduciéndose en términos generales el mix de producción y el grado de integración productiva intrafirma. En la actualidad, y a tres años del comienzo de la recuperación del nivel de actividad, se advierte una heterogeneidad en las múltiples franjas del aparato productivo. En un planteo simplificado, se puede clasificar esa heterogeneidad en tres franjas: en la de más alta productividad, las grandes empresas que, en una alta proporción, son parte de empresas transnacionales; en segundo término todo el espectro de PyMEs; y finalmente un vasto número de unidades microempresas y unidades de subsistencia que operan en condiciones de alta informalidad y baja productividad. El planteo de crear sectores nuevos se ha retirado de la agenda de política pública desde fines de los años setenta. En la actualidad, sólo se plantea muy acotadamente esta discusión, sobre todo en torno a algunos instrumentos de fomento en las ya mencionadas actividades del software y de la biotecnología.

En cuanto a la necesidad de que, mediante mecanismos de articulación, la franja más moderna y productiva de la economía induzca el desarrollo empresarial de las capas más atrasadas, es un señalamiento presente en los ámbitos académicos especializados, pero básicamente como un deber ser, sin que se acierte a alentar ningún mecanismo de avance en esa dirección.

IV. Sistema Nacional de Innovación. En la actualidad existe amplia coincidencia sobre el carácter determinante de la innovación tecnológica en el crecimiento económico. En materia de organización industrial, el antiguo paradigma fordista de organización se ha visto considerablemente

transfigurado. Sin embargo, las tecnologías que permiten los más altos niveles de productividad, están asociadas a fases del proceso productivo que requieren inversiones y producción en gran escala. Consiguientemente, los grandes volúmenes producidos requieren también amplios mercados. Asimismo, la I+D orientada a las innovaciones con más potencial de mercado requieren altos volúmenes de gasto, por lo cual son las ET las que están en mejores condiciones de desarrollarla, sea como resultado de sus propios laboratorios, o bien por su capacidad financiera para captar oportunamente determinados desarrollos de terceros. La Argentina de la ISI tenía como patrón tecnológico el llamado “fordismo idiosincrásico”, una expresión que de manera simplificada se refiere a la adaptación de tecnologías de los países centrales, a bajas escalas de producción, al abrigo de la economía semi cerrada. La larga reestructuración que comienza a mediados de los setenta ha derivado progresivamente en un peso creciente, en la estructura productiva, de las ramas intensivas en recursos naturales. La conducta tecnológica, siempre heterogénea, en los noventa se apoya fundamentalmente en la incorporación de bienes de capital y paquetes tecnológicos importados, unidos a cambios en las estrategias productivas que, en diversas ramas, implicaron la reducción de la integración nacional de los productos. El Sistema de Instituciones Científico Técnicas no ha logrado jugar un rol determinante en la modernización productiva. El aparato productivo en su conjunto opera básicamente con asistencia tecnológica externa. Desde los ochenta se viene planteando en la bibliografía del “desarrollo desde dentro” (tras el desarrollo hacia adentro de la ISI), la importancia estratégica de contar con “núcleos endógenos de dinamización tecnológica”, que hasta el momento no se han delineado, mientras que se va acentuando un perfil productivo cada vez más recostado sobre las llamadas “ventajas comparativas estáticas”. Es de esperar que estos hipotéticos núcleos dinámicos surgirán en los campos en los cuales el país ha cumplido un largo recorrido de acumulación de aprendizaje tecnológico: Se suele mencionar el software y la biotecnología, y también la tecnología espacial y la nuclear.

V. La infraestructura productiva y social. Uno de los temas básicos desde las más tempranas discusiones sobre la industrialización como motor del desarrollo. En la Argentina, la infraestructura de la etapa del modelo agro exportador había sido promovida activamente por el capital inglés. Los requerimientos de infraestructura de la industrialización son diferentes. Su construcción demanda inversiones sólo recuperables a muy largo plazo. Desde que el modelo de la ISI comenzó a plantearse como un cuerpo ordenado de ideas, siempre se consideró que sólo el estado podía hacerse responsable de asegurar que la industrialización contase con las redes de energía y comunicaciones. La infraestructura de la ISI se apoyó entonces en la inversión pública, y en su operación por entidades y empresas del estado. Entre sus limitaciones se destacan que no siempre pudo acompañar la demanda de los servicios de infraestructura que se le planteaban, ni mantener una oferta tecnológicamente avanzada, ni una operación eficiente. Tampoco sirvió para modificar las asimetrías territoriales heredadas de la etapa agroexportadora. La década del ochenta con su brutal efecto de desinversión en el conjunto de la estructura económica del país, finalizó con una dotación de infraestructura notoriamente deficiente para cualquier hipótesis de recuperación económica.

Las privatizaciones de los noventa se debieron a una combinación de adaptación al contexto internacional, necesidades fiscales, y cambios institucionales profundos en el plano interno. En el contexto de propiedad u operación privada, la infraestructura evidenció la ampliación y modernización de algunos servicios y el estancamiento de otros. En las condiciones desde 2002, la infraestructura es uno de los aspectos cuyo régimen está más indefinido, con conflictos de diversa intensidad con las empresas privatizadas, y una apuesta explícita a la recuperación de la inversión pública, que hasta ahora tampoco ha alcanzado un nivel determinante. Uno de los componentes más sombríos de esta problemática es la incertidumbre sobre el balance energético argentino de mediano y largo plazo.

VI. La política social. Durante la mayor parte de su historia moderna, la Argentina fue un país de pleno empleo. El trabajo remunerado fue el eje articulador en la conformación, a partir de 1943, de un gran sistema solidario de seguridad social, que tuvo sus dos grandes componentes en el régimen de jubilaciones, y luego el seguro de salud de las obras sociales sindicales, y el PAMI para la atención social de la vejez. Ya durante los ochenta, el estancamiento de la economía argentina y los niveles inusualmente elevados de la inflación, habían erosionado en parte el alcance de las prestaciones de seguridad social. Los datos disponibles en materia de distribución funcional del ingreso muestran que, tras el año de máxima participación del salario en el ingreso, que se estima en 50 % en 1954, se ha dado un proceso persistente de caída desde entonces en adelante. Esta caída se explica, hasta los noventa, por la evolución del salario real, y por el elevado peso del trabajo en negro. Y desde 1991 en adelante, también por la brutal expansión del índice de desempleo. Sin negar la gravitación de aspectos micro, de gestión, la erosión de la base de cotizantes es una de las causas fundamentales de la crisis del sistema jubilatorio y del sistema de obras sociales que se hizo notoria en los noventa. Sólo entonces comenzaron a tomar significación los programas sociales no contributivos, que en sus primeros momentos tuvieron como ejemplo emblemático el llamado Plan Trabajar, alentado y financiado por el Banco Mundial.

La brusca expansión de desempleo, pobreza e indigencia que ocasionó la crisis de 2001, derivó en la ampliación de la cantidad de beneficiarios de programas sociales, principalmente en el Plan Jefas y Jefes de Hogar, como instrumento de contención coyuntural.

VII. Las agendas de los distintos niveles jurisdiccionales

Atravesamos una época de extendidos debates sobre cambios en los roles de los diversos niveles jurisdiccionales de los estados, y de las instancias supranacionales, aunque no es sencillo identificar los procesos reales, bajo el entrecruzamiento de discursos interesados y modas intelectuales.

En el plano mundial, la institucionalidad económica multilateral diseñada bajo la impronta de la hegemonía norteamericana apenas concluida la segunda guerra mundial, ha ido derivando, por diversas razones, a unas condiciones de desenvolvimiento tan diferentes de las que existían al momento de su creación, que resultan incomparables.

Los desafíos a la política de competitividad que plantean las instancias multilaterales, se expresan, desde ya, en las relaciones del país —en tanto país

con categoría de “severamente endeudado”- con los organismos financieros internacionales, y también centralmente en la OMC. En estos ámbitos el peso de los países centrales ha ido modificando la agenda de temas, en un sentido que por ahora resulta desfavorable a los países periféricos. Es el caso de la liberalización de servicios, la protección de la inversión extranjera directa, y los derechos de propiedad intelectual.

A nivel regional, la noción más o menos obvia de que la conformación de bloques regionales es necesaria para contrapesar los poderes centrales, encuentra en la práctica múltiples dificultades para su avance y consolidación. En los mercados del mundo desarrollado, el comercio de bienes industriales se encuentra básicamente liberalizado, y las dificultades de los países periféricos para participar en esos mercados derivan de limitaciones tecnológicas, de escala y productividad, así como del rol que las casas matrices de las ETs reservan a determinadas filiales. Los acuerdos regionales a nivel de países periféricos, pueden plantearse como mercados nacionales ampliados, en los cuales fuere posible expandir el comercio industrial, bajo cierto abrigo ante las brechas de productividad con las prácticas internacionales de mayor escala. En contraposición, la apertura más indiscriminada acentúa la especialización productiva y comercial en términos de ventajas comparativas en recursos naturales.

Durante los noventa, el nivel nacional del estado fue sometido a las profundas reformas que inspiró el Consenso de Washington. En consecuencia, el instrumental disponible de política económica se vio fuertemente modificado, y en términos generales se dejó de contar con diversas herramientas de política pública, sin que haya puesto en marcha un nuevo proceso de creación de capacidades institucionales de nuevo tipo, en el ámbito estatal.

Las reformas también afectaron a los niveles subnacionales, por diversas iniciativas de desconcentración y descentralización de funciones desde niveles superiores. En el plano de la política productiva, la desarticulación de las cadenas productivas nacionales, y consiguiente deterioro social, motivaron una reacción bastante difundida en pro de generar o inducir el desarrollo local endógeno, y que a la fecha ha producido resultados dispares pero en su conjunto no muy satisfactorios.

VIII. La medición de los resultados de desempeño económico y social

En la interacción de fuerzas sociales y el proceso político, se definen en la sociedad las respuestas a las antiguas preguntas fundamentales de la economía: qué producir, cómo y para quién.

Exista o no una política explícita de competitividad a nivel de los estados nacionales, se ha ido generando en el ámbito de los organismos multilaterales, y en algunos foros privados importantes y de alcance mundial, una batería de instrumentos de medición comparada de desempeño económico y social. Entre los ejemplos destacados incluimos el índice de desarrollo humano del PNUD, las metas del milenio de Naciones Unidas, los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el análisis CAN de competitividad comercial, elaborado por CEPAL, y los rankings de competitividad elaborados por el Foro Económico Mundial.

La necesidad de una estrategia de desarrollo integral

Se dice más arriba que el campo de observación es ambicioso porque supone un compromiso valorativo con una estrategia de desarrollo integral de la sociedad argentina. Plantea el desafío de desplegar análisis y acción sobre la agenda, la adopción y la implementación de políticas de competitividad.

El piso básico de una estrategia de desarrollo integral está dado por la combinación de estabilidad macroeconómica y orden sociopolítico democrático. La competitividad sistémica, el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental son sus componentes centrales.

Para el logro de la competitividad sistémica, las estructuras productivas deben ofrecer un nivel de productividad compatible con el grado de exposición de la economía al mercado internacional. Los diversos sectores de la actividad económica y –sobre todo-, los diferentes estratos de unidades productoras deben funcionar de modo que los niveles más modernos en calidad y tecnología, y más avanzados en productividad, puedan ir traccionando al resto del aparato productivo. También es una necesidad intrínseca de una competitividad virtuosa, que las capacidades tecnológicas sean endógenas en la mayor cantidad posible de sectores del aparato productivo. Y los servicios de infraestructura deben abarcar toda la gama de necesidades, aún las tecnológicamente avanzadas, ofrecer amplia cobertura territorial, y por supuesto costos convenientes.

Las unidades de análisis definidas permiten examinar sistemáticamente las capacidades institucionales del sector público nacional para implementar políticas de competitividad.

Las estrategias hacia la estructura productiva y los sistemas de innovación, admiten múltiples direcciones posibles que a su vez condicionan otros campos de política. Por caso, las expectativas centradas en las ramas intensivas en recursos naturales son centrales en la visión estratégica de algunos actores económicos importantes de nuestro país, pero existen otros que desaconsejan explícitamente centrar los esfuerzos de innovación y otras acciones de apoyo estatal en estos sectores.

Lo referido en el párrafo precedente permite señalar la importancia de los consensos en esta materia. Uno de los aportes del equipo de OPP Competitividad será reseñar los planteos de organizaciones representativas de trabajadores y empresarios, las recomendaciones de agencias de cooperación internacional, la opinión de los líderes políticos, y de los profesionales y Técnicos de la Administración.

DEMOCRACIA Y COMPETITIVIDAD

Por Héctor Mazzei

El Observatorio de Políticas Públicas sobre Competitividad se propone trabajar sobre el seguimiento de las políticas específicas pero teniendo en cuenta que dichas políticas así como también la agenda de temas no se encuentra aislada sino que es parte de un contexto en el que debemos incluir conceptos como Gobernabilidad, capacidad institucional y desarrollo sustentable.

Pero como cuestión previa, la mirada está situada desde el Estado o para decirlo en otros términos, *desde el punto de vista del estado*. Esta mirada implica un análisis desde dentro de las políticas públicas, desde su diseño e implementación. Existe abundante bibliografía sobre desarrollo y competitividad, pero son miradas despojadas de la maquinaria que las pone en práctica.

Profundizar este *punto de vista estatal* permitirá analizar por un lado, lo que pasa en la implementación de estas medidas como así también armar un conjunto de análisis que permitirá a la hora del diseño, contar con información valiosa para no caer en los errores más comunes.

Theda Skopold y Margaret Weir en quienes nos inspiramos en la búsqueda de ese punto de vista estatal van más allá en su clásico trabajo sobre los estados de bienestar en Suecia, Inglaterra y Estados Unidos en la salida a la gran recesión y plantean que la estructura misma del estado y sus capacidades también deben ser analizadas a la hora de elaborar políticas, porque dichos atributos inciden e influyen sobre la oferta de políticas disponibles para salir de una crisis o –decimos nosotros- a la hora de elaborar una política de competitividad. Las capacidades se construyen y es posible hacerlo en democracia, pero nunca se parte de cero. Las cuestiones previas como la experiencia y la memoria institucional, los recursos humanos disponibles, el presupuesto asignado históricamente etc, son indispensables de analizar en la tarea de diseño y análisis de políticas públicas. Un ejemplo puede ser interesante para entender esta perspectiva: Durante la salida a la crisis del

2001/02 los decidores de políticas y los especialistas entendían que estábamos frente a una gran oportunidad como para emprender una política de fomento a las exportaciones. Sin embargo con las entidades financieras públicas atoradas por los reclamos de sus depositantes, con serios problemas de liquidez, con cambios en el modelo económico, en ausencia de un Banco de Desarrollo o de promoción de exportaciones y ante todo, con diez años de apertura indiscriminada en los que sólo el sector agropecuario era capaz de exportar, el estado carecía de las fortalezas y de los instrumentos necesarios como para promover a las exportaciones. La oportunidad estaba, pero se requerirían de años de construcción de capacidad estatal para poder mejorar las condiciones financieras.

El punto de vista del estado permitirá también verificar los cambios que las diferentes políticas dejan en la estructura del estado. A partir de esas huellas también analizar los intereses que concurrieron a la formación de esas políticas y el juego político de los actores predominantes.

También es de fundamental importancia plantear las vinculaciones entre competitividad y democracia, precisamente porque nuestro país pertenece a ese grupo de naciones que ingresa al proceso democratizador latinoamericano en la década del ochenta y participó del conjunto de medidas que –bajo el nombre del Consenso de Washington- afectó y cambió sustancialmente las estructuras y extensiones de sus estados. Aquí no es importante nuestra opinión sobre esas políticas sino los efectos que sobre el aparato estatal y su capacidad de acción significaron.

Los veintidós años de democracia en la Argentina significaron un importante avance en muchas materias como la defensa de los Derechos Humanos, sobre cuestiones institucionales, la creación de capital social, libertades públicas etc. pero en materia de disminución de pobreza, creación de empleo, crecimiento económico y en la temática de competitividad que nos ocupa, muestra una evidente asignatura pendiente, que se expresa en la apatía ciudadana sobre la cosa pública y el empobrecimiento de grandes contingentes de compatriotas que no encuentran un lugar en la vida nacional.

¿Qué sucedió? La permanente aplicación de recetas sin la debida meditación, debate y adaptación provocaron una pérdida evidente de la capacidad estatal en las áreas más sensibles que se encargan de la competitividad, como las áreas científicas y de extensión tecnológica o de fomento de la industria y de regulación e infraestructura.

Las política públicas de fomento estuvieron signadas por el recorte presupuestario permanente. Es evidente que los estados latinoamericanos y nuestro país no ha sido la excepción, han construido su estatalidad históricamente en forma diversa de los países desarrollados. Oszlak señala como elementos de esa estatalidad a) La Externalización del Poder; b) La institucionalización de la Autoridad, c) La diferenciación del control y d) La internalización de la identidad colectiva. Nos concentraremos en estas dos últimas en principio. La *diferenciación del control* implica las funciones económicas de reproducción de un orden, la posibilidad de captar parte de la renta para garantizar esa reproducción y la acción de redistribución de las riquezas tendiendo a la equidad social.

Francis Fukuyama plantea que el debate sobre las funciones del estado y la extensión de las funciones del mismo se encuentra agotada. La preocupación es por la “intensidad” o fuerza de esa intervención, lo que actualmente se denomina “capacidad institucional”. Para aclarar este concepto este autor centra esa capacidad en la presencia de determinados elementos, algunos que pueden ser coincidentes con la visión de Oszlak. Son ellos: a) El diseño del sistema político, b) El diseño y gestión de la organización, c) La base de legitimación y d) Los factores culturales y estructurales.

Un análisis que busque centrarse en “el punto de vista estatal” debe comprender prioritariamente las cuestiones referidas al diseño y la gestión de las organizaciones encargadas de promover la competitividad sin descuidar los otros tres aspectos.

A fin de realizar esta introducción, es indudable que esos tres temas nos llevan en principio a analizar las vinculaciones entre democracia y competitividad. En la década del 60 Huntington planteó que los estados podían gobernar y adquirir atributos de estatalidad independientemente de la base de legitimación: Los ejemplos de la URSS, Chile de la época autoritaria de Pinochet o la etapa de

Suharto en el sudeste asiático parecían hacer posible la división del camino al desarrollo en etapas autoritarias donde se adquirieran las capacidades necesarias para después llevar a una apertura democrática.

Luego de la tercer ola democratizadora centroeuropea parece claro que la democracia es una base legitimadora inexcusable. Przeworski sostiene que el grado de desarrollo no aumenta las probabilidades de emprender una transición a la democracia pero sí de reemprender una transición hacia el autoritarismo. Ahora bien, en el sentido inverso, si la democracia contribuye al desarrollo, merece ser analizada a fin de determinar las causas del estancamiento en países que pasaron transiciones democráticas bajo crisis recurrentes. Amartya Sen sostiene que la democracia constituye tanto un objeto de desarrollo en si mismo como herramienta para el crecimiento económico atento a que bajo este sistema existen mecanismos institucionales de control y corrección superiores que los que se hallan en los autoritarismos, son sostenibles en el largo plazo por el peso de la legitimidad y existe evidencia de que las salidas de las crisis son más rápidas por la posibilidad de reconstruir rápidamente la legitimidad y el poder político socavado por las crisis. Un interesante estudio empírico de Barro (1997) citado por Fukuyama pone de manifiesto que existe una correlación positiva entre democracia y desarrollo cuando el nivel del mismo es reducido, pero cuando estamos en presencia de países de desarrollo medio en términos de PBI *per capita* como el nuestro, dicha correlación se torna negativa. Los largos procesos de ajuste y crisis de los últimos años nos sitúan en esta paradoja que merece ser analizada tanto desde el punto organizativo como institucional y cultural para determinar los factores persistentes de estos problemas.

En el capítulo siguiente se describirán los índices con que determinados organismos y centros de estudios nacionales e internacionales han intentado medir la Capacidad Institucional para crear condiciones de competitividad sistémicas. En dichos índices se combinan factores como la percepción de la corrupción, índices de transparencia, apertura económica y desarrollo humano. El seguimiento de la base organizativa del estado, del diseño de políticas públicas y su implementación por parte del Observatorio de Políticas Públicas

de Competitividad, permite tomar esas bases organizacionales y analizarlas. Oszlak sostiene que la existencia de un estado deviene de un proceso formativo a través del cual se van adquiriendo un complejo de atributos que en cada momento histórico presenta un nivel distinto de desarrollo. Esto le da especificidad a cada formación de estado nacional. Desde el Observatorio, y a lo largo de los trabajos se buscará establecer esas especificidades en el Estado Argentino, en la producción interna de un conjunto de organismos diferenciados con relativa autonomía de la sociedad civil pero que interactúa con ella en forma permanente determinando un tipo de evolución del estado como *aparato burocrático fruto del juego de actores estratégicos*. En esto consiste “pensar la acción estatal como parte de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, desarrollo, y resolución de cuestiones que una sociedad y ese estado, consideran cruciales para la reproducción del orden social”¹. Desde este punto de vista estatal podremos ver y analizar de cada política de competitividad: a) Los actores que actuaron en la moderación de las medidas, b) Los objetivos de las mismas, c) Los efectos posibles e impactos, d) Los cambios organizativos que esas medidas provocaron en la estructura del estado.

Por último, nos proponemos reconocer como parte de la realidad que la temática de la Competitividad abarca múltiples problemáticas, debe ser encarada por diversidad de organismos, es interjurisdiccional porque actúan gobiernos de distintos niveles y está cruzada por actores externos al estado que se organizan activamente para influir las decisiones.

En este sentido, existen estudios que se han hecho cargo de analizar estas relaciones sociales y de evaluar las experiencias en las democracias más avanzadas. Con respecto a esto Philippe Schmitter² al analizar el caso de las democracias nuevas del centro europeo, admite que la intención de ingresar en la Unión Europea por parte de esos países significó un incentivo a cumplir con las pautas de ingreso de Maastrich y empujó grandes cambios y aumento en la competitividad y en la capacidad estatal de esas democracias. Por lo cual el

¹ Oszlak Oscar “Formación Histórica del Estado en América Latina”. Reedición 2004

² Schmitter, Philippe. “Democracia y Capacidad Institucional” 2005

proceso de internacionalización puede en este caso ser visualizado como positivo para dichas democracias, situación que no se verificó en las de Latinoamérica donde la presión e imposición de los organismos internacionales por el acceso al crédito externo significó claramente una pérdida de la competitividad y de la capacidad institucional.

Tampoco son trasladables las experiencias de los países desarrollados dado que la extensión de nuestro país y su régimen federal hacen necesario un desarrollo profundo de la “capilaridad” del estado como para poder trasladar con éxito sus políticas a lo largo y a lo ancho del país. Y esto es particularmente complejo en las políticas de competitividad. El concepto de *Gobernanza* amplía más los componentes de un gobierno y colaboran en aumentar las posibilidades de llegar con las políticas en forma exitosa porque incorpora dentro del concepto de lo público la articulación del aparato estatal con los diferentes actores relevantes del mercado y de la sociedad civil. El punto de vista estatal también aquí es novedoso porque los análisis conocidos se realizan desde las organizaciones de la sociedad civil o desde la economía y las consultoras que asisten a los actores del mercado. En nuestro caso será relevante verificar cómo el aparato estatal realiza una apertura autónoma hacia los otros sectores y las huellas que deja la interpenetración que llega en algunos casos a una verdadera cooptación. Esto nos lleva a sostener la necesidad de profundizar los estudios que partan desde esta visión desde el estado y de la profesionalización de la gestión pública y de sus agentes para ganar en autonomía y equilibrio.

OPP Competitividad 2005

Unidad temática: Política Macroeconómica

Claudio Callieri

Criterios de observación

La observación de la política macroeconómica explícita se apoyará en documentos de las autoridades económicas que la presenten en una visión de conjunto. Es habitual que se haga una elaboración con este carácter, por parte del Ministerio de Economía, en oportunidad de la presentación anual del Proyecto de Presupuesto para la Administración Nacional. Asimismo, se utilizará el Programa Monetario del Banco Central, sus revisiones y los informes de seguimiento del mismo que realiza la propia autoridad monetaria. Se hará una identificación detallada de los instrumentos de política económica que las autoridades responsables asumen expresamente que utilizan.

Adicionalmente, esta política explícita se examinará a la luz de los datos básicos de desempeño macroeconómico:

- Se examinarán los niveles y tendencias de las variables macro, así como el grado de volatilidad de su comportamiento.
- Se efectuará el seguimiento de las cuentas externas a nivel agregado: cuenta corriente, cuenta financiera y reservas internacionales del balance de pagos.
- Se examinará la evolución de la competitividad de las exportaciones
- Se seguirán los datos de productividad, y de ocupación e ingreso.

A partir de relacionar la política explícita y los datos de las variables, se identificarán los aspectos implícitos más relevantes:

- Se examinarán los desequilibrios agregados
- Se intentará detectar anticipadamente los procesos que podrían conducir a desequilibrios futuros
- Se señalarán los sesgos que deriven de los precios relativos y demás incentivos y regulaciones, tanto para los mercados de productos como de factores

Al situar todos estos elementos en una perspectiva de largo plazo, es posible plantear de qué manera el marco macroeconómico alienta los rasgos de lo que se entiende como paradigma tecno-productivo vigente, así como su evolución probable. En otras palabras, aquello que reiteradamente se ha planteado, al más alto nivel de la superestructura política, con la pregunta sobre “cuál es el modelo”. Si bien el presente informe se dedica ante todo a la observación de la política explícita, las hipótesis sobre las determinaciones implícitas han sido planteadas en la presentación general de las ocho unidades temáticas en su conjunto, en la sección titulada “alcance del tema”.

Un aspecto adicional que, si bien prácticamente no se aborda en este informe, será parte del trabajo en esta unidad temática, es el de las capacidades del estado, y los procesos por los cuales la política económica argentina va tomando su orientación coyuntural y de largo plazo.

Esto implicará retomar la caracterización de los organismos responsables abordada en la edición 2002 del Informe OPP, así como avanzar hacia otros aspectos, tales como el perfil de los funcionarios políticos y técnicos en las áreas de economía, el papel del Congreso Nacional, de los partidos políticos, de los think tanks y de los poderes fácticos.

La política Económica Explícita

Aspectos Generales

La política macroeconómica ha tenido un cambio de orientación desde la salida del régimen de convertibilidad, al finalizar el año 2001. Para nuestro enfoque, interesa examinar las implicancias de la actual política macroeconómica para la competitividad sistémica de la economía, y considerar sus alcances en relación a las principales limitaciones estructurales de la economía argentina. Asimismo, interesan a nuestro campo de observación las condiciones institucionales de la propia ejecución de la política macroeconómica.

Utilizaremos el recientemente difundido Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto Nacional 2006, como documento de referencia para identificar las principales líneas “explícitas” de política económica “.

En dicho documento, se expresa como aspiración básica de la política económica, “consolidar y profundizar”, lo que se consideran rasgos virtuosos de la etapa actual de la economía del país, definida como etapa de “crecimiento” y tercera fase pos crisis de 2001, tras otras dos presentadas sucesivamente como de “normalización”, y de “recuperación”.

Esos rasgos destacados son:

- Crecimiento en el nivel del PIB
- Producción de bienes transables internacionalmente
- Uso más intensivo del factor trabajo
- Mejor distribución funcional del ingreso
- Más amplio impacto territorial

Las políticas que expresamente se enumeran son las siguientes:

- i) Solvencia fiscal
- ii) Aumentar la inversión y la productividad
- iii) Política anti inflacionaria con instrumentos fiscales, monetarios y de política de ingresos
- iv) Política de Ingresos que aumente el poder de compra de la población
- v) El papel del estado: asegurar el “círculo virtuoso” de producción-productividad-empleo-consumo
- vi) Política cambiaria que tome en cuenta la productividad promedio
- vii) Consolidar los logros de renegociación de la deuda

Política de solvencia Fiscal

En el año fiscal 2004 el superávit primario del S. Público Nacional alcanzó un 3,9 % del PBI, y el superávit primario consolidado alcanzó a casi 5,2 %

Evolución del Superávit Primario

% PBI Corriente	2002	2003	2004
Ingresos Totales	21,2	24,5	26,5
Gastos Primarios	20,5	22,2	22,6
Superávit Primario	0,7	2,3	3,9

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

Sin contar las transferencias a Provincias y Municipios, el gasto público nacional, se situó en 15,8 % del PIB.

Evolución de los componentes del Gasto Público Nacional

% PBI Corriente	2002	2003	2004
Remuneraciones	2,2	2,3	1,7
Intereses	2,2	1,8	1,3
Seguridad Social	5,3	5,2	5,1
Transf Pvcias y Municipios	4,7	5,5	6,8
Universidades	0,5	0,5	0,5
Inv. Real Directa	0,1	0,2	0,3
Transf. De Capital	0,6	0,6	0,7
Otros	4,9	6,1	6,1
Gasto Total	20,5	22,2	22,6
Gasto Total sin Pvcias y Munic	15,8	16,7	15,8

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto

Por el lado de los ingresos, se verificaron en 2004 importantes aumentos de recaudación de impuestos: a las ganancias (+50%), IVA (+48%), y Aportes a la Seguridad Social (+31%). Los impuestos más controvertidos, retenciones e impuesto a los débitos y créditos (no tradicionales en la expresión del MECON), perdieron algo de participación en la recaudación total, representando en 2004 un 18 % del total.

Política de Inversión y Productividad

Las condiciones generales del marco macroeconómico deberían operar como incentivo a la inversión. El tipo de cambio competitivo, y la existencia de solvencia externa y fiscal deberían dar las señales necesarias para generar un flujo de inversión compatible con el crecimiento sostenido.

También se ha sostenido la necesidad de reducir la exposición de la variable inversión a la volatilidad de los flujos financieros externos, potenciando el papel del ahorro interno en el financiamiento de la inversión.

La inversión comenzó en la última parte del año 2002 a revertir su prolongada caída, y también se observa una participación creciente de los rubros de equipo durable sobre la inversión total.

Inversión Bruta Fija como Proporción del PBI a precios de 1993

	%IBIF s/PBI	% Construcción	% Equipo Durable
--	-------------	----------------	------------------

		s/IBIF	s/IBIF
1998	21,1	58	42
1999	19.1	59	41
2000	17.9	60	40
2001	15.8	65	35
2002	11.3	69	31
2003	14.3	67	33
2004	17.7	63	37

Fuentes Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, y FIDE

Para el año 2005 se estima que el nivel de la IBIF podría volver a situarse en un 21 % el PBI. De todos modos, las autoridades económicas han señalado que es necesario contar con un nivel de inversión más elevado para asegurar el crecimiento. A partir de esta necesidad se han justificado diversas medidas de “política activa”, que se suman a otras pre-existentes que mantienen su vigencia, como incentivos a la inversión. La escala de estos instrumentos tiene una significación limitada, en comparación con la magnitud de los agregados macroeconómicos. Entre estas medidas se encuentran:

- a) Medidas fiscales: devolución anticipada del IVA sobre bienes de capital, amortización acelerada, devolución del IVA técnico con destino a la inversión, pago con destino a la inversión de las sumas adeudadas por el Plan Canje Automotor, varios regímenes sectoriales nuevos, proyectos de ley en biotecnologías y biocombustibles
- b) Medidas financieras: subsidios de tasas de interés, reorientación de programas de apoyo con fondeo BID y BIRF, incorporación a la Corporación Andina de Fomento a través del Banco Nación, refinanciaciones de deuda por parte de la AFIP y del Banco Nación, la creación de la Unidad de Financiamiento del Desarrollo.
- c) Instrumentos legales: modificación del régimen de iniciativa privada, creación del Régimen de Asociación Público Privada
- d) Apoyo a la incorporación de alta tecnología: programa por la nanotecnología, apoyo a los programas satelitales del INVAP, programa nacional de radarización, programas de informatización masivos
- e) Proyectos estructurales como los proyectos de ley de escuelas técnicas y de ampliación del financiamiento educativo

Política anti-inflacionaria

La preocupación por el ritmo de aumentos en los precios, y el riesgo de que derive en un proceso de inflación, alcanza a todos los sectores de la comunidad. Luego de una suba moderada de los precios durante 2004, se había previsto una pauta de no más del 8% de incremento del IPC para todo el año 2005, que no podrá ser alcanzada.

Principales Índices¹, % variación mes 2005 con el mismo mes del año anterior

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep
IPC	7.2	8.1	9.1	8.8	8.6	9.0	9.6	9.7	10.3
IPIM	7.2	6.8	8.5	9.2	7.7	7.7	8.1	6.9	8.5
ICC	12.5	10.6	13.1	14.5	14.3	13.8	13.5	13.8	14.1

Fuente: INDEC

El diagnóstico es que la economía enfrenta acomodamientos de precios específicos y no un proceso de aumentos generalizados. Las explicaciones ofrecidas se centran en la adecuación de precios relativos (mayoristas vs minoristas; servicios vs. Bienes), la modificación de algunos precios regulados, aumentos de algunos costos por cuellos de botella, algunas alzas estacionales y también aumentos derivados del creciente grado de transabilidad de algunas producciones.

Evolución comparada de los principales índices de precios

Año/Índice	IPC	IPIM	ICC
2001	100	100	100
2002	126	180	127
2003	143	213	146
2004	149	229	166

Fuente: INDEC

Se afirma que los superávits fiscal y externo pueden actuar como “anclas” anti-inflacionarias. También se plantea que no se sobre expandirá el gasto público, que se evitará la indexación de salarios, y que el Banco Central deberá limitar lo más posible lo que se llama “el estímulo monetario” (la expansión de la Base Monetaria Amplia). Además, ante la posibilidad de alentar expectativas inflacionarias, el BCRA, en el marco de su política de esterilización, a partir del tercer trimestre de 2005, abandonó el propósito de alargar los plazos de colocación de sus títulos propios, dejando de licitar LEBAC y NOBAC ajustables por CER, y pasó a colocar únicamente títulos en pesos no ajustables.

Política de Ingresos

El eje de la política de ingresos es el incentivo al uso del factor trabajo derivado del ordenamiento de precios relativos. Esto es coherente con el planteo expreso de “mejorar la distribución funcional del ingreso”.

Indicadores de empleo

Indicador/Trim	II 03	III 03	IV 03	I 04	II 04	III 04	IV 04	I 05	II 05
Pob Urbana	34466	34578	34690	34425	35237	34582	34781	34757	35579
Actividad %	45.6	45.7	45.7	45.4	46.2	46.2	45.9	45.2	45.6
PEA miles	15717	15802	15853	15629	16279	15977	15964	15710	16224
Ocupación %	37.4	38.2	39.1	38.9	39.4	40.1	40.4	39.4	40.1
Ocup miles	12890	13209	13564	13391	13883	13867	14051	13694	14267
Desocup %	17.8	16.3	14.5	14.4	14.8	13.2	12.1	13.0	12.1
Desocup miles	2798	2576	2299	2251	2409	2109	1932	2042	1963
Sub ocup %	17.8	16.6	16.3	15.7	15.2	15.2	14.3	12.7	12.8
Subocup miles	2798	2623	2584	2454	2474	2428	2283	1995	2077

¹ IPC: Índice de Precios al Consumidor Gran Buenos Aires; IPIM: Índice de Precios Internos Mayoristas; ICC: Índice del Costo de la Construcción

Ocup sin planes (miles)	10093	10586	10980	10938	11409	11439	11769	11699	12190
Problemas de empleo	5595	5199	4883	4704	4884	4537	4215	4037	4040

Fuente: INDEC, y FIDE

Los indicadores muestran importantes avances en la reducción de los problemas de empleo. Adicionalmente, se ha priorizado la recomposición de los niveles mínimos de ingreso por perceptor, lo cual se evidencia en las medidas sobre salario mínimo (llevado en junio a \$ 630), y jubilaciones mínimas (hoy en \$390, habiéndose incrementado un 130 % con respecto a junio de 2003).

Complementariamente, se ha mantenido una política asistencial para una muy significativa cantidad de beneficiarios. El programa más significativo, llamado Plan Jefas y Jefes de Hogar, a pesar de haber ido reduciendo paulatinamente la cantidad de beneficiarios, liquidaba a julio de 2005 subsidios para 1.503.711 personas sin empleo (en enero de 2004 lo había hecho para 1.800.000).

En otro aspecto de la política salarial, se ha ido reemplazando los aumentos otorgados por decreto, por los acuerdos entre partes. A partir de enero de 2004 se han homologado más de 500 acuerdos o convenios colectivos, que comprendieron a más de 2,5 millones de trabajadores.

Según el último informe de inflación del BCRA (III trimestre 2005), los salarios reales, que en la crisis de 2002, habían tenido una caída promedio del 24 %, se encuentran ahora un 11,5 % por debajo de los niveles de 2001. Aunque la situación es diferente según los segmentos del mercado de trabajo, los salarios privados formales ya se encuentran por encima de los niveles de 2001. Los del sector público y los del sector informal mantienen un retraso importante. Simultáneamente se mejoraron los haberes previsionales mínimos que aumentaron 130 % desde junio de 2003.

La evolución reseñada ha reducido el porcentaje de personas en condiciones de pobreza y de indigencia, aunque todavía se encuentra en niveles elevados.

Pobreza e Indigencia

Período	Indigencia		Pobreza	
	% personas	Miles personas	% personas	Miles personas
2001	11.6	3869.2	35.9	11974.4
2002	24.8	8438.0	53.0	18032.7
I Sem 03	27.7	9531.8	54.0	18581.9
II Sem 03	20.5	7100.0	47.8	16555.1
I Sem 04	17.0	5921.3	44.3	15430.1
II Sem 05	15.0	5202.3	40.2	13942.2
I Sem 05	14.1	4958.7	39.1	13750.7

Fuente: INDEC, y FIDE

El papel del estado

El mensaje de elevación del Presupuesto 2006 contiene interesantes tomas de posición, juicios valorativos sobre lo que sería un sendero de crecimiento “sostenible”.

Se dice allí que tras la reestructuración de la deuda, se ofrecen a la conducción económica “tres desafíos fundamentales: preservar la estabilidad de precios; sostener la competitividad de la producción doméstica; continuar y acelerar la recuperación social.”

Se enfatiza la volatilidad macroeconómica como un problema de larga data en la economía argentina. Una economía “estructuralmente propensa a generar desequilibrios agregados”, que ha generado en el pasado una fuerte preferencia por flexibilidad ante un contexto inestable. Las reformas de los noventa exacerbaban la variabilidad del ciclo, al quedar este asociado a los vaivenes de los flujos internacionales de capital privado

Se trata de preservar un entorno de estabilidad macroeconómica y financiera, con incentivos a la producción, la inversión y el empleo. Se propicia una integración financiera paulatina y sostenible con el resto del mundo, una flotación cambiaria administrada y un control razonable sobre el manejo de la política monetaria.

Pero la estrategia de desarrollo no se agota con la mantención de los equilibrios macroeconómicos alcanzados y en la preservación de un tipo de cambio competitivo y estable.

Una integración exitosa de la Argentina en la economía mundial no puede basarse exclusivamente en la productividad diferencial de su sector agropecuario. Tampoco resulta factible, ni deseable, que la competitividad de la economía local se logre en forma permanente en base a costos reducidos respecto a sus competidores causados por bajos salarios en dólares.

“La clave pasa, principalmente, por inducir un aumento continuo de la productividad, incorporando mano de obra calificada e innovaciones basadas en la investigación y el desarrollo a la actividad productiva. Para ello es necesario, entre otras cosas, articular en forma consistente un sistema nacional de innovación científica y tecnológica que articule a los sectores públicos y privados en una inmensa red de innovaciones dirigidas al sector productivo.”

“El papel del estado es asegurar que decisiones que individualmente son racionales, por ejemplo retener como utilidades todos los aumentos de productividad, no se conviertan en una trampa de estancamiento en términos sociales. Sólo una distribución equitativa garantiza la continuidad del crecimiento”.

Política cambiaria

En distintas partes del mensaje de elevación del Presupuesto 2006 se argumentan las razones para sostener un tipo de cambio competitivo. Se asume que el tipo de cambio debe guardar una relación con la productividad

media de la economía, de modo de hacer las veces de resguardo que permita contar con un tiempo para recomponer el tejido productivo y ocupacional.

Esta política cambiaria se propone atender lo que ocurre con la productividad interna media. Y también un seguimiento de la política monetaria de los demás países. Por eso se habla de flotación administrada, es decir un manejo flexible adecuado a cada coyuntura.

El incentivo exportador derivado de un tipo de cambio alto, genera el ingreso al país de un importante flujo de divisas. En la actualidad, el BCRA es el adquirente fundamental de estas divisas, con lo cual se cumplen dos objetivos: sostener la cotización competitiva, y adicionalmente acumular prudencialmente un importante stock de reservas.

Esta adquisición de divisas es el factor fundamental de expansión de la base monetaria, lo cual obliga a desarrollar una intensa política de absorción, para “esterilizar” los eventuales excedentes de oferta monetaria. Esta política se ejecuta básicamente mediante la colocación de LEBAC y NOBAC, los pases pasivos, y el cobro de acreencias con entidades financieras. En 2004 se observó una expansión monetaria de 0,6 %, y en la primera mitad de 2005, se había contraído en un 3,9 %, en función de eliminar cualquier posible estímulo monetario al incremento de precios.

Recientemente, se implementaron medidas de control (encajes y plazos mínimos) del ingreso de capitales externos, a los fines de desalentar entradas especulativas de divisas que hagan más difícil sostener la paridad (por la mayor oferta), y los requerimientos de la política de esterilización, por ejemplo contribuyendo a que se incrementen las tasas de interés.

Política de deuda externa

La carga de la deuda pública continúa siendo alta, e implica la necesidad de un manejo muy activo, para que no interfiera con los objetivos prioritarios de la política económica.

Deuda Pre y Post Canje, en millones de dólares

Acreedor / Fecha	Diciembre 2004	Marzo 2005
Total Deuda Pública Bruta	191.296	126.567
Organismos Internacionales	30.601	28.988
Organismos Oficiales	6.872	6.731
Préstamos Garantizados	14.646	15.269
Bono Garantizado Provincial	10.208	10.706
Títulos Públicos	123.336	59.220
Badenes	17.842	19.380
Nuevos Bonos de la Reestructuración	0	37.667
Bonos Elegibles para la Reestructuración	102.566	0
Otros	2.928	2.173
Otros	5.633	5.654

Fuente: Ministerio de Economía

Por el mecanismo de canje de deuda, “del total de deuda elegible por U\$S 81.836 millones (U\$S 102.566 millones si se incluyen los intereses atrasados)

se aceptó el 76,15 % (U\$S 62.318 millones) de la propuesta efectuada por el gobierno. Como contrapartida, se emitieron U\$S 35.261 millones de nuevos títulos de deuda (bonos par, cuasi par y descuento)". Es decir, en el cuadro precedente, en la columna a marzo de 2005 no están incluidos los pasivos contingentes por deuda elegible no ingresada en el canje (U\$S 19,5 mil millones).

Aunque la deuda elegible para canje fue sólo una parte de la deuda total, como resultado de esta negociación la deuda pública se ha vuelto claramente más manejable. La relación deuda/PBI representa ahora un 72 % del producto actual, y se proyecta una carga anual de intereses de un 2 % el PBI de cada año.

Jefatura de Gabinete de Ministros
 Cuerpo de Administradores Gubernamentales
 Observatorio de Políticas Públicas
 Grupo Competitividad
 Unidad de Análisis:

Encadenamientos Productivos

Por: AG Ing. Emilio Velazco

I. Introducción	1
I a. Consideraciones Generales	1
I b. Aspectos Metodológicos	2
I b. Sobre el contenido de esta presentación	2
II. Análisis de la Bibliografía.....	2
II a. El desarrollo de competitividad sistémica	3
II b. Recomendaciones para una estrategia nacional de desarrollo	3
II c. Presupuesto 2006 (mensaje de remisión)	5
II d. Bibliografía analizada no incluida en esta presentación.....	7
III Algunas experiencias.....	7
IV Metodología de observación Propuesta para el 2006.....	9

I. Introducción

I a. Consideraciones Generales

El abordaje del tema debe tener en cuenta que, diversas publicaciones y experiencias que se identifican con esta terminología¹, se abocan a diversos niveles de alcance o impacto. Así encontramos abordajes donde se toman los encadenamientos productivos que influyen significativamente en la generación del PBI Nacional, mientras que otros toman la visión del desarrollo económico local, o de clusters, encontrándose también trabajos que aplican el concepto a proyectos o estudios de economía social de subsistencia.

Nuestra perspectiva para encarar el trabajo es observar las políticas para las cuales el país destina recursos o que modifican condiciones de competencia dentro o fuera de la cadena, con especial atención hacia las que influyen sobre las grandes cadenas de valor y las que trabajan en pos del fortalecimiento de

¹ Encadenamientos Productivos, Cadenas Productivas, Conglomerados Productivos, Cadenas de Valor, Clusters.

un entramado local que pueda explotar ventajas comparativas, o integrar su producción de bienes o servicios participando de esas grandes cadenas.

I b. Aspectos Metodológicos

La observación se esforzará en determinar cual es la dimensión de la política observada, en cuanto a si se trata de políticas de impacto significativo en la economía real, o de nivel demostrativo, o voluntaristas².

En cuanto a la forma de intervención que afectan el desenvolvimiento de una cadena se distinguen políticas basadas en:

- a) marcos regulatorios
- b) acciones de intervención directa.

En el punto III se desarrollan algunos ejemplos de ambas formas de intervención.

Por último interesa estudiar la correlación entre los diagnósticos disponibles la intencionalidad política, los instrumentos de política aplicados y su impacto.

I b. Sobre el contenido de esta presentación

En primer lugar se efectúa un rápido análisis de documentos publicados, seleccionados según su correlación con la concepción de desarrollo del actual gobierno. Estimamos que esta revisión bibliográfica deberá profundizarse en la observación que se realice el año próximo dado que resulta orientativa de las políticas en implementación, así como de su posible evolución.

Seguidamente se identifican algunas de las políticas implementadas en los últimos años, estableciendo lineamientos que orientarán su estudio para el 2006.

II. Análisis de la Bibliografía

De las fuentes consultadas y, dado que la bibliografía teórica es por demás abundante, solo hemos considerado aquellas que concluyen sugiriendo lineamientos de políticas activas o aquellas que se basan o expresan resultados de aplicación.

Se observa que Argentina cuenta con estudios avanzados sobre "*lo que habría que hacer*" en materia de competitividad, los cuales, a nuestro criterio, están bien orientados, por lo que pareciera ser que el esfuerzo debería concentrarse en la instrumentación de su ejecución³.

Hemos tomado extractos de trabajos recientes, algunos de cuyos autores son partícipes de la actual gestión de Gobierno, que son orientativos a la hora de

² Políticas encaradas con escasa estructuración y recursos pero llevadas adelante con entusiasmo por funcionarios de tercera línea.

³ Evitando el facilismo de la revisión teórica permanente de visiones estratégicas sobre el desarrollo sin ningún el sustento de corroboración práctica.

observar la coherencia o grado de correlación, entre la intencionalidad política y las políticas que finalmente se ejecutan.

II a. El desarrollo de competitividad sistémica

Dentro del Estudio Globalización y Desarrollo - CEPAL 2002, encontramos un encuadre de los elementos básicos que integran el concepto de Competitividad Sistémica, cómo se ubica el trabajo sobre encadenamientos productivos y el rol del estado en cuanto a la aplicación de las políticas pertinentes:

El concepto, (competitividad sistémica) que comenzó a desarrollarse en los estudios de la CEPAL de hace más de un decenio (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990) se basa en tres elementos de especial importancia;

El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos.

El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico.

El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son:

- i) el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas;
- ii) la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y
- iii) la provisión de buenos servicios de infraestructura. El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole, aunque corresponden a distintos ámbitos.

II b. Recomendaciones para una estrategia nacional de desarrollo

En este trabajo de Oscar Tangelson y José Octavio Bordón, que se encuentra destacado en la Web del Ministerio de Economía, dentro de la publicación *“Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico”*⁴ mayo 2003 - , se efectúa un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del país para su desarrollo, para luego abocarse a la identificación cada problema y las líneas de acción para encararlos.

⁴ Publicación en la cual se analizan diversas cadenas productivas

Según los autores las restricciones se pueden superar con un conjunto integrado de políticas y el adecuado liderazgo político que genere consensos democráticos estables.

Los autores identifican y desarrollan seis componentes de dicho conjunto, el cual tiene por objeto el desarrollo humano y económico; uno de los componentes corresponde a “Competitividad Sistémica - territorial y por tramas o cadenas” del cual destacamos el siguiente extracto:

Tomando como dato las recomendaciones señaladas en el punto estabilidad y previsibilidad macroeconómica y jurídica, la mejora de la competitividad sistémica del aparato productivo supone el abordaje simultáneo de los siguientes objetivos:

- El fortalecimiento de los sectores que han alcanzado mayor dinamismo durante los noventa (tramas y cadenas agroalimentarias)
- La reconstitución de cadenas productivas desarticuladas con competitividad potencial con impacto sobre el empleo.
- La consolidación de un ambiente amigable para el desarrollo de negocios y para el surgimiento de nuevos emprendedores y el desarrollo de las pymes.
- La promoción de sectores estratégicos donde Argentina puede llegar a alcanzar un rol relevante
- Alcanzar un mayor equilibrio en el desarrollo productivo entre regiones.
- La profundización del Mercosur y a partir de ésta el mantenimiento de negociaciones económicas que nada está convenido hasta tanto no se haya acordado la totalidad de los temas de negociación - single undertaking -.

Sobre el primer punto “*fortalecimiento de los sectores que han alcanzado mayor dinamismo durante los noventa (tramas y cadenas agroalimentarias)* se destacan los siguientes párrafos:

... de las particularidades de cada una de las tramas analizadas, surgen en todos los casos la identificación de potenciales avances dentro de la cadena de valor de cada trama que pueden ser alcanzados y también ciertos lineamientos de acción que debe seguir la política pública en función de este objetivo.

En este sentido, un común denominador que se ve en todos los trabajos realizados sobre la cadena agroalimentaria es la necesidad de contar con una nueva institucionalidad entre sector público y sector privado a partir de la cual se definan y se articulen las políticas para cada trama. Mejorar la coordinación en la definición y ejecución de las acciones aparece como prioritario.

Lo señalado podría traducirse en la necesidad de crear la figura de los consejos de competitividad como instancia interministerial e interjurisdiccional (Agricultura, Salud, Medio Ambiente, Cancillería) con un rol estratégico.

Esta instancia significaría el abordaje en dicho ámbito de todos los aspectos que hacen al desenvolvimiento de cada trama productiva en lugar del abordaje parcial que supone trabajar separadamente con cada eslabón de la trama. Este nuevo enfoque permitiría enfrentar algunos de los principales desafíos que tienen por delante las tramas que se analizaron, entre otros:

- Una mejor coordinación entre las diversas etapas productivas en cada trama, con el objeto de producir sinergias que permitan una mejora de la competitividad global de la misma.
- Problemas generados por la ausencia de normas homogéneas que actúen tanto en el circuito productivo que se destina al mercado externo como en el que se destina al mercado interno. Por ejemplo, la necesidad de estándares uniformes de calidad.
- Problemas de coordinación entre jurisdicciones en lo que respecta a las actividades de regulación.

- . Cómo establecer formas de ajuste equilibradas entre los distintos eslabones de las tramas agro-industriales, cómo se distribuye la rentabilidad en la fase ascendente del ciclo y cómo se distribuyen los costos entre los distintos participantes de la cadena en la fase descendente.
- . El insuficiente desarrollo de la infraestructura logística y de transporte (problemas vinculados a la capacidad de almacenamiento, los altos costos de transporte y el insuficiente desarrollo de corredores logísticos multimodales).
- . Plantear posibles estrategias de diferenciación y diversificación de productos con el objetivo de aumentar el valor agregado de la oferta exportable. Ello es posible y en algunos trabajos se establecen metas concretas que pueden alcanzarse.
- . Poder desarrollar una “marca país” la cual se vuelve cada vez más necesaria en el comercio de commodities. Argentina cuenta con algunos elementos diferenciadores que le posibilitarían conformar esa marca: suelos fértiles, atmósfera limpia, inexistencia de materiales radiactivos, lejanía de zonas afectadas por conflictos bélicos, etc.

.... Los trabajos señalan como factores limitativos para la expansión de la producción y de las exportaciones de alimentos, además de la cuestión macroeconómica, debilidades a nivel institucional vinculadas con:

- . El sistema de promoción comercial donde se identificaron problemas de articulación entre éste y los programas de desarrollo de las capacidades competitivas. Superposición de funciones, insuficiente coordinación, escasez de recursos, ausencia de prioridades y escasa participación de los sectores privados.
- . El sistema de control sanitario.
- . El bajo nivel de investigación y desarrollo.
- . Lentitud en las negociaciones internacionales para mejorar el acceso a los mercados importadores.
- . Debilidad de las entidades empresarias representativas junto con la insuficiente escala de las explotaciones y la poca asociatividad entre empresas.

Lo antes señalado constituye un punto de partida para la definición de acciones de política pública y de la ingeniería institucional que el sector requiere.

II c. Presupuesto 2006

Del el mensaje de remisión al Congreso del Presupuesto 2006 deseamos destacar una primer observación de la intencionalidad política en materia de competitividad. Surge a priori que pareciera haber alguna coherencia entre los estudios diagnósticos, la intencionalidad política y los nuevos instrumentos, por lo que la profundización de las observaciones debiera no perder de vista esta correlación, medir alcance, impacto y muy especialmente las limitaciones del estado para cumplir con las políticas trazadas por el gobierno.

Del punto 1.1. LA POLITICA ECONOMICA, se extractan los siguientes contenidos subrayando aquellos items que favorecen el desarrollo de encadenamientos productivos:

El crecimiento y las políticas por inversión y empleo están hoy siendo alentadas por un conjunto de instrumentos que están incluidas en el Presupuesto del año 2006.

a) El instrumento fiscal incluye:

- los regímenes de devolución anticipada del IVA sobre bienes de capital,
- la amortización acelerada de la inversión,
- la devolución del IVA Técnico con destino a la inversión,
- el pago con igual destino del Plan Canje Automotor adeudado desde fines de la década pasada,
- varios regímenes sectoriales, como la ya aprobada Ley de Promoción del Software, y los proyectos de ley que se encuentran en el Congreso Nacional en materia de

biotecnologías y biocombustibles.

b) El instrumento financiero incluye:

- subsidios federalizados de tasas de interés,
- cambio en los programas con el BID y el BIRF pasando de programas de ajuste a programas de inversión,
- la incorporación de la Nación como accionista a la Corporación Andina de Fomento,
- la amplia refinanciación de deudas acordada por la AFIP a través del RAFA y del RAFA Plus,
- las refinanciaciones del Banco Nación Argentina al Sector Agropecuario, y recientemente
- la creación de la Unidad de Financiamiento al Desarrollo con participación de diversas Secretarías de Estado, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), para coordinar el financiamiento de mediano y largo plazo.

c) Los instrumentos relativos a los marcos legales incluyen:

- la redefinición del Régimen de Iniciativa Privada, y
- la creación del Régimen de Asociación Público Privada.

d) El instrumento de la incorporación de tecnología de avanzada abarca:

- la creación de los Programas de Nanotecnología,
- el apoyo a los Programas Satelitales del INVAP con la NASA y con Italia,
- el Programa Nacional de Desarrollo de Radares,
- la recuperación de parte de la industria aeronáutica, y
- la generalización de instrumentos destinados a cerrar la “brecha digital” por medio de los programas informatización masivos y con destino específico a las PYMES.

e) Conjuntamente con estas políticas el Presupuesto refleja, además, modificaciones en lo que puede definirse como marco estructural de largo plazo para lo cual se cuenta con:

- la ley recientemente sancionada de Escuelas Técnicas. Un poderoso instrumento que el país había perdido y que es necesario recuperar para aumentar el empleo no sólo en cantidad sino en calidad y para quebrar cualquier obstáculo a la inversión como consecuencia de falta de mano de obra especializada, y
- el proyecto de ley elevado a ese Honorable Congreso de la Nación por el cual se propone pasar de 4 a 6 % del PIB la participación de la educación, la ciencia y la tecnología en los Presupuestos Nacional y de las Provincias.

Dentro del punto 1.2. EL CONTEXTO ECONÓMICO GLOBAL. Subtítulo LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA se desarrollan los siguientes puntos (a) La Preservación de la Estabilidad de Precios (b) Afirmando la Competitividad (c) El Desafío Social

Dentro del punto “b) afirmando la competitividad” se expresa:

Una integración exitosa de Argentina en la economía mundial no puede basarse exclusivamente en la productividad diferencial de su sector agropecuario. Tampoco resulta factible, ni deseable, que la competitividad de la economía local se logre en forma permanente en base a costos reducidos respecto a sus competidores causados por bajos salarios en dólares.

La clave pasa, principalmente, por inducir un aumento continuo de la productividad, incorporando mano de obra calificada e innovaciones basadas en la investigación y el desarrollo a la actividad productiva. Para ello es necesario, entre otras cosas, articular en forma consistente un sistema nacional de innovación científica y tecnológica que articule a los sectores públicos y privados en una inmensa red de innovaciones dirigidas al sector productivo. En este sentido, y teniendo en cuenta que la evolución de la inversión es considerada prioridad, se han venido llevando a cabo una serie de políticas destinadas a fortalecer la misma. El Gobierno ya ha realizado el cuarto llamado a licitación para la presentación de proyectos a ser beneficiados con los incentivos de la Ley de Promoción de Inversiones. También se enviaron al Honorable Congreso de la Nación una serie de medidas fiscales destinadas a promover el desarrollo de reservas de petróleo y gas. En julio se creó el régimen de incentivos a la competitividad de las autopartes locales, que incluye reintegros sobre el valor de compra de estos bienes. Además, el Gobierno impulsó una iniciativa de devolución de saldos técnicos

de IVA para las empresas que lleven adelante proyectos de inversión, y ha sancionado un régimen de promoción para empresas dedicadas a la biotecnología.

II d. Bibliografía analizada no incluída en esta presentación

Lineamientos para el Programa de FOROS NACIONALES DE COMPETITIVIDAD INDUSTRIAL DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS Lic. Alejandro Tozzola 2003

Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina - COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS PNUD 2002 Gatto - Cetrangolo

Las estrategias productivas regionales. Francisco Gatto ESTUDIOS DE COMPETITIVIDAD TERRITORIAL ESTUDIO UNPRE 1.EG.33.5 2003

Documentos del Programa de Competitividad y Productividad de la CEPAL

III Algunas experiencias

a) marcos regulatorios

Sobre la producción normativa que incide fuertemente en el desarrollo de tramas productivas debemos observar:

- Los acuerdos comerciales internacionales producidos en las rondas del GATT , comisiones del MERCOSUR y acuerdos bilaterales
- La normativa de alcance nacional y provincial

Observamos diversos ejemplos sobre los cuales queda pendiente un análisis sobre cómo impacta en las diferentes cadenas productivas:

Los preexistentes al actual gobierno

- el Régimen automotriz del MERCOSUR
- la devolución del IVA por inversiones en exploración minera (Ley N° 25.429);
- la promoción de la inversión forestal (Ley N° 25.080);
- el régimen de importaciones editoriales (Dto. 635/92);
- la devolución del saldo técnico de IVA (Dto. 493/01);
- el Compre Nacional (Ley N° 25.551);
- el régimen especial para fabricantes e importadores de bicicletas (Res. Secind 220/03);
- los regímenes de bienes de capital;

La actual conducción económica ha alentado iniciativas novedosas.

Algunas se inscriben en el apoyo a sectores no tradicionales e intensivos en tecnología:

- la ley del software (Ley N° 25.922);
- el programa especial de apoyo a la nanotecnología;
- el programa nacional de desarrollo de radares
- el apoyo a los programas satelitales del INVAP con la NASA y con Italia
- el apoyo a la recuperación de parte de la industria aeronáutica

Otras son más generales:

- la ley N° 25.924, que establece incentivos generales a la inversión (en IVA y también mediante amortización acelerada en el impuesto a las ganancias).
- los instrumentos implementados para los programas de informatización masivos
- el proyecto de ley para la promoción de la biotecnología

b) acciones de intervención directa

Dentro de las buenas prácticas de políticas activas en favor de una mayor competitividad se encuentran los esfuerzos, en general de gestión público privada, para conformar o fortalecer cadenas de valor.

El trabajo sobre las cadenas productivas, vistas estas como alianzas entre empresas de un mismo sector, instituciones, Estado y centros tecnológicos, demostró su éxito en el mundo. Fue clave en el desarrollo de la economía de Italia en la segunda mitad del siglo pasado, y en países como el Sudeste asiático, Australia, Israel o Irlanda. En Latinoamérica, Chile es el país más avanzado (implementa el modelo hace dos décadas) y en Brasil hay 160 cadenas productivas a las cuales se destina el 60 por ciento del presupuesto del Sebrae.

En Argentina, el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme, lanzó el programa Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas. En la actualidad, hay nueve sectores involucrados (maquinaria agrícola, textil e indumentaria, base cultural, cuero y calzado, gas vehicular, software y servicios informáticos, biotecnología, materiales de construcción, y madera y muebles).

La Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos estudia los diversos encadenamientos productivos y lleva adelante acciones, como por ejemplo los Foros de Competitividad Agroalimentaria tendientes a fortalecer cada cadena de valor del sector.

En la Secretaría de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva existe el área de competitividad productiva que busca determinar conglomerados productivos que puedan ser asistidos, ya sea con los instrumentos de promoción que maneja la Secretaría, o a través de vincularlos con los organismos pertinentes.

Existen además experiencias provinciales de importancia. En la Provincia de Bs As el tema es encarado por la subsecretaría de Industria Comercio y Minería la cual define los “Distritos Industriales” como sistemas productivos regionales, constituidos por agrupaciones de empresas altamente especializadas, que tienen cierta proximidad geográfica, problemáticas productivas similares y complementarias y que se asocian para lograr ventajas competitivas.

En la ciudad de Córdoba se aplica el Programa de Cadenas Productivas que lleva adelante la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (Adec). Esta entidad (integrada por organizaciones empresarias de Córdoba y el Estado municipal) administra un subsidio del Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el

programa también participan organismos del Estado provincial y del sector privado como la Agencia Córdoba Ciencia y la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba. Se trata de un programa experimental del BID que se lleva a cabo en 12 países de América latina.

IV Metodología de observación Propuesta para el 2006

El trabajo observará las políticas puestas en práctica y financiadas con el presupuesto 2006, analizándolas en base a criterios que determinan el alcance y grado de impacto esperado sobre el/los encadenamientos productivos objeto de cada una. Se tendrá en cuenta además la producción normativa, nacional o internacional, de incidencia en determinadas cadenas pero cuyo carácter más implícito dificulta su identificación a través de la intención presupuestaria.

Si bien estos criterios deberán determinarse una vez identificada cada acción, podrán orientarse en base a los siguientes lineamientos:

- Políticas de nivel nacional que buscan incidir sobre una determinada cadena productiva independientemente del territorio.

- Políticas que definen Instrumentos de promoción o marcos regulatorios específicos.

- Políticas donde se define un territorio de aplicación.

- Políticas que inciden directamente sobre la aplicación de tecnologías o sobre la apertura de mercados

- Políticas que favorecen la socialización de información sobre técnicas de producción, comercialización, mercados.

- Políticas cuyo objeto es la propia integración de un determinado o determinados encadenamientos.

Se clasificarán además, según los recursos invertidos para cada política observada y el impacto esperado.

El observación abarcará el órgano de aplicación y modelo de toma de decisiones que involucra a cada política, más el sustento normativo y político alcanzado para el logro de los objetivos trazados.

Se efectuará además una aproximación a las limitantes del Estado para lograr máxima eficiencia en el logro de tales objetivos.

Por último se intentará correlacionar la intencionalidad política con las políticas puestas en práctica y su impacto.

APORTE DE LA CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA COMPETITIVIDAD

Guillermo Venturuzzi

Más allá de las conocidas variables macroeconómicas, encontramos algunas políticas de efecto a mediano y largo plazo, pero imprescindibles para obtener resultados que sostengan el desarrollo de una nación.

En este sentido la pertinencia en materia de política pública de contribuir en el proceso por el cual se generan innovaciones, ya no es materia de discusión y la temática está incorporada a la agenda política de los países desarrollados. Se la reconoce como una actividad de orden público esencial para la competitividad de las economías nacionales.

El siguiente párrafo, extractado del Instituto de Estadística de la UNESCO es muestra de una situación general: "...las políticas de C&T han tenido que responder a nuevos asuntos que surgen de una gama amplia de interesados de diversos sectores de la sociedad particularmente del mundo empresarial, investigadores de los sectores públicos y privados, y de la población en general. Cinco amplios tipos de temas son abordados por las políticas y decisiones públicas en ciencia y tecnología.

Primero, hay temas relacionados con los recursos, sean financieros, humanos, de capital o de información. Aquí, los gobiernos quieren saber, por ejemplo, cuál debe ser el nivel óptimo de C&T en un país y el equilibrio entre diferentes tipos de investigación.

Segundo, los responsables de la formulación de políticas tienen que escoger y establecer las instituciones y mecanismos correctos para ayudar al desarrollo y a la asignación de recursos en ciencia y tecnología.

Tercero, cómo maximizar la utilización y transferencia de conocimiento y tecnologías que provienen de la investigación, o cuándo es adecuado desarrollar conocimientos y experiencia propios o adaptar tecnologías extranjeras.

Cuarto, el gobierno quiere saber cada vez más cuáles son los resultados de la investigación científica y tecnológica y cómo definir medios adecuados para evaluarlos.

Finalmente, y sobre todo, deberá permitírsele al público conocer los impactos de la ciencia y tecnología en diversos sectores de la sociedad (económico, social, cultural, etc)."

Los estados desarrollados han comprendido la importancia de la aplicación de recursos públicos en gestión de la innovación por las siguientes razones:

- El valor económico que el proceso de innovación tiene para un país, es superior al derivado de la producción primaria e industrial. La generación de conocimiento y su comercialización a través de licencias, royalties, o su incorporación a productos exportables, convierte a los desarrollos innovadores en una invaluable fuente de riqueza. Su alto valor relativo justifica las inversiones tendientes a apoyar el desarrollo de una economía basada en el conocimiento.
- El encuentro entre la oferta de conocimiento, su aplicación productiva y resolución de problemas sociales, no responde a un mercado tradicional como el resto de los productos y servicios. Los actores que intervienen en la generación de conocimiento no se interrelacionan natural ni espontáneamente con los posibles usuarios de nuevos conocimientos. Especialmente con los sectores productivos PyMes donde las barreras de acceso a la información no logran ser superadas, aun con el staff profesional que asiste al sector.
- La falta de contacto entre los generadores de conocimiento y el sector productivo impide no solo el aprovechamiento del conocimiento generado, sino que también traba las vinculaciones claves para el proceso de la innovación.

La experiencia que los países industrializados acumularon en materia de innovación durante las últimas décadas indica que no es suficiente confiar únicamente en el mercado para garantizar una amplia difusión de las tecnologías en el tejido económico y social.

El rol del estado en los sistemas nacionales de innovación constituye justamente uno de los temas centrales de discusión y debate sobre política tecnológica y de innovación. Según un análisis realizado por Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en todos los países industrializados el gobierno está más implicado en el proceso de I+D e innovación tecnológica que en cualquier otra actividad económica.

En el campo de la innovación tecnológica, la justificación de la intervención gubernamental se basa en dos grandes argumentos complementarios.

El primero se refiere a la importancia de la innovación en el crecimiento económico y bienestar de la sociedad en general. El crecimiento económico y el empleo dependen

fundamentalmente de la competitividad de las empresas y estas a su vez de la capacidad de innovación tecnológica.

El segundo argumento se fundamenta en la llamada teoría de las fallas de mercado, dado que estas actividades suponen un riesgo elevado y requieren enormes inversiones que no necesariamente el sector privado puede, o quiere, asumir. Así, en varios ámbitos importantes para la sociedad como el medio ambiente, la salud o los transportes públicos, no hay señales suficientes de demanda desde los sectores privados. Además, las actividades para la innovación tienen resultados a mediano o largo plazo, lo cual no se adecua a la lógica de corto plazo de los mercados financieros tradicionales.

Los estudios realizados en los países más avanzados indican que la intervención del estado en materia de innovación tecnológica debería tender al objetivo de crear un clima favorable a la innovación en las empresas y en la sociedad en su conjunto. En cuanto a las estrategias por seguir, debería concentrarse en ciertas funciones bien delimitadas que aseguren la presencia de todos aquellos elementos considerados claves para el proceso de innovación. Entre ellas, se encuentra la coordinación y coherencia entre las distintas políticas sectoriales con influencia en el proceso de innovación; la provisión de una buena y accesible infraestructura tecnológica, tanto en lo que hace a un sistema educativo capaz de formar a los recursos humanos necesarios como a centros de asesoramiento y vinculación, además de entidades y financiación; el fomento de la interacción entre los diversos agentes del sistema, en especial las PyMES.

En nuestro país el hecho es que, de los resultados de la investigación obtenidos por la comunidad científica, solo pocos son de aplicación económica significativa. Entre otras cosas esto se debe a que hasta el presente no se ha orientado la investigación hacia sectores que se vislumbren con mayor perspectivas de resultados de este tipo, se ha dejado librado al interés de científicos de todas las disciplinas el campo de estudio, bajo el criterio que los descubrimientos menos esperados pueden ser los de mayor rédito y nunca se sabe quién llegará a tal resultado. Esto ha significado que el principal objeto de la investigación sea la publicación con referato internacional. La Instauración de premios y congresos en todo el mundo hace que información científica en un estadio intermedio fluya y sea captada por el que esté en condiciones de desarrollarla y transformarla en algo patentable o en un secreto industrial.

Si se observa los resultados de la Encuesta de Innovación realizada en el 2003, orientada por el INDEC, salta a la vista que los esfuerzos de innovación realizados por el sector privado son acompañados en una proporción poco significativa por nuestro sistema de CyT. (ref.: estudio UNPRE 1.EG.33.4 CEPAL –G.Lugones-)

Por ejemplo, si observamos a quién recurren las empresas cuando la demanda es Investigación y desarrollo encontramos que solo el 16,67% de las empresas encuestadas recurrió al siguiente grupo de actores: Universidades 6,25%, Centro Tecnológico 4,86%, Entidades de Vinculación Tecnológica 4,17%, Agencias Gubernamentales de CyT 1,39%. Es decir, que el apoyo en I+D las empresas lo encuentran en el sector privado. Los mayores porcentajes en el caso de PyMEs se dan en los propios clientes y proveedores.

Además a partir de la apertura económica, la desregulación y la concesión o privatización de los servicios públicos generó por un lado la posibilidad que grandes empresas estatales o privadas, básicamente europeas, prestadoras de servicios públicos importaran directamente de sus países de origen las nuevas tecnologías a aplicar, sin necesidad de instalarse en el país para producirlas. Esto les facilitaba además la contabilización de las obligaciones contractuales de inversión. Existieron también durante la primera parte de la década del 90 regímenes de importación de plantas llave en mano que si bien dieron rápida respuesta a necesidades de inversión profundizaron el proceso de implantación de tecnologías sin participación local.

Además para la industria la utilización de patentes no es siempre posible ya que a veces a su propietario le interesa solamente vender el producto final y no bienes intermedios, esto fundamentalmente a partir de la apertura económica que hizo innecesario hacer negocio con bienes intermedios. Sin dejar de tener en cuenta que existen en muchos productos conocimientos incorporados en calidad de secreto industrial puede darle al producto final una característica que transforme totalmente al mercado de modo que excluye actores que no lo posea. Aún en mercados agroalimentarios de exportación, donde hoy la Argentina compite en pie de igualdad con otros países, si en el largo plazo no genera innovaciones en calidad, en propiedades diferenciadas, en ausencia de problemas fitosanitarios, y se limita ser un mero receptor de licencias, corre serio riesgo de ser desplazado aún por países de Sudamérica.

La Ley marco de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley N° 25.467) consolidó y transformó en políticas de estado las reformas que se produjeron a partir de 1996 por lo que se terminó de concretar un marco jurídico estable para la regulación y promoción de la actividad, pero la falta de funcionamiento regular del Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) ha privado al sistema de C&T de una conducción que permita definir prioridades estratégicas, regulación de interacciones, etc. Esta actividad ha quedado en manos de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT) que cuenta para poder hacerlo con la legitimidad temática y un instrumento para financiar proyectos de investigación que es la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), pero que carece de autoridad sobre los demás actores públicos.

El sistema depende entonces para su financiamiento básicamente del Tesoro Nacional Y de los organismos multilaterales de crédito. A partir de la crisis del año 2001 frente al casi bloqueo de ambos se profundizó la necesidad de vender servicios, pero el sistema científico tecnológico tiene absolutamente atomizado el sistema de comercialización y no cuenta con registros globales que permitan determinar cuanto ingresa realmente por este concepto. Algunos ingresos son centralizados por las administraciones y responden a la normativa que el organismo posee para la transferencia de tecnología y distribución de lo percibido, mientras que en muchos casos la comercialización se efectúa en forma directa por parte de los laboratorios dependientes del organismo o través de terceras instituciones por lo que el acceso a la información es complejo.

Las misiones y funciones de los organismos de CyT, poco obligan a las autoridades públicas a ser proactivos en comercialización de tecnología; existen además, pensamientos, ya superados en el mundo pero que subsisten en Argentina, sobre la gratuidad del producto público, a pesar de que está claro que en estos casos la apropiación del producto está lejos de ser pública sino que es puntual y privada.

Un cambio en la concepción dentro del sistema de CyT se ha estado dando en la Argentina pero las experiencias en este sentido son aisladas, sin continuidad institucional y/o escaso presupuesto. Los esfuerzos de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Agencia de Promoción Científico y Tecnológica, si bien correctamente orientados y con buenos resultados, solo alcanzan el nivel demostrativo y por lo tanto no impactan significativamente en la economía.

Sin duda en el último decenio muchos fueron los esfuerzos de organismos provinciales, municipales, entidades de I+D y ONGs, por accionar a favor de la incorporación de conocimiento en el grueso de la capacidad productiva del país. No obstante, lo novedoso, extracultural y por demás exigente de la tarea, hizo que la mayoría de las experiencias no tuvieran continuidad. Parecen no bastar las muestras de éxito de las experiencias nacionales e internacionales para que nuestra dirigencia política inserte la temática en su agenda; no se logra superar aún la cuestión de que, lo que no es percibido por la opinión pública en general como prioritario, no es cuestión de Estado. Sin embargo parte esencial del rol de conducción que debe ejercer una dirigencia nacional, es orientar en todos los valores tanto los que hacen al desarrollo social, como a los que hacen al desarrollo económico.

Sin embargo ese cambio de orientación comienza a plasmarse a través de una serie de documentos y herramientas.

Para el ejercicio 2006 la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva tiene previsto:

- Proponer e impulsar nuevas modalidades de gestión y promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, abarcando la programación de actividades destinadas a proporcionar información al SNCTI que incrementen la utilidad social de su producción, así como otras tendientes a profundizar la articulación y vinculación de sus componentes impulsando la interacción de todos los actores involucrados en el proceso, y estimulando la reorientación de esfuerzos y capacidades del SNCTI hacia la solución de los problemas productivos y sociales subsistentes, tanto en la estructura productiva como en los sectores sociales.
- Promover la recuperación y el fortalecimiento de los recursos y capacidades de las instituciones de ciencia y tecnología, apuntalando, fortaleciendo y acrecentando el SNCTI a partir de medidas que favorezcan la inversión pública y privada en ciencia y tecnología. Ello permitirá garantizar el sostenimiento de la base científica y tecnológica y promover su reproducción, superando los niveles históricos alcanzados y permitiendo la expansión de dicha base; evitar las deserciones frenando el proceso migratorio y alentando la renovación generacional; y promover la distribución territorial equilibrada de las capacidades y recursos del SNCTI. Impulsar este fortalecimiento en el marco de

la vinculación entre las actividades de generación de conocimientos científicos y tecnológicos y el logro de resultados socialmente relevantes.

- Atender aquellas áreas de vacancia temática y geográficas definidas como prioritarias de acuerdo a las políticas que al respecto defina el Poder Ejecutivo.
- Complementar la estrategia tradicional de promoción por disciplinas con otra modalidad cuyo principal eje son los problemas y oportunidades existentes en la sociedad y en el medio productivo, facilitando la gestión de actividades científicas, tecnológicas y de innovación dentro de contextos de aplicación determinados.
- Promover la complementariedad y asociatividad de recursos humanos y financieros y de capacidades institucionales, tanto del gobierno como de empresas, y la cooperación internacional como medio para mantener a la comunidad científica en la frontera del conocimiento, alcanzando economías de escala y masas críticas con capacidad de transferencia de conocimientos y tecnologías a los sectores productivos y sociales.

El segundo tramo del Programa de Modernización Tecnológica (PMTII) recuperó en estos dos últimos años la subejecución de los dos anteriores afectado por la crisis que vivió el país, finalizará en el mes de Diciembre. Por consiguiente el instrumento financiero fundamental para sostener estas aspiraciones será un nuevo tramo del crédito se está negociando con el BID, llamado Programa de Modernización Tecnológica III –PMT III-.El mismo está destinado a contribuir a la competitividad estructural de la economía argentina, aportando al desarrollo de un nuevo patrón productivo basado en bienes y servicios con mayor densidad tecnológica.

Además de reformular los instrumentos actuales de promoción este proyecto posee nuevas modalidades:

Uno de ellas de desarrollo de Programas en Áreas Estratégicas, destinados a resolver problemas específicos de la producción y el fortalecimiento de disciplinas priorizadas en las “Bases para un Plan Estratégico Nacional de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación”, que plantea una mirada estratégica y establece metas a alcanzar para el año 2015, bajo la modalidad de redes asociativas de investigadores y empresas.

Otro es el apoyar del desarrollo de aglomerados productivos mediante la asistencia a la ejecución de Proyectos Integrados como lugar de convergencia de la totalidad de los instrumentos de financiamiento de la Agencia.

Sin embargo la dependencia a fuentes de financiamiento como la enunciada en el párrafo anterior muestra un claro ejemplo de las restricciones a que está sometida la investigación e innovación en nuestro país, al depender de organismos multilaterales que estén dispuestos a financiar la mejora de nuestra competitividad, como así también de la Secretaría de Hacienda siempre renuente a aportar los fondos de contraparte cada vez que nuestro país se enfrenta a crisis fiscales.

Por esto se ha comenzado a explorar la idea de promover una legislación que de autonomía de estos actores, para ello, vincular lo económico con el desarrollo de la investigación a través de los llamados "fondos sectoriales" siguiendo el modelo implementado exitosamente por Brasil.

Cuando Brasil privatizó los principales sectores de su economía, se abrió un debate sobre el futuro de los centros de investigación y desarrollo de las empresas estatales. En ellos se habían logrado tecnologías que podían perderse, lo que hubiese originado una dependencia de alto costo y serias consecuencias.

Los centros que en principio despertaron la atención por los desarrollos en marcha fueron los de petróleo y telecomunicaciones. Para protegerlos y financiarlos más, se sancionó un conjunto de leyes (1999-2001) que crearon fondos sectoriales, alimentados con porcentajes de la facturación o de las ganancias de las mismas empresas.

En hidrocarburos, estos centros desarrollan tecnologías complejas que, cuando se logran, permiten implementar nuevas políticas. De ahí su valor estratégico. Que Brasil haya logrado innovaciones tecnológicas en exploración de aguas profundas (off-shore) le permitió ampliar su horizonte de reservas petrolíferas; que haya desarrollado combustibles renovables (etanol y biodiesel) le permitió reducir costos e importaciones de petróleo.

Habrà que ver como se complementa esta idea con otras, que si bien están organizadas desde la visión del Ministerio de Economía y Producción tienen un fuerte componente en materia de investigación e innovación, como la ley del software y el proyecto de ley de Promoción de la Biotecnología.

Este último, una de las primeras metas a cumplir dentro del "Plan Estratégico 2005-2015 de Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria", está destinado a dos facetas una la de

investigación y desarrollo y otra a la de producción. De aprobarse sería una norma que se diferencia de los instrumentos clásicos promocionales, pues los destinatarios de la promoción serán proyectos y no empresas con la sola acreditación de pertenencia al sector. Los mismos serán preseleccionados por una comisión ad hoc, serán financiados por un fondo específico si son nuevos emprendimientos, y en cambio recibirán básicamente desgravaciones impositivas si son empresas.

La Observación en el 2006 se hará verificando el cumplimiento de las Políticas Presupuestarias del ejercicio ya que estas tienen incorporado componentes destinados al desarrollo y aplicación de conocimientos para el aumento de la competitividad de la economía.

En particular la ejecución del PMTIII, la implementación de la ley del software, el tratamiento de la de Promoción de la Biotecnología y la posible impulsión de algunos fondos sectoriales.

Los servicios de infraestructura

Hugo R. González

Existe abundante bibliografía que fundamenta la inclusión de la unidad de análisis **Servicios de infraestructura** en el estudio de las **Políticas de Competitividad**, como parte de las políticas impulsadas por el Estado para alcanzar sus fines.

Seleccionamos la justificación expuesta en el trabajo “Globalización y Desarrollo”, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), por ajustarse mejor a nuestra concepción sobre el tema. En su capítulo 4, “Una agenda para la era global”, expresa:

Como se ha destacado reiteradamente en la literatura sobre desarrollo institucional de los últimos años, toda estrategia de desarrollo en la era global debe tener como pilares pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política; sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos, y la constitución de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Éstos son, además, factores básicos de clima adecuado de inversión.

No obstante, estos elementos institucionales de carácter general son insuficientes, de hecho constituyen el telón de fondo del proceso de desarrollo, pero no explican los impulsos concretos que conducen al crecimiento en los países en desarrollo ni tampoco, en muchos casos, su agotamiento.

Las estrategias que adopten los países en la era global deben tener como mínimo cuatro elementos esenciales:

1. políticas macroeconómicas destinadas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva;
2. estrategias dirigidas a desarrollar **la competitividad sistémica**;
3. un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental que, por su carácter, es esencialmente global, y
4. políticas sociales muy activas, especialmente de educación, empleo y protección social¹.

En ninguno de estos campos existen modelos de validez universal, por lo que hay un amplio campo de acción para el aprendizaje institucional y, sobre todo, la democracia. Uno de los grandes errores cometidos en el último cuarto del siglo XX fue fomentar la adopción de soluciones únicas en todos estos campos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica lleva a ignorar la naturaleza de muchas estrategias igualmente exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en diversas formas de articulación virtuosa de Estado y mercado. Cabe agregar que también es errónea la actitud opuesta, es decir el intento de revivir patrones que dieron buenos resultados en períodos de menor integración de la economía mundial, pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo de la economía mundial.

¹ CEPAL, 2000a, 2000b, 2001b y CEPAL/PNUMA, 2001.

Más adelante expresa:

El desarrollo de competitividad sistémica: La transformación dinámica de las estructuras productivas no puede ser vista como un elemento pasivo, como un producto automático de un buen desempeño macroeconómico, sino como un componente activo y esencial de toda estrategia de desarrollo, aun en la fase actual de globalización². El objetivo esencial de este tipo de estrategia debe ser la creación de competitividad sistémica. Este concepto, que comenzó a desarrollarse en los estudios de la CEPAL de hace más de un decenio (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990) se basa en tres elementos de especial importancia.

El primero es el papel del conocimiento como pilar de la competitividad, ya que este factor es el único que permite producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, además de proteger e incrementar los ingresos reales de los ciudadanos.

El segundo es la insistencia en que, más allá de los esfuerzos aislados de las empresas, la competitividad es una consecuencia del funcionamiento de todo un sector, de su interacción con otros que le suministran bienes y servicios y, en última instancia, del buen desempeño de todo el sistema económico.

El tercero es el reconocimiento de que, debido a las grandes imperfecciones que presentan los mercados de tecnología y a las considerables externalidades entre agentes económicos asociadas al carácter sistémico de la competitividad, el desarrollo de buenos mercados de tecnología y de encadenamientos productivos depende en gran medida de los esfuerzos conscientes del Estado, de las asociaciones empresariales y, especialmente, de las formas de colaboración entre el Estado y el sector privado con el objeto de crear el círculo virtuoso sobre el que se sustenta la competitividad.

Los tres componentes básicos de esta estrategia son

- I. el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas;
- II. la prestación de apoyo a la transformación de las estructuras productivas y a la creación de encadenamientos productivos, y
- III. la provisión de buenos **servicios de infraestructura**.

El desarrollo de mecanismos adecuados de protección social y el manejo sostenible del medio ambiente son complementos esenciales de una estrategia de esta índole.

Al ampliar la explicación acerca de los elementos básicos, agrega:

El tercer frente de la política de competitividad es la provisión de buenos servicios de infraestructura. En varios países, mediante diversas combinaciones público-privadas, se han logrado avances importantes en esta área, sobre todo en las telecomunicaciones, los servicios portuarios, el transporte marítimo y, en menor medida y con ciertas diferencias entre un país y otro, en servicios de energía (electricidad y gas) (CEPAL, 2001a, cap. 5). No se puede dejar de reconocer que la participación privada en estos sectores ha ido acompañada de un considerable déficit regulatorio y, en varios casos, de la acumulación de pasivos contingentes por parte del Estado, que no siempre responden a una lógica adecuada (CEPAL 1998a; 2000a, vol. III, cap. 5). El transporte terrestre, tanto ferroviario como vial, sigue presentando problemas de insuficiencia de

² Rodrik, 1999a; CEPAL, 2000a.

la infraestructura. Ésta es particularmente notoria en el segundo caso, tanto en términos de cantidad como de calidad. Por consiguiente, las prioridades que surgen en este campo se relacionan con la mejora sustancial de la infraestructura vial, la corrección del déficit regulatorio y la racionalización del manejo de los pasivos contingentes.

Para avanzar en todos estos frentes se requieren amplias medidas institucionales y de organización, que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad, ya que los antiguos aparatos de intervención en el desarrollo productivo fueron desmantelados o debilitados significativamente en la mayoría de los países de la región en la etapa de liberalización de la economía. En todo caso, esos aparatos serían inadecuados en el contexto actual. En este ámbito, al igual que en otros, es necesario "inventar" nuevas instituciones, cuyo manejo exigirá indudablemente un intenso proceso de aprendizaje.

Asimismo y como es evidente, los modelos que podrían aplicarse son variados, ya que dependen de las características de cada contexto. Una alianza entre los sectores público y privado es esencial para compensar las deficiencias de información que los afectan a ambos: la limitada información microeconómica en el caso del primero y el escaso conocimiento de los procesos globales y multisectoriales en el del segundo. Esto obliga a realizar un diseño institucional en el que se tenga en cuenta tanto el conjunto como los diversos elementos. Los instrumentos que conviene desarrollar deben basarse en "mecanismos de control recíproco" que permitan establecer un claro vínculo entre incentivos y resultados (Amsden, 2001) y, por lo tanto, evitar la "captación de rentas" (rent seeking) por parte de las empresas beneficiadas.

Un poco de historia

Resulta oportuno hacer un breve repaso histórico, con el fin de aproximarnos al análisis de la situación actual de los servicios de infraestructura en nuestro país. Para ello, recurrimos al trabajo de Emilio Duhau, "Infraestructura y servicios públicos en América Latina: Colapso, privatización y alternativas":

El campo de análisis

En esta presentación se adoptará como universo de referencia el conjunto de los servicios públicos cuya producción y suministro depende de redes, incluidas las de naturaleza electrónica: suministro de energía (electricidad y gas), agua potable y saneamiento, transporte (urbano metropolitano específicamente) y telecomunicaciones así como otros servicios de información y comunicación basados en la electrónica.

En la definición y conceptualización de los servicios públicos subyacen, simultánea o separadamente, elementos de carácter jurídico y por consiguiente

político, y otros que remiten a su naturaleza económico-social.

En cuanto a lo primero, se trata de la forma en que determinadas normas jurídicas otorgan a instancias estatales específicas, facultades relacionadas con la producción y aprovisionamiento de determinados servicios a los cuales al mismo tiempo les atribuyen el carácter de 'públicos' haciendo referencia a que su disponibilidad reviste 'interés general'.

Desde luego, los contenidos reguladores concretos a través de los que se traduce la idea de interés general o público, admiten grandes variaciones y constituyen, precisamente, un componente central en el desarrollo de diferentes modelos de producción y suministro. Esto último es muy importante, porque si bien podemos asumir que las normas jurídicas expresan y formalizan relaciones sociales, a la inversa, como mínimo operan también como elementos constitutivos de relaciones, prácticas sociales, como medio de legitimación de tales relaciones o prácticas; como recursos interpretativos de situaciones, relaciones y prácticas sociales. En particular, son ele-

mentos constitutivos de las relaciones de propiedad, un tema central en el ámbito de los servicios públicos.

En cuanto a la naturaleza económica social de los servicios públicos, sin duda existen teorías en competencia. Del lado de la economía neoclásica, el arsenal

analítico remite a conceptos como ‘monopolios naturales’, ‘externalidades’ y ‘bienes públicos’ ‘puros’ e ‘impuros’. Del lado de la economía política marxista y neomarxista, aparecen como claves interpretativas los conceptos de ‘condiciones generales de la producción’, ‘condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo’ y ‘medios de consumo colectivo’.

Sin negar la presencia, hasta cierto punto, de condicionantes materiales relacionados con la tendencia a arreglos monopólicos, resulta fundamental la intuición presente en los conceptos derivados de la economía política. Esta consiste en apuntar al hecho de que los servicios públicos, a diferencia de otros

bienes y servicios (como es el caso de la enorme mayoría de los insumos productivos) operan como condiciones generales de las actividades económicas, al mismo tiempo, como componentes básicos y generalizados del consumo reproductivo; su suministro posee sentido económico-político en la medida que pueda ser organizado para un colectivo de usuarios territorialmente aglomerado.

Sin duda, esta doble naturaleza de los servicios públicos, determina que más allá del grado en que legal o fácticamente se les reconozca como necesidad social en la esfera del consumo, ya sea que estén suministrados por el sector público bajo diferentes modalidades, por empresas privadas, o a través de organizaciones de los propios usuarios (cooperativas, financiamiento y apropiación colectiva por habitantes de enclaves habitacionales, p.e.), han sido siempre suministrados, típicamente, como mercancías sui generis a través de contratos suscritos entre el prestador y cada usuario o de contratos ‘implícitos’, como en el caso de los sistemas de transporte colectivo.

Esta doble naturaleza, parece explicar, en gran medida, las endémicas y cíclicas fallas tanto del mercado como del Estado en su producción y suministro, sujetos persistentemente a consideraciones y supuestos sumamente variados y externos a la lógica del mercado: papel estratégico en el desarrollo nacional, soberanía, necesidad social, protección de recursos naturales.

Hasta cierto punto, están en una situación que se mueve en vinculación con el desarrollo de tecnologías, sujetos a condicionantes materiales (en general relacionadas con costos y racionalidad económica y no necesariamente con límites naturales) que propician su prestación en condiciones monopólicas. Y, por otro lado, poseen una fuerte capacidad estructurante respecto del espacio urbano; constituyen un componente central de su producción y de las modalidades que la misma adopta.

Los servicios públicos en el marco del Estado contenedor y la economía mixta

La evolución reciente de los servicios públicos en América Latina se presenta bajo el trasfondo de un paradigma absolutamente dominante hasta los años setenta: el del Estado-nación como contenedor de la sociedad. En este contexto se consolidó, a su vez en la región, el paradigma de producción y aprovisionamiento de infraestructuras y servicios públicos, en el marco del modelo económico de inspiración keynesiana conocido como ‘economía mixta’.

Al igual que la producción y abastecimiento de bienes para el mercado interno, la producción y suministro de servicios públicos tendió a ajustarse a un paradigma estatal-nacional que tuvo como supuestos la centralización de las decisiones y la interiorización; el control nacional tanto de las condiciones generales de la producción como de las condiciones de vida de la población.

Se trataba de un modelo que tenía como supuesto fundamental actores nacionales o que en caso de no ser nacionales, de todos modos, habrían de estar subordinados a un único orden jurídico garantizado por el poder estatal-nacional. Los actores transnacionales o multinacionales debían respetar reglas de juego establecidas por el Estado-nación dentro de cuyo territorio operaban o

con el cual interactuaban, mientras que los actores locales sólo entraban de modo marginal en el marco de referencia.

Tanto los servicios públicos, basados en redes de infraestructura, como los servicios sociales, eran asumidos como palancas del modelo nacional de desarrollo: vehículos de articulación del territorio y de la población. Como es sabido este modelo supuso en América Latina grados notables de concentración territorial y de distribución territorial desigual de las infraestructuras.

En el contexto de un modelo de desarrollo, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, la expansión del mercado interno y un Estado que se suponía debía conducir y no sólo promover el proceso de acumulación, además, hacerse cargo de diversos componentes de la reproducción de la población, el panorama resultante respecto a las redes de infraestructura y los servicios públicos y sociales en general, era el siguiente:

- Servicios públicos domiciliarios producidos y suministrados por empresas monopólicas de propiedad pública, aunque con grados diversos de centralización.

La trayectoria general fue de la provisión y suministro privado, por capitales nacionales o extranjeros, a la nacionalización y los monopolios públicos nacionales, regionales o municipales. La creación de estas empresas públicas respondió en su momento a consideraciones plausibles en el contexto de ‘proyectos de desarrollo nacional’.

- Servicios municipales. Normalmente aquellos que no requieren de grandes infraestructuras. Tendieron a asumir un carácter residual: los municipios se hacían cargo de aquellos servicios que dentro del paradigma dominante, no eran asumidos como de impacto significativo en el desarrollo nacional: alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos.

- Servicios sociales. Su aprovisionamiento se organizó bajo premisas universalistas –nunca cabalmente realizadas-, cuyo punto de arranque fue la conformación de sistemas de educación pública básica, basados en la gratuidad y la obligatoriedad. Los rasgos comunes que caracterizaron a los sistemas desarrollados en América Latina fueron: centralismo, extensión de la seguridad social limitada a ciertas categorías, ausencia de focalización, fragmentación o sectorialización del sistema, avances de la cobertura que implicaban atender primero a las capas y grupos sociales más organizados.

- Servicios de comunicación e información. Básicamente telefonía, correo, radio y televisión. El Estado se reservaba, y estaba en general en condiciones de hacerlo, amplias atribuciones no sólo de regulación sino también de control y producción. Así, además del monopolio público del correo y de la telefonía, el Estado contaba normalmente con emisoras de propiedad pública y tendía a ejercer un fuerte control sobre los mensajes emitidos por las de propiedad privada.

La evolución de los monopolios públicos y los servicios por ellos suministrados

para los años ochenta, aunque con ciertas excepciones, presentaba un panorama caracterizado de modo generalizado por los siguientes rasgos:

- Se trataba de empresas ineficientes y sumamente gravosas para el erario público.
- Generaban déficits, a veces enormes, debido tanto a la deficiente y muchas veces corrupta administración de los recursos, como a la aplicación desordenada de subsidios, en el marco de formas perversas de politización del acceso, los contratos, la gestión y las relaciones laborales.
- Rezago tecnológico e incapacidad para extender la cobertura de acuerdo con la ampliación de la demanda.

El colapso del modelo

En los años ochenta, en América Latina, el inicio de la reestructuración económica y la reforma del Estado fueron concebidas como parte de un proceso de ajuste estructural vinculado a un proceso mundial de reestructuración capitalista.

En los años noventa se hizo ostensible que el curso tomado por estos procesos

implicaba una ruptura radical con el paradigma que había estado vigente hasta los años setenta.

La llamada reforma del Estado y su componente central, la privatización del sector público productor de bienes y servicios ha tenido, como una de sus condiciones fundamentales, la crisis económica experimentada por las economías latinoamericanas hacia comienzos de la década del ochenta. Como es sabido, dicha crisis tuvo, como detonador, la interrupción del flujo de capital externo derivada del aumento en las tasas internacionales de interés, la caída en los precios del petróleo y, en general, de las materias primas latinoamericanas, es decir, una abrupta crisis del sector externo y, particularmente, del endeudamiento externo.

En rigor, el proceso de reestructuración capitalista iniciado en los países de capitalismo avanzado, como respuesta a la crisis experimentada por las economías desarrolladas a mediados de la década del setenta, se expresó en América Latina como un cambio drástico en el entorno internacional de las economías latinoamericanas para los años ochenta.

Convertidos, en virtud de las nuevas condiciones, en deudores insolventes, los Estados latinoamericanos debieron afrontar la gestión de una crisis que, a diferencia de otras anteriores, puso en cuestión la viabilidad de los modelos de desarrollo basados en la llamada economía mixta que suponía una fuerte participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios.

El cuestionamiento del modelo, si bien contó y cuenta con un basamento doctrinario e ideológico, con referentes institucionales globales especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en principio tuvo para los Estados latinoamericanos un carácter totalmente práctico. La magnitud de la deuda externa, la insolvencia para afrontarla, la fuga de capitales y la recesión

económica, hicieron inmanejable la persistencia de un modelo que, entre otras cosas, hubiera requerido la continuidad del flujo internacional de capitales sujeta, a su vez, a la exigente aplicación de políticas que suponían romper con las bases fundamentales de la economía mixta.

Sin embargo, las grandes transformaciones en las formas de regulación, producción y suministro de las infraestructuras y servicios públicos, comenzaron a ser adoptadas en los años noventa, una vez que las políticas de ajuste estructural habían preparado el camino para ello, entre otras cosas a través del desfinanciamiento de las empresas públicas⁶.

La orientación asumida por estas transformaciones sólo se hizo posible en un contexto ya avanzado de globalización de las economías latinoamericanas, en el que convergen la virtual desaparición de las fronteras, a los efectos de los flujos de capital y los mercados financieros; la redefinición de la relación y los espacios respectivos de lo público y privado, del Estado y del mercado. De hecho, el contexto pasó de ser 'externo' a ser, en gran medida 'global', es decir

constituido por procesos y relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado-nación ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta (Beck 1998:28).

El cambio de modelo y la aplicación de un nuevo paradigma

A pesar de todo esto, hablar a escala latinoamericana de 'un' modelo actual de producción y gestión de infraestructuras y servicios públicos resulta, ostensiblemente, forzado. Cuando se examinan, las distintas modalidades de producción y gestión, se encuentran todavía amplias diferencias entre países y ciudades. En todo caso, resulta pertinente referirse al 'paradigma' que de forma dominante pero no exclusivamente, ha venido orientando la redefinición del papel del Estado y de la empresa privada y la implantación de nuevos modelos de gestión para la producción y suministro de servicios públicos.

Pensado en sus componentes centrales, este paradigma está integrado por los siguientes supuestos:

- Los servicios públicos constituyen una condición fundamental de la productividad y la competitividad económicas, su naturaleza es mercantil y el capital privado puede producirlos con mayor eficiencia que el Estado.

- El Estado debe, a su vez, actuar como un regulador eficiente, habida cuenta del carácter monopolístico que tiende a caracterizar su producción y suministro.
- Para ello, la regulación pública debe orientarse a garantizar la calidad de los servicios y a que los aumentos de productividad se reflejen en los precios, de modo que contribuyan a la productividad y la eficiencia del conjunto de la economía, protegiendo los intereses de los consumidores.
- La expansión de la cobertura y la modernización de los servicios públicos resultará de la propia dinámica del capital privado, que en un contexto de liberalización económica tenderá a bajar los costos de producción y a reducir los precios.
- En función de lo anterior, la regulación pública deberá basarse en aplicar los mecanismos requeridos para que las condiciones de operación de las empresas productoras se asemejen a las de competencia económica: abrir el mercado en las áreas donde ello sea posible, establecer cláusulas de productividad, acordar metas de inversión, regular las tarifas en función de los costos, etc.

Estos supuestos, aunque no son invocados explícitamente en estos términos, están presentes como fundamento de la privatización, en las recomendaciones

que el Banco Mundial dirige a los gobiernos en relación con el sentido y las condiciones de los procesos de privatización así como en los argumentos que esgrimen publicaciones como *The Economist* cuando analiza los procesos de privatización de servicios públicos en América Latina y otras regiones. Por otro

lado, coinciden, en términos generales, con la doctrina privatizadora asumida por los gobiernos neo-conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña⁷.

Los cuatro países latinoamericanos donde más han avanzado los procesos de privatización de servicios públicos, son Argentina, Brasil, Chile y México. Argentina y Chile, son dentro de este grupo, los países en donde se han dado los procesos más generalizados de privatización; Brasil ha seguido el mismo camino más recientemente y México no ha continuado al mismo ritmo que en la

primera mitad de los noventa, debido a las condiciones políticas que limitaron la implantación de las reformas constitucionales requeridas para privatizar, por ejemplo, el sector eléctrico⁸. En lo que respecta a las grandes metrópolis, Buenos Aires es el caso de aplicación más generalizada del modelo. Los dos sectores donde la privatización ha avanzado de modo más generalizado, son el de la energía (electricidad y gas) y telecomunicaciones o, más en general, el sector de los servicios de comunicación e información. La privatización se ha dado de modo más desigual en los ámbitos del agua, del saneamiento y en el transporte colectivo. En principio, esto puede atribuirse a que los dos primeros son responsabilidad de los gobiernos nacionales, en tanto que en los segundos ha sido más habitual que la responsabilidad esté compartida entre diferentes órdenes de gobierno o situada en el nivel local. Pero, además, en ambos grupos se plantean problemáticas diferentes y, en el caso del transporte urbano, se trata de un sector donde o bien coexistían previamente empresas públicas y agentes privados o sólo participaban estos últimos. En Buenos Aires, tanto la oferta pública de transporte como la de agua y saneamiento, estuvo a cargo de entidades de jurisdicción nacional, sin embargo ofreció sendos ejemplos de privatización en estas áreas (véase Pérez 1998).

La evaluación de los resultados de los procesos de privatización de servicios públicos, depende en parte del modo en que se formule el problema. Si se parte de los supuestos del paradigma que orienta el proceso, ciertos resultados

parecen abonar las tesis de la eficiencia del sector privado e, incluso, la de que

el aumento de la productividad incidirá positivamente en los precios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los márgenes existentes para abatir costos y mejorar la productividad han sido muy amplios, en algunos casos desmesurada ineficiencia de las empresas públicas, en otros

el proceso de privatización estuvo sujeto a condiciones tendientes a facilitar resultados positivos para que los prestadores privados pudieran obtener beneficios rápidamente.

El caso del agua potable y alcantarillado en Buenos Aires es ilustrativo a este respecto. El servicio fue concesionado en 1992, por 30 años, a un consorcio argentino-europeo encabezado por Lyonnaise des Eaux. En el área abarcada

por la concesión, viven 9 millones de personas, de las cuales algo menos de 70% estaban servidas por la red de agua potable y el 58% por la de drenaje. El

concesionario se comprometió a invertir 4,000 millones de dólares a lo largo de todo el período de la concesión y a conectar más usuarios a las redes.

Hasta diciembre de 1996, la empresa había invertido casi 800 millones de dólares, una cifra superior a la invertida durante muchas décadas por Obras Sanitarias de la Nación, la empresa pública que estaba anteriormente a cargo del servicio, y la capacidad de producción de agua se incrementó en un 35% (Fontana 1997: 355). Por otro lado, la empresa logró convertir estos dos servicios en un negocio rentable. En 1995, obtuvo beneficios netos de 52 millones de dólares, sobre ingresos de 355 millones. Estos resultados fueron producidos por la conjunción de la relación tarifas-costos cercana a uno existente antes de la concesión; un aumento de tarifas del 8% efectuado por el gobierno antes de licitar el servicio; la mejora de la productividad de la empresa, consistió en una reducción del 43% en la planta de empleados; y una política agresiva de recaudación, la cual pasó del 82% al inicio de la concesión a 97% a fines de 1996 (Fontana 1997: 356, The Economist, 24-02-96).

Otra área en donde es posible esgrimir que algunas de las premisas del modelo se han verificado, en principio, es el de las telecomunicaciones. A diferencia de los servicios de agua y saneamiento y el transporte urbano, en los cuales el cambio tecnológico no ha modificado en lo fundamental la naturaleza de los problemas a resolver ni de los servicios mismos, en el mundo de la comunicación y la información se ha producido una verdadera revolución:

- En los sistemas de comunicación lo que se observa no es simplemente el efecto de procesos de globalización, entre ellos los correspondientes a la globalización del capital, sino que ellos mismos constituyen un vehículo fundamental de la globalización.

- Su transformación ha implicado el desarrollo de nuevos sistemas y medios y la convergencia en parte actual y, en parte previsible, para el futuro inmediato de esferas y medios que operaban separadamente, posibilitada por la tecnología e impulsada por estrategias de acumulación en el sector: telefonía/internet, televisión local/televisión por cable/televisión satelital/ internet y en el futuro probablemente la convergencia plena del conjunto de los medios de comunicación e información (véase Clark, et al 1998).

Los capitales que se reproducen a través de los medios de comunicación e información electrónica se han posicionado y fusionado en función de la evolución de la tecnología y las oportunidades de acumulación que la misma ofrece⁹.

- La privatización de los sistemas de telefonía fija, es decir de las empresas públicas nacionales o regionales, viene acompañada del desarrollo de nuevos

medios que nacieron en América Latina en la esfera privada como la telefonía móvil, el cable y los sistemas satelitales de televisión.

- Las tecnologías desarrolladas y en desarrollo posibilitan en cierta medida la competencia, la cual además se apoya en la diferenciación de productos.

El servicio tradicional de telefonía fija, ha pasado a ser, aunque continúa siendo un componente central, sólo una modalidad básica dentro de una gama cada vez más amplia de servicios.

En este marco, los supuestos relacionados con la vigencia del Estado contenedor resultan obsoletos. En ninguna parte, salvo muy contadas y cada vez más anacrónicas excepciones, los Estados nacionales pretenden, ni podrían, asumir que su papel consiste en regular los flujos de comunicación e información. En particular, en América Latina renunciaron a los fracasados intentos de concurrir con medios públicos en la esfera de la comunicación (los canales públicos de televisión fueron privatizados) y optaron, de modo generalizado, por que la modernización de las comunicaciones se diera por la vía de la privatización.

En todo caso, resulta llamativa la fuerte convergencia en el conjunto de países en los que las empresas telefónicas fueron privatizadas en los años noventa, como Argentina, Brasil, Chile y México. Los nuevos operadores privados adquirieron los activos pertenecientes a las empresas de propiedad estatal y operan como monopolios legales o, de facto, a escala nacional o regional en las comunicaciones internas, aunque el esquema adoptado permite la participación de otras empresas en el mercado de las comunicaciones internacionales. Tanto en Argentina como en México, los entes reguladores fueron creados con posterioridad al proceso de privatización.

La escala de negocios implicada en la esfera de las telecomunicaciones se refleja de modo contundente en algunos datos relacionados con Teléfonos de México, parte actualmente del grupo Carso, el más importante de origen nacional.

Las acciones de Telmex representan el 30% del valor de las acciones cotizadas en la bolsa mexicana, la empresa controla el 75% del mercado de larga distancia y 95% de las líneas fijas y otras empresas del grupo atienden el 80% de los usuarios de teléfonos móviles y la empresa de televisión por cable.

En todos los casos, la privatización fue el vehículo para una modernización de las telecomunicaciones que las empresas de propiedad estatal no habían emprendido o sólo lo habían hecho parcialmente, a pesar de que al menos en

el caso de México, la telefonía era ya un negocio sumamente rentable antes de su privatización. En todos los casos, se manifiesta un rápido crecimiento de las

líneas en operación: en 1990 Argentina contaba con 9.6 líneas fijas por cada 100 habitantes; Chile, Brasil y México con alrededor de 6.5. Para 1999, Argentina contaba con casi 20, Chile con más de 18, Brasil con 12 y México con alrededor de 10 líneas por cada 100 habitantes.

En conjunto, no es difícil entender por qué en esta esfera la privatización no sólo ha venido acompañada de una ampliación de la oferta, un mejoramiento de los servicios e incluso, en algún caso, de la reducción de las tarifas. En primer término, se trata de un área en la que existía una amplia franja solvente de la demanda que estaba reprimida por la ausencia de oferta; no existen, por el momento, límites a la ampliación de la demanda en un área donde los productos se diversifican y diferencian rápidamente; y el desarrollo tecnológico está reduciendo los costos en las áreas que en este ámbito se pueden considerar tradicionales, como las líneas telefónicas fijas.

Si nos trasladamos ahora a la esfera de las implicaciones de la privatización en el ámbito del consumo e incorporamos el modelo 'social', que las acompaña, la cuestión se presenta de modo muy diferente. Otra vez, el ejemplo de la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en Buenos Aires, permite ilustrar el punto. En este caso, la otra cara de la moneda se presenta en torno al carácter problemático de la inclusión de los sectores populares en un contexto de aumento de la pobreza y elevadas tasas de desempleo. Por un lado se observa la defecación de una fracción significativa de los nuevos usuarios –también para fines de 1996 se estimaba que 30% de los mismos habían dejado de pagar- (Pérez 1998:220) y, por otro, el cuello de botella representado por la distribución de los costos de la expansión de la red.

“El principio fundamental de la expansión del servicio era una obligación mutua entre el concesionario, que debía ampliar la red y conectar a nuevos usuarios, y los clientes, que debían pagar una parte del costo del servicio”. El costo de la expansión se repartiría del siguiente modo: el concesionario pagaría la red primaria y el cliente la red secundaria y las conexiones individua-

les. El analista del cual tomé esta última referencia señala que: “Esta estructura aparentemente simple dejó de funcionar cuando debió confrontar el contexto económico y social vigente en algunas de las zonas objeto de la expansión (Fontana 1997:356).

El caso proporciona claros elementos en cuanto al tipo de resultados y de efectos de la aplicación del paradigma privatista cuyos supuestos podemos reencontrar en el esquema seguido para otorgar la concesión.

- Con anterioridad a la concesión de los servicios, el posicionamiento de facto del gobierno respecto de los mismos implicaba la aceptación del rezago en relación con la cobertura, y por consiguiente de la exclusión de una parte significativa de la población.

- El esquema de privatización adoptado implicó la reducción del papel del Estado al de instancia reguladora y, por consiguiente, a una redefinición de lo que implica ‘interés público’, puesto que de hecho éste resulta reducido a garantizar el cumplimiento del contrato, en condiciones plenamente mercantilizadas, entre el concesionario del servicio y los consumidores del mismo.

- La privatización implica la redefinición del compromiso del Estado respecto del acceso al servicio: el Estado se desembaraza de compromisos presupuestales y, al mismo tiempo, se desentiende de los problemas derivados

de la existencia de una franja no incorporada de la población que constituye, en parte, una demanda no solvente, sobre todo si de lo que se trata es de costear la infraestructura.

- La privatización supone acabar con una forma de politización perversa de la producción y suministro de un servicio público y, por otra, atribuir al mercado, a través de una decisión de política, la gestión de una cuestión que no por ello deja de estar atravesada por lo político.

Alternativas

¿Existen modelos alternativos al que viene impulsado por el paradigma de la privatización? Tanto a escala latinoamericana como mundial, en lo que se refiere al conjunto de infraestructuras y los correspondientes servicios que forman parte de lo que ahora se ha dado en llamar la ‘vieja economía’, se encuentra una enorme variedad de arreglos y modelos de gestión. Que los mismos incluyan o no la privatización depende de múltiples factores, entre ellos las condiciones que guardaban los activos antes de la ola privatizadora, el peso representado en las finanzas públicas por la prestación de los servicios, el grado de centralización existente, el mayor o menor ímpetu privatizador de los gobiernos, relacionado a su vez con la oportunidad política y los costos políticos de oportunidad, entre otros.

Frente a la política de privatización generalizada, en un contexto de total deterioro de las empresas públicas y de colapso de las finanzas públicas, ejemplificado por el caso argentino y Buenos Aires en particular, o un proceso de privatización doctrinaria y relativamente ordenada, en el caso chileno, también se pueden observar arreglos exitosos que responden a otra lógica. Por ejemplo, la permanencia de empresas públicas que han logrado grados significativos de eficiencia, como empresas públicas de Medellín, Colombia, o el sistema de transporte público de Curitiba, Brasil, en donde se combina la prioridad asignada al transporte colectivo con respecto al individual y una elevada capacidad gubernamental de regulación de acuerdo con tal prioridad, con la participación de empresas privadas prestadoras del servicio.

En todo caso, entre las modalidades de gestión novedosas, dos parecen destacarse: la representada por la perspectiva de la gerencia pública vinculada a la propuesta del ‘sector público no estatal’, impulsada desde el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, y las experiencias autogestionarias cuando han llegado a operar en una escala significativa, como en el caso de Córdoba, Argentina.

La primera, cuyo principal atractivo consiste en el planteamiento de un modelo destinado a la ampliación y redefinición de lo público, en rigor al nivel de los servicios vinculados a redes de infraestructura, no ofrece una respuesta específica, pues los define como parte de la ‘producción de bienes y servicios

para el mercado', en relación con la que se trata de fortalecer la capacidad regulatoria del Estado (Morales 1998, Bresser Pereira y Cunill Grau 1998).

En lo que respecta a las experiencias autogestionarias, destaca el caso de las Cooperativas de Obras y Servicios Públicos en Córdoba, donde a través de dos modalidades de 'organizaciones públicas no estatales' formadas por vecinos se construyó, entre 1984 y 1991, el 71% de las redes para distribución de gas natural. Se trata de experiencias que arrojan resultados materiales muy significativos y proporcionan evidencias significativas respecto de cuestiones tales como la problemática de la relación entre las cooperativas, las instancias gubernamentales (en particular el municipio) y las empresas prestadoras de servicios; así como respecto de la difícil construcción de una membresía que además implique participación en las decisiones relacionadas con el interés general.

Por otro lado, muestran también un interesante componente de introducción del principio de solidaridad, a través del reconocimiento de las diferentes capacidades de pago a través de la diferenciación del sistema de cuotas, "... combinando indistintamente en la planificación barrios donde predominan habitantes de ingresos medios –e incluso medios altos- con otros barrios en los que la mayoría percibe ingresos bajos..." (Zilocchi 1998:169).

Por lo demás, una experiencia como esta pueda ser vista tanto en términos de las innovaciones que implica con relación a la redefinición y reconstrucción de la esfera pública, como una expresión del colapso de la capacidad del Estado para suministrar los servicios públicos dentro de un modelo cuya viabilidad dependía de un contexto que ya no existe.

Si el regreso al modelo estatal burocrático y centralizado propio de la ex-tinguida economía mixta, no constituye una alternativa, la participación del capital privado en la producción y suministro de servicios públicos, sólo puede serlo en la medida que opere como un componente, entre otros, de dispositivos más amplios orientados a la reconstitución de la esfera pública. Una esfera, que por otra parte ya no puede ser concebida como equivalente al espacio y la propiedad controladas por el Estado-nación. Al menos cuatro las dimensiones que no pueden o no deberían ser excluidas del planteamiento de la problemática y la formulación de alternativas.

- La naturaleza socio-económica dual de los servicios públicos.
- El papel de los servicios públicos en la productividad económica y la productividad de las metrópolis, en particular. En este sentido, la privatización está haciendo posible que el suministro de servicios públicos, sobre todo los relacionados con la comunicación y la información, se adapten con rapidez a los requerimientos de los procesos y los actores económicos globalizados.
- Pero, en las metrópolis latinoamericanas importantes segmentos de la ciudad construida y de la que está en construcción, no han sido integrados ni en un nivel adecuado a las infraestructuras y tecnologías no sólo del siglo XXI sino a las del siglo XIX. Las cuestiones de la inclusión y el acceso no pueden ser ignoradas como parte de la problemática 'pública' de los servicios públicos, en particular si esto se plantea teniendo como referente estructuras sociales que, en algunos casos, se acercan a la imagen de la sociedad de los dos tercios pero invertida.
- La problemática de la producción y suministro de los servicios públicos no puede ser reducida a la de la eficiencia, la productividad y los derechos del consumidor, sino que comprende la naturaleza y orientación de la regulación y el interés públicos, la ciudadanía y la participación e integración sociales.

El presupuesto 2006

Nos proponemos hacer una observación de la normativa que se dicta con el fin de formular e instrumentar las políticas activas vinculadas con los servicios de infraestructura. A modo de ejemplo, adelantamos lo expuesto, en relación al tema que nos ocupa, en el mensaje de remisión al Congreso del Presupuesto 2006:

2.5 EL GASTO PUBLICO Y SUS PRIORIDADES

2.5.1 LOS GASTOS PRIORITARIOS.

La experiencia actual en el mundo señala que factores de tipo estructural, como capital humano, solidez financiera, e infraestructuras públicas, tienen una correlación positiva con el crecimiento económico y que, por el contrario, las altas tasas de inflación, los fuertes desajustes de los tipos de cambio y la ausencia de responsabilidad fiscal han producido efectos negativos sobre la actividad económica.

Un hecho que no puede dejar de señalarse es el cambio de concepción que se ha verificado con relación al rol del sector público. Efectivamente, si en la década del 90 se transitó desde una concepción en la que el sector público era un factor protagónico en el desarrollo económico a la idea de que más bien sería un obstáculo, la superación del Estado ausente no debe entenderse como un movimiento pendular hacia el pasado. En esta nueva etapa, cabe al Estado un rol articulador que promueva prácticas de cooperación entre las esferas pública y privada. Un aspecto esencial de la misma, parte del conocimiento del papel del mercado en la organización económica, pero acompañado de un sector público capaz de armonizar el crecimiento económico con la equidad social.

El Gobierno Nacional en el “Informe de Argentina sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Octubre de 2003) ha propuesto una guía orientadora para dar continuidad a la gestión de las políticas estatales por los sucesivos gobiernos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina son:

1. Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre.
2. Alcanzar la Educación Básica Universal.
3. Promover el Trabajo Decente.
4. Promover la Igualdad de Género.
5. Reducir la Mortalidad Infantil.
6. Mejorar la Salud Materna.
7. Combatir el HIV, la Tuberculosis y el Chagas.
8. Asegurar un Medio Ambiente Sostenible.

Las finanzas públicas en su concepción tradicional planteaban los objetivos del desarrollo en general en términos de crecimiento y equidad. En los años recientes, especialmente a causa de crisis económicas, se ha producido un cambio de percepción poniendo énfasis en la reducción de la pobreza como meta prioritaria, asignando un papel preponderante al gasto social más urgente (asistencial) para reducir la pobreza.

En esas circunstancias, aunque es preciso asignar recursos a conceptos del gasto que contribuyan a la protección social (subsidios por desempleo, planes alimentarios, entrega de medicamentos, etc.) es contraproducente hacerlo en desmedro de otras categorías de gastos claves en el desarrollo económico y social.

Es deseable mantener un balance entre la asignación para gastos sociales y para otros destinos, como por ejemplo, la infraestructura, la educación, la ciencia y la tecnología (inversión en capital físico y humano y conocimiento), que inciden positivamente sobre el crecimiento económico sostenible a largo plazo que, por ende, redundará en una reducción permanente de la pobreza. En el plano internacional, existe cierto grado de consenso en que los gastos en investigación y desarrollo, educación e inversión en infraestructura son más productivos que otros.

La política de gasto público para el año 2005 previó destinar recursos prioritariamente a la mejora del poder adquisitivo previsional y salarial, al desarrollo de Infraestructura económica y social, con especial énfasis en las obras vinculadas al sector energético, al Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007 y a la ciencia y tecnología, sosteniendo al mismo tiempo las asignaciones presupuestarias orientadas a mitigar los efectos sociales de la crisis económica.

En continuidad con las prioridades de gasto público asignadas en los últimos tres años, las previsiones presupuestarias para 2006 contemplan los gastos destinados a educación, ciencia y tecnología; infraestructura económica y social; y a mejorar la distribución del ingreso, como ser salarios y jubilaciones y pensiones.

En el Presupuesto Nacional para el año 2006 se ha dado prioridad al financiamiento de la infraestructura básica y social y, en general, de la inversión que en sentido amplio contribuye al fomento del crecimiento económico y social, en el entendimiento de que la inversión pública debe acompañar y potenciar a la inversión privada.

Cabe aclarar que se ha tomado el concepto de “infraestructura económica y social” que no abarca la totalidad del gasto de inversión pública nacional correspondiente a las finalidades Servicios Económicos y Servicios Sociales, sino una parte considerada prioritaria en los términos explicitados precedentemente.

INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL	2004³	2005	2006	Variación 2006/2005	
	Mill. \$	Mill. \$	Mill. \$	Mill. \$	%
- Administración Nacional	4.652,7	7.341,9	9.994,5	2.652,6	36,1
- Inversión Real Directa					
- Transferencias de Capital	1.325,7	2.373,4	3.436,4	1.063,1	44,8
- Concesiones de préstamos y Aportes de Capital	2.215,9	3.980,8	5.314,7	1.333,9	33,5
- Fondos Fiduciarios					
- Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica	1.111,1	987,7	1.243,4	255,7	25,9
- Fondo Fid. para el Transporte Eléctrico Federal	254,8	610,6	1.159,0	548,4	89,8
	177,0	367,2	531,4	164,2	44,7
	77,8	243,4	627,6	384,3	157,9
TOTAL	4.907,5	7.952,5	11.153,5	3.201,0	40,3

Asimismo, el concepto de inversión pública nacional considerado involucra tres componentes: la inversión real directa de la Administración Nacional, el financiamiento de la inversión por parte de la Administración Nacional a través de transferencias de capital y el financiamiento de la inversión por parte de los fondos fiduciarios del Sector Público Nacional. A este concepto se agrega la concesión de préstamos y los aportes de capital a empresas presupuestados en la Administración Nacional para 2006, fundamentalmente con el objeto de promover el desarrollo de infraestructura del sector energético.

Con ese criterio, en el cuadro siguiente se desagregan las funciones a las que se destina prioritariamente la inversión pública nacional que se presupuesta para el próximo ejercicio.

³ Gasto devengado.

INFRAESTRUCTURA ECONOMICA Y SOCIAL POR FUNCION	2004⁴	2005	2006	Variación 2006/2005	
	Mill. \$	Mill. \$	Mill. \$	Mill. \$	%
- Energía, Combustibles y Minería	1.203,6	1.717,4	3.152,0	1.434,6	83,5
- Transporte	1.826,0	2.824,7	3.381,6	556,9	19,7
- Vivienda y Urbanismo	1.121,3	2.008,8	2.610,3	601,5	29,9
- Educación y Cultura	168,3	425,6	699,2	273,5	64,3
- Ecología y Medio Ambiente	194,1	407,0	564,9	158,0	38,8
- Agua Potable y Alcantarillado	279,6	327,6	435,7	108,1	33,0
- Ciencia y Técnica	114,6	241,4	309,8	68,4	28,3
TOTAL	4.907,5	7.952,5	11.153,5	3.201,0	40,3

Como puede observarse, el mayor incremento se concentra en el sector energía, combustible y minería, en el ámbito del cual gravitan en el ejercicio 2006 grandes obras de interconexión eléctrica, entre las que se incluye la interconexión NOA-NEA dentro del Programa de Desarrollo Integrador del Norte Grande, la ampliación de gasoductos, la concesión de préstamos al Ente Binacional Yaciretá y a la Empresa Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima con destino a las obras de elevación de la cota de la Central Hidroeléctrica y la terminación de la Central Nuclear ATUCHA II y la atención de inversiones para las empresas ENARSA y Yacimientos Carboníferos Río Turbio. Se mantienen asimismo las asignaciones correspondientes a los Fondos Eléctrico de Desarrollo del Interior (FEDEI) y Unificado Eléctrico, y el proyecto de desarrollo de energías renovables en mercados rurales.

En el área de transporte, se destacan las obras de construcción, mejoramiento y reposición de diversas rutas y las obras vinculadas a pasos fronterizos y corredores de integración a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad. Explican adicionalmente la mayor asignación al sector los proyectos que se realizarán en el marco del mencionado Programa para el Desarrollo Integrador del Norte Grande por parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, así como el desarrollo de infraestructura en el ámbito de las concesiones viales a cargo del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI).

En materia de vivienda y urbanismo, la importancia de la asignación deriva de la incorporación durante 2006 de acciones sobre la emergencia habitacional, así como de la continuidad de las actividades vinculadas a los Planes Federales de Vivienda, el mejoramiento de barrios y el mejoramiento habitacional.

⁴ Gasto devengado.

Equipo: Competitividad
Área temática Única: Políticas de Competitividad
Unidad de análisis 4): Política social y competitividad

Por Enrique Palmeyro

I) Política social y competitividad

La pobreza y el alto desempleo atentan contra la competitividad del sistema productivo al menos por dos motivos:

- Disminuyen la calidad de un factor clave de la producción: los recursos humanos
- Deterioran el mercado interno de consumo que constituye el punto de partida para la mayoría de los productores de bienes o servicios.

Es posible que lo mencionado no alcance para validar totalmente esta premisa (“El alto desempleo y la pobreza perjudican a la competitividad”), sin embargo parecen motivos suficientes para justificar el estudio del impacto de la política social, como herramienta para mejorar la competitividad disminuyendo la pobreza y el desempleo.

Para atacar el problema de la pobreza existen varias iniciativas relacionadas con el ingreso mínimo, sin embargo en la agenda pública de nuestro país una política de ingreso mínimo que por sí sola ponga a la totalidad de la población por encima de la línea de la pobreza no aparece con posibilidades ciertas de implementación.¹

La mayoría de los actores políticos relevantes opina que debe combinarse una política de ingresos mínimos (que reemplace gradualmente al Plan Jefes/ as de Hogar Desocupados) con otras tendientes a la generación de trabajo genuino. El reemplazo gradual del Plan Jefes de Hogar se está implementando a través del Plan Familias que comprende “acciones de asistencia, contención, promoción, prevención, acompañamiento y protección integral a las familias y sus miembros, desde la salud, educación y capacitación”².

¹ Una estimación, en números muy gruesos, indica que implicaría sumar unos \$ 400 por mes a unos 4 millones de fliaes pobres. Esto significaría \$ 1600 millones por mes.

² Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “Políticas sociales en Acción. Rendimos cuentas. Informe de gestión 2004-Mayo-2005”, Buenos Aires, 2005.

Contempla un plan de ingresos, pensiones asistenciales, líneas de trabajo con adolescentes y el proyecto “Incluir”, dirigido específicamente a los jóvenes.

Los programas de ingresos se estructuran en tres etapas, dos de las cuales ya se pusieron en marcha, en tanto que la tercera se comenzó recientemente.

La primera etapa se inició buscando acrecentar los ingresos haciéndolos más transparentes, con la devolución del 15% del IVA en el pago con tarjeta.

En segundo término se concretó el Registro Único de Beneficiarios en el que se cruzan los datos nacionales, provinciales y municipales.

La tercera etapa es la que permite la transferencia al Plan Familias de aquellas madres solas que sean beneficiarias del Plan Jefes de Hogar, en caso de que lo deseen. El objetivo es fortalecer los aspectos relacionados con la salud y la educación tanto para el caso de las madres como para sus hijos. A

Para la búsqueda de este último objetivo (generación de trabajo) encontramos dos grandes posturas:

- La generación de trabajo es simplemente una variable del crecimiento económico. Por lo tanto el Estado debe limitarse a generar las condiciones de crecimiento y esperar el derrame.
- Son necesarias políticas específicas para generar trabajo, sobre todo en los grupos mas desfavorecidos (por problemas de formación, discapacidad, marginalidad , etc.) Se aclara que no se trata de porciones relativamente pequeñas de la población; a este grupo especialmente desfavorecido pertenecen, entre otros, más de 1 millón de jóvenes de entre 18 y 25 años que no estudia ni trabaja.

La primera postura ha sido preponderante en la década pasada. Actualmente, si bien sigue teniendo no pocos adherentes, se intentan aplicar algunas políticas activas para la generación de trabajo. Al analizar estas políticas encontramos acciones de carácter nacional, provincial y municipal. Un análisis general indica que las nacionales son las cuantitativamente más relevantes, entre ellas se destacan:

- Planes de capacitación y formación profesional del Ministerio de Trabajo.
- Plan Manos a la Obra.

Teniendo en cuenta que, más allá de sus resultados, el Plan Manos a la Obra constituye una iniciativa sin precedentes y de gran escala se ha seleccionado para un análisis más profundo este plan como política que procura atacar el problema de competitividad causado por la escasez de ingresos y la falta de trabajo, generando emprendimientos productivos sustentables a cargo de la propia población afectada.

II) Análisis Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

II.1 Descripción del Plan

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue puesto en marcha en agosto de 2003 y se creó con el objetivo de construir una estrategia social tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones para un desarrollo socioeconómico sustentable. De esta manera busca articular el ámbito social y el económico brindando oportunidades para que el capital humano y el social puedan vincularse directamente con el económico.

diferencia del Plan Jefes de Hogar en el que se exigía una contraprestación laboral, en el Plan Familias por la Inclusión Social se plantea la capacitación, tanto de los hijos como de las madres, pensando específicamente en su desarrollo y futura empleabilidad desde una perspectiva diferentes de acceso a la formación².

II.1.1 Objetivos

La Resolución N°1.375/04 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) establece la creación del plan en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales y en ella se establecen tres objetivos generales:

1. Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
2. Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.
3. Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales en cada localidad.

II.1.2 Implementación

La puesta en marcha del Plan tiene en cuenta tres componentes:

- A. Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, a cadenas productivas, a servicios de la producción y a los Fondos Solidarios para el Desarrollo (La línea más difundida del plan otorga subsidios de hasta \$ 15.000 para la compra de equipos e insumos destinados a emprendimientos compuestos por 3 ó más emprendedores).
- B. Fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades productivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales.
- C. Asistencia técnica y capacitación para pequeñas unidades de producción y beneficiarios en los proyectos de desarrollo local y economía social.

II.1.3 Destinatarios

Los principales destinatarios del Plan son personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias productivas y/o comunitarias. En este grupo de beneficiarios se contempla también a quienes reciben un subsidio a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar, brindando la posibilidad de mejorar sus ingresos desde la economía social.

II.2 Algunas nociones sobre el impacto numérico del Plan

De acuerdo a lo publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde sus inicios hasta marzo de 2005 se financiaron 33.861 emprendimientos productivos, cifra que se traduce en la práctica en 425.000 emprendedores que recibieron el financiamiento junto a las capacitaciones y asistencias técnicas.

Específicamente, durante el segundo año de implementación del plan 263.942 emprendedores realizaron 20.914 emprendimientos productivos, 17 cadenas productivas y 48 proyectos de servicios a la producción.³

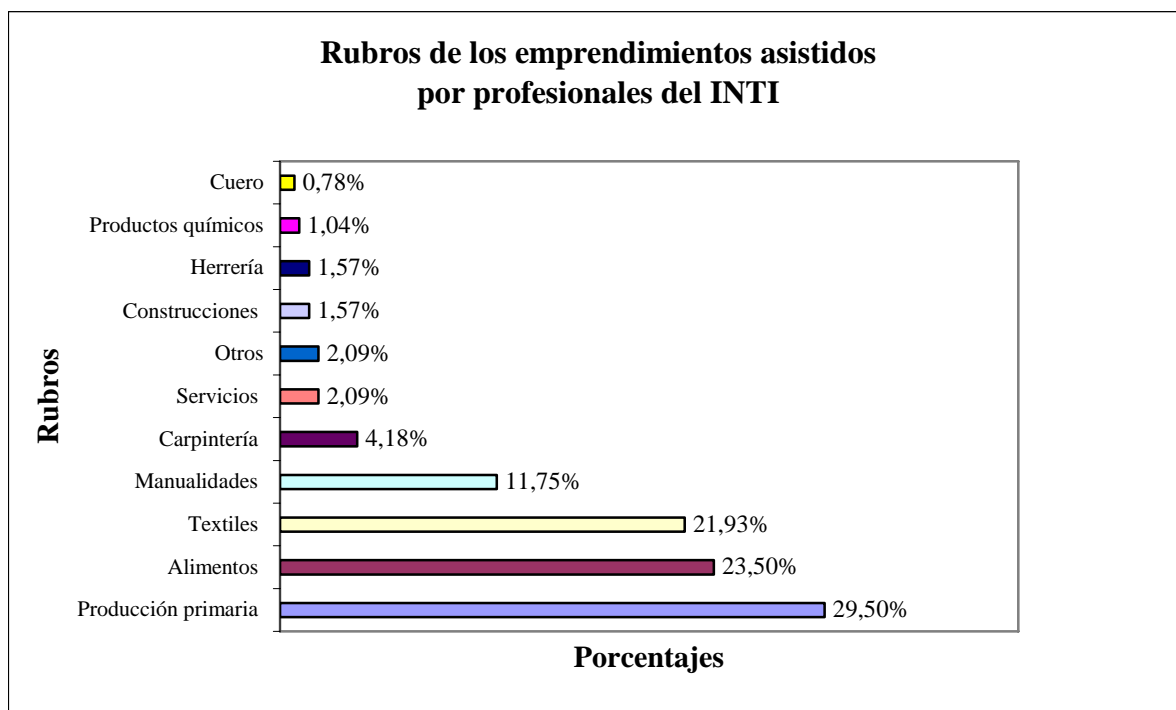
Observando el conjunto de los emprendimientos apoyados en el Plan se aprecia que “el 47% de los proyectos son alimentarios (huertas, granjas, panaderías, fábricas de pasta), el 15% textiles (pequeños emprendimientos) y sólo un 7% constituyen proyectos estratégicos”.⁴

II.3 Análisis de resultados a partir de la experiencia Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Teniendo en cuenta la dificultad para obtener información que permita profundizar un análisis general del plan se ha tomado una muestra de 515 proyectos asistidos por el INTI en La Matanza y Morón (Gran Buenos Aires), y en las provincias de Córdoba, Mendoza y Neuquén.

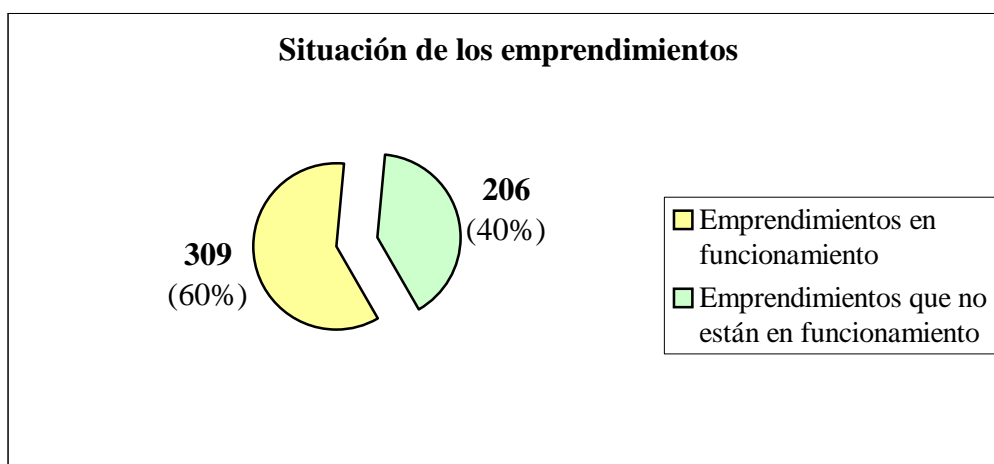
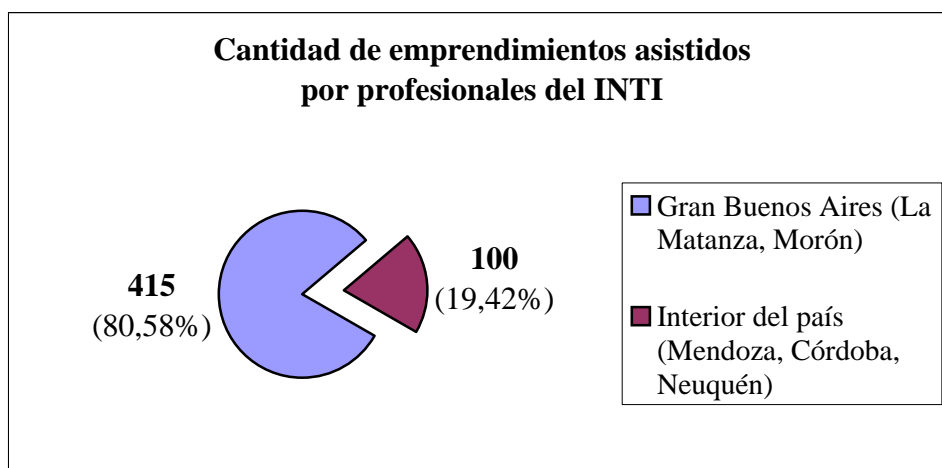
Esta tarea se realizó en el marco de un convenio celebrado a fines de 2004 entre el MDS y el INTI con el objetivo de brindar asistencia técnica y en gestión a los 1000 emprendimientos en la etapa de formulación y otros 1000 que ya han recibido el equipamiento y los insumos brindados por el Plan.

Después de 6 meses del inicio de la tarea, se realizó un trabajo de análisis interno centrado en los 515 proyectos que habiendo recibido equipamiento e insumos fueron visitados por profesionales del INTI.



³ Cfr. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp

⁴ Arroyo, Daniel. 2do Congreso Nacional de Política Social, panel “Las precondiciones del bienestar; conflictos y sinergias en la sociedad argentina.



De este análisis surge en primer término que la sustentabilidad del proceso productivo y los resultados económicos de muchos emprendimientos se ve amenazada por diferentes problemáticas. Un primer dato es que del total de emprendimientos comprendidos en la muestra un 40 % ya había dejado de funcionar antes de comenzar la asistencia del INTI.

Haciendo foco sobre los que siguen existiendo, si bien cada lugar y tipología productiva tienen características particulares y eso hace que existan algunas diferencias, los obstáculos encontrados en las tutorías a proyectos aprobados (reiteramos: aquellos que ya recibieron equipamiento e insumos) podemos clasificarlos en seis categorías⁵:

- a. Organización de los grupos: escasa consolidación grupal y conflictos interpersonales

⁵ Los resultados presentados responden al relevamiento y análisis de la muestra de emprendimientos asistidos por el INTI

- b. Proceso productivo: falta de dominio del proceso y falencias incluso en el uso de las máquinas -falta de capacitación- y niveles de producción inferiores a los planificados en el proyecto.
- c. Gestión: ausencia de registros de las operaciones, falta de planificación, desconocimiento de conceptos básicos, imposibilidad de lograr asociatividad de emprendimientos para resolver problemas comunes como la compra de insumos similares.
- d. Comercialización: dificultad para detectar aptitudes para la venta, faltan canales de venta externos al propio entorno, dificultades para detectar el mercado potencial, faltan alianzas estratégicas entre los emprendimientos.
- e. Infraestructura: falencias en los lugares de producción tales como construcciones precarias o espacios insuficientes e inadecuados.
- f. Resultado económico: no se alcanzaron los niveles de venta propuestos y en algunos casos no se prevé la reinversión ni siquiera para la reposición de materias primas.

Estos problemas, que pueden categorizarse como de los emprendedores, se distinguen, pero la vez se relacionan, con otros provenientes del sistema de adjudicación de subsidios a los emprendedores. Uno muy importante es el tiempo de espera (que en algunos casos supera el año) entre el diseño, la presentación de los proyectos y su efectiva implementación. La principal consecuencia de esta situación es una notable baja en la motivación de los emprendedores, al punto tal que en algunos casos los grupos se disuelven. Otro problema del sistema de adjudicación de subsidios que fue detectado en la muestra es la calidad y pertinencia de los equipamientos, herramientas e insumos entregados.⁶

También hay que mencionar la presencia en algunos casos de una lógica de política clientelística aprobándose o rechazándose proyectos no de acuerdo a su viabilidad sino a la militancia política de los emprendedores. Otra consecuencia de la misma lógica es la preferencia por proyectos que requieren menos financiamiento, en detrimento de su sustentabilidad, para alcanzar a mayor cantidad de beneficiarios.⁷

II.4 Propuestas para mejorar el Plan

Si bien la muestra analizada en el punto anterior carece de validez estadística, resulta suficiente para evidenciar que el Plan no está alcanzando sus objetivos. Algunas de las propuestas existentes para mejorarlo son las siguientes:

“En relación a los grandes centros urbanos, no existe claridad en cuanto a la clave de la producción en función de los distintos territorios. No pueden

⁶ Se encontraron casos de modificaciones groseras como el de un grupo que había pedido elementos para hacer cerámica fría y recibió goma eva, pero más allá de estos casos extremos es mucho más frecuente la falta de algún equipo o herramienta esencial para el circuito productivo o la inadecuación de los insumos (Por ejemplo recibir tela de invierno cuando está comenzando la temporada de verano).

⁷ Por ejemplo en el caso de La Matanza el promedio de financiamiento por proyecto productivo en la muestra mencionada es de unos \$ 1300, es decir menos de un 10 % del máximo posible a financiar.

pensarse microemprendimientos pequeños y sueltos en dichos centros, sino encadenamientos productivos con base industrial firme” expresa Arroyo cuando plantea como desafío central “la articulación de los sectores más pobres en la producción junto a los sectores privados y a los que ya están insertos” generando “encadenamientos productivos reales”.⁸

También se plantea que la entrega de materiales e insumos “orientados a microemprendimientos pequeños y sueltos demuestran grandes dificultades para sustentarse; en cambio cuando se genera en base a encadenamientos productivos y se hace una previa evaluación del perfil de la región, las condiciones de desarrollo son mucho más favorables”.

En esta misma línea de pensamiento se ubican Gabriela Merlinsky y Adriana Rofman cuando manifiestan la necesidad de alcanzar “una masa crítica de emprendimientos que permita generar cadenas de valor locales y ampliar así los canales de comercialización en el entorno territorial”. De no implementar esta metodología de trabajo de cara al futuro resultará muy dificultoso despegar del imaginario colectivo la lógica asistencialista de los subsidios y la dependencia permanente de los recursos estatales.⁹

El MDS, por su parte menciona entre los desafíos para el próximo año:

- Profundizar la descentralización de fondos, a partir de la corresponsabilidad de los actores en territorio.
- Consolidar cadenas industriales en grandes centros urbanos.
- Incrementar y acompañar los procesos de desarrollo local iniciados en los territorios.
- Fortalecer la relación con el sector privado.
- Promover a los Consejos Consultivos como espacio de coordinación y articulación de las Políticas Sociales y las estrategias socioeconómicas a nivel local.

Desde el INTI se plantea que el capital no es la única, ni la primera de las dimensiones a abordar para generar emprendimientos sustentables. Se propone un abordaje integral teniendo en cuenta las siguientes dimensiones.¹⁰

- Determinar la demanda
- Establecer la tecnología adecuada
- Identificar el grupo emprendedor
- Capacitar a los trabajadores
- Obtener el capital

Este Instituto a puesto en práctica esta secuencia en varios proyectos que se encuentran en diferentes estados de implementación:

- Programa de Abastecimiento Básico Comunitario (ABC)
- Fondos de Microcréditos
- Desarrollo de Unidades Productivas Tipo (UPT)

⁸ Arroyo, Daniel en conferencia citada.

⁹ Cfr. Merlinsky y Rofman Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?, publicado en Forni, F. (comp.) Caminos solidarios de la economía argentina. Ed. CiCCUS, Bs. As., 2004. En www.riless.ungs.edu.ar/documentos/461_rofman_ecosocial.pdf. Pág. 23

¹⁰ Martínez, Enrique “El fin del desempleo”, Colección Claves para todos, Capital intelectual, Buenos Aires, 2005.

- Laboratorios de Calidad Local y otros servicios de apoyo a la producción

De esta manera, el foco de atención se concentra en la complementariedad de las acciones realizadas hasta el momento con una visión de la producción puesta en el proceso global, apuntando al desarrollo local y a la optimización de las acciones trabajando en forma articulada entre todos los actores intervinientes.

II.5 Conclusiones y posibles líneas para profundizar el análisis

La percepción predominante es que la generación de trabajo a partir de este plan ha sido muy débil. No es sorprendente ya que en muchos aspectos el país de los '90 sigue vigente: la economía sigue estando muy concentrada y se generan muy pocas posibilidades para los pequeños productores que tienen dificultades que van desde la falta de equipamiento eficiente para pequeñas escalas, hasta la "muralla" generada por normativas diseñadas para los grandes negocios, sin dejar de lado la ineficiencia estatal. Tampoco puede soslayarse otra causa fundamental: el deterioro del tejido social que incluye la pérdida del hábito laboral (no en algunas personas sino en amplios grupos de la población), la violencia, la droga, el espíritu consumista que impregna aún a los sectores más pobres. Este panorama puede llevar a algunos a pensar que la única política posible es la de generar condiciones de crecimiento y esperar el derrame.

Sin embargo la teoría del derrame ha demostrado sus limitaciones. Además existe un alto nivel de consenso con respecto a que el alto nivel de pobreza en nuestro país es la contracara de la pésima distribución de la riqueza.

Por ese motivo fomentar el desarrollo de multitud de pequeños emprendimientos productivos beneficiando de manera directa a la población más desfavorecida y reconstruyendo el tejido social, tiene un impacto sensiblemente mayor al que puede percibirse desde la macroeconomía.

Precisamente por el profundo deterioro del tejido social, en el caso de optar por las estrategias activas desde el Estado tendientes a generar trabajo popular las mismas tienen que prever procesos de largo aliento trabajando en campo, evaluando y corrigiendo de manera creativa, pero perseverante.

No debería esperarse entonces a corto plazo un alto porcentaje de emprendimientos que sean sustentables y generen ingresos para que sus responsables superen la línea de pobreza.

Más bien debería apuntarse a lograr algunas metodologías de acompañamiento integral con perspectiva de desarrollo local y regional que puedan ser ampliadas y replicadas

Por lo tanto lo que se propone observar en 2006 con respecto a esta política pública (El Plan Manos a la Obra) es, además del nivel general de supervivencia de los emprendimientos apoyados por este programa, la aplicación de algunas de las propuestas metodológicas de acompañamiento integral para generar emprendimientos sustentables.

Fuentes consultadas

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Informe de Gestión 2004-Mayo-2005 Políticas sociales en acción.
- Página web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: www.desarrollosocial.gov.ar.
- 2do Congreso Nacional de Políticas Sociales organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales,
- www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion-Emergenciajunio2005-14.pdf
- Martínez, Enrique El fin del desempleo, Colección Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2005.
- Documento de elaboración propia del INTI, Asistencia del Sistema de Centros INTI para el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social.
- Merlinsky, Gabriela; Rofman, Adriana “Los programas de promoción de la economía social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?”, publicado en Forni, F. (comp.) Caminos solidarios de la economía argentina. Editorial CiCCUS, Buenos Aires, 2004. En http://www.riless.ungs.edu.ar/documentos/461_rofman_ecosocial.pdf.

Delimitación de la Agenda subnacional, nacional e internacional (ambiental, de comercio internacional, migratoria, etc)

Por Adriana Berini

A partir de los análisis efectuados por organismos internacionales en el último decenio y muy especialmente tomando el enfoque sustentado en la Agenda Global del Milenio por la cual se describen determinados elementos como fundamentales para un mejor ordenamiento internacional en materia económica, social y ambiental, el presente capítulo intentará rastrear aquellas medidas de política que dentro de los límites de nuestro país, han adoptado una agenda positiva para la construcción o participación en dicho orden internacional .

En este sentido la búsqueda se orienta a la identificación de algunos ejemplos de producción de bienes públicos globales cuya necesidad está en función de la globalización mundial en el marco de políticas de Estado. Tales bienes y el concordancia con la Agenda pueden ser identificados como: Defensa de la democracia, Paz, seguridad (incluida la lucha contra el terrorismo) , lucha contra la delincuencia, derechos civiles y políticos, desarme, justicia internacional, sustentabilidad ambiental, mitigación y futura erradicación de pandemias, el problema de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes la estabilidad macroeconómica y financiera global y más general el desarrollo de una institucionalidad que sirva de marco a la interdependencia económica.

Se interpreta que la provisión de bienes públicos globales no deviene de organismos aislados sino de la operación eficiente de redes de instituciones de diverso nivel. En nuestro caso tal vez sean inexistentes dichas redes.

La recomendación de la Agenda es que tal provisión de bienes públicos globales debe hacerse por intermedio de una red de instituciones mundiales y regionales en vez de algunas instituciones de carácter mundial.

Gran parte de las propuestas sobre el tema social y financiero de los últimos años ha sido la adecuación de la estructura nacional a lo global y no la creación de una estructura internacional que dé respuesta a lo global.

Sin embargo el costo de la participación en un ordenamiento mundial complejo es en muchos casos si no en todos, prohibitivo para países pobres y pequeños.

El carácter nacional y local de las políticas impacta en el ordenamiento internacional, toda vez que la nación y el mundo local seguirán siendo los espacios de la vida democrática., por lo cual el respeto a la diversidad es un elemento vital para el orden internacional democrático.

En este sentido el desarrollo institucional, (capital institucional), la construcción de consensos sociales (capital social) y la formación de capital humano y capacidad tecnológica (capital conocimiento), son procesos endógenos, por lo cual el desarrollo y la integración a la economía regional y global admiten diversos caminos y formas de acceso diferentes para los países.¹

La falta de instituciones adecuadas ha permitido que la globalización sea una fuerza desintegradora. A nivel nacional hay regiones, sectores productivos y grupos sociales ganadores y perdedores.

El nivel regional al igual que la esfera subregional, tienen una función crítica de intermediación entre los órdenes global y nacional.

Hay cuatro argumentos que avalan esta instancia de lo regional: el primero es el de la complementariedad existente entre organizaciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. Este argumento avala muy especialmente temas tales como la defensa de la democracia, de la paz y del desarme y defensa de ecosistemas estratégicos.

El segundo tiene que ver con la desigualdad existente entre los actores que intervienen en la globalización. En este sentido los países pobres y pequeños tienen mayor impulso si su voz es de carácter regional.

El tercer argumento es que las instituciones regionales y subregionales despiertan mayor sentido de pertenencia. El último argumento es que por la creciente globalización, la autonomía se ha visto desplazada en algunas áreas hacia la esfera sub y regional.

Ello implica la necesidad que los países menos desarrollados se organicen en torno a dichas esferas.

A la vez se identifican “pactos sociales” necesarios para construir los pilares sólidos de democracias con estabilidad política.

Las estrategias que adopten los países para atender los procesos de la globalización deben circular alrededor de cuatro elementos esenciales :

1. políticas macroeconómicas que reduzcan la vulnerabilidad macroeconómica y que faciliten la inversión productiva
2. estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica
3. impulso a las prioridades de la agenda ambiental
4. políticas sociales activas fundamentalmente las dirigidas a empleo, educación y protección social

Para estos últimos enunciados en especial el número 4 los esfuerzos desde el Estado Nacional se muestran muchas veces insuficientes o por lo menos dispersos y sólo como adaptación o adecuación de las estructuras nacionales a las características de la era global. No deja de ser imprescindible para el presente trabajo, recordar el marco de análisis en el cual se ejecuta el presente cual es el de *“...analizar el rol del Estado Nacional en el cumplimiento de la mejora de la competitividad , entendida como la capacidad de sostener un creciente nivel de vida de la población, mediante un incremento sostenido de la productividad y de la innovación y una satisfactoria performance externa..”*(Primer informe de Competitividad – OPP- Septiembre del 2002)

En cuanto a política del actual gobierno es menester citar la síntesis ejecutiva del Ministerio de Planificación Federal de Nación en cuanto a visión de la actual situación a nivel macro y micro.

Síntesis Ejecutiva

La globalización y el ajuste estructural permanente de la Economía han significado un cambio gigantesco para la Argentina.

Las zonas pobres se han ido despoblando mientras las más dinámicas se superpoblaron. Esto es doblemente perjudicial: por un lado pueblos fantasmas y parajes abandonados, y por el otro hacinamiento, violencia y marginalidad que erosionan la solidaridad en las comunidades que residen en las grandes ciudades.

Hay zonas que sobre-utilizan los recursos naturales y otras que los sub-utilizan, lo que conlleva costos ambientales y una situación de inequidad en las posibilidades de un desarrollo sustentable para toda la sociedad.

No hay planes de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel nacional. Los que existieron a mediados de siglo y contaron con el apoyo y participación popular no fueron, por diversas causas, sostenidos en el tiempo.

El gobierno actual se apresta a revertir los desequilibrios territoriales a través de una política de estado: la “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.

El objetivo de esta Política Nacional es el reordenamiento del territorio, orientándolo hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y con justicia social, a partir del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas y del potencial humano de cada región.

Una Radiografía de Nuestra Geografía:

3.761.274 km², con más de 36.000.000 de habitantes y un PBI del año 2003 de 255.750 millones de pesos.

Hay recursos naturales y humanos, pero los modelos de organización económica han producido desequilibrios profundos y permanentes.

Las regiones ricas y pobres son un reflejo del contexto internacional centro-periferia. Podemos reconocer en este sentido 4 grupos de provincias.

1. Mayor nivel de desarrollo relativo: Ciudad Autónoma de Bs. As., Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa, Entre Ríos. Estructura económica de buen tamaño inserta en los circuitos internacionales de comercialización.
Servicios de apoyo y gente capacitada.

Generan el 75% del PBI, albergan el 67% de la población nacional y representan el 30% de la superficie territorial.

Son Provincias netamente urbanas (85%) a pesar de la fortaleza de su producción agrícola-ganadera. Tienen el más alto índice del país en el IDH (Indicador de Desarrollo Humano).

Concentran el 90% de los créditos y depósitos bancarios.

A pesar de ser herederas ricas del esquema centro-periferia, la ausencia de planificación les significa una población con pobreza (55%), indigencia (25%), desempleo (12%) y necesidades básicas insatisfechas NBI (22%).

2. Provincias que han sido siempre identificadas como provincias ricas:

Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Mendoza, San Juan y San Luis, asientan su esfuerzo en la calidad de sus recursos naturales y en economías fuertemente arraigadas en modelos de monoproducción.

Las patagónicas tienen petróleo, gas y energía hidroeléctrica, o sea, recursos estratégicos para el funcionamiento de todo el país. Además, lanas y manzanas.

La zona Cuyana, especialmente Mendoza (cabeza operativa del Corredor Bioceánico Central) atrae capitales internacionales, tiene acceso a los puertos chilenos, exporta gas y vinos. Desarrolla variedades finos para el mercado internacional.

Todas estas provincias están creciendo notablemente en turismo nacional e internacional.

Su debilidad está en sus suelos áridos, la desertización y escasez de agua, lo que obliga a fuertes inversiones para la recuperación de tierras y la provisión hídrica.

También padecen pobreza (53%) e indigencia (25%).

Sus necesidades básicas insatisfechas NBI (14%) están por debajo de la media nacional (24%). Cuentan con vastas extensiones de territorio no ocupado y escasa accesibilidad.

Son potencialmente importantes en minería y cuentan con sólo el 2,9% de los créditos bancarios.

3. Las provincias del NOA: Jujuy, Tucumán, Salta, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

A pesar de su importante diversidad geográfica y sus innumerables producciones, tienen fuertes desigualdades.

Existe un potencial turístico hoy subexplotado.

Aparecen como economías debilitadas desde el punto de vista productivo y empresarial y con muchas dificultades para poder adecuarse funcionalmente a la economía globalizada. Estas provincias se han ido empobreciendo paulatinamente.

Tienen el 70% de su población por debajo de la línea de pobreza y un 35% en la indigencia.

No atraen inversiones, no recaudan y dependen de subsidios del Gobierno Nacional.

Su aspecto positivo es un alto índice de conectividad interna, que puede rescatarse para un nuevo modelo de organización territorial y productiva.

4. Las Provincias del NEA: Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones.

Producción primaria con bajo valor agregado. En el contexto del proceso de integración del MERCOSUR, pueden jugar un papel de enlace muy importante con las ciudades y regiones brasileras.

La estrategia y la creatividad puede ayudar a captar oportunidades y desencadenar un proceso de reestructuración y recuperación de las áreas más abandonadas.

Todos los indicadores en este grupo son muy negativos: desnutrición, marginalidad e inequidad.

Las fortalezas y carencias de los cuatro grupos que acabamos de caracterizar se reflejan por supuesto en su red vial, provisión de agua potable y servicios de desagües cloacales.

Desde este punto de vista se definen seis subgrupos:

Buena disponibilidad y buen balance de infraestructuras: Neuquén, Río Negro, Mendoza y Tierra del Fuego.

Alta disponibilidad: Buenos Aires, Santa Fe y zona metropolitana.

Buena disponibilidad pero con un sector débil: La Rioja, La Pampa, Santa Cruz y San Luis.

Disponibilidad intermedia balanceada: Chubut, Jujuy, Corrientes, Tucumán y Córdoba.

Disponibilidad parcial: Catamarca, San Juan, Entre Ríos y Salta.

Muy baja disponibilidad: Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Misiones.

Una gran proporción de la población está excluida y no puede cubrir sus necesidades básicas en salud, educación y vivienda. Es una injusticia y un obstáculo para el desarrollo del país.

Estas asimetrías y desequilibrios, señalan la necesidad de un nuevo modelo de organización territorial para el desarrollo, en función de objetivos y metas comunes. Los responsables deberán actuar, con hechos y pocas palabras, en dos frentes simultáneos:

Definición permanente de objetivos y lineamientos estratégicos.

Ejecución e instrumentación de dichos lineamientos en la práctica.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) propuesta por el Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional ha definido objetivos a largo plazo para morigerar los desequilibrios descriptos y sustentar políticas de desarrollo nacionales, provinciales, municipales y sectoriales.

Se establece la meta de esta Política al año 2016, fecha en que se cumple el Bicentenario de la Independencia Nacional.

Para el 2016 cada habitante de este suelo debe haber logrado:

1. Desarrollar su identidad territorial, cultural y su sentido de pertenencia al territorio nacional.

Valores: conciencia y compromiso frente al territorio nacional.

Políticas: estímulo a la cultura y al patrimonio territorial para el desarrollo de la identidad nacional y regional.

2. Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.

Valores: arraigo al territorio de nacimiento o adopción.

Políticas: propiciar la integración y la difusión de las actividades productivas. Desarrollo de infraestructura: agua, energía y comunicaciones.

3. Alcanzar la sustentabilidad ambiental para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos.

Valores: responsabilidad activa referida al respeto por la biodiversidad y los sistemas naturales.

Políticas: capacitar y concientizar respecto al cuidado ambiental.

4. Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.

Valores: compromiso social respecto a la comunidad organizada.

Políticas: planificación de la gestión territorial, potenciando y capacitando el capital social y humano disponible en cada región.

5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país.

Valores: dignidad de las personas.

Políticas: desarrollo territorial policéntrico, refuncionalización de áreas y ciudades, ordenamiento de los asentamientos humanos, desconcentración y descentralización urbana territorial de la Argentina. Estímulo a Internet y el teletrabajo.

Es a partir de estos **valores** y estas **políticas** que se va a lograr que la población pueda acceder a la salud, la vivienda, la educación, y oportunidades de empleo que le permita desarrollar su proyecto de vida, sin necesidad de abandonar su región de origen.

Esto implica un matrimonio estrecho entre la visión estratégica del Estado y los intereses cotidianos de la gente y su beneficio personal, familiar y territorial.

Esta Política valoriza la participación activa de la sociedad a través de una **visión de abajo hacia arriba, complementaria a la visión de arriba hacia abajo liderada por el Estado.**

Constituye una nueva manera de construir la identidad nacional considerando **territorio, ambiente, economía y sociedad, dentro de un marco territorial nacional consensuado.**

Esta política de Estado es transversal a las acciones del gobierno, que promueve complementaciones en lugar de enfrentamientos y fomenta modelos de gestión compartida.

Esta meta constituye el **“hacia donde vamos”** y **“como queremos que sea nuestro país en el futuro”**, son producto de una voluntad común explícita, que aprovecha la diversidad y orienta las iniciativas individuales.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no es un proyecto técnico vacío de contenido humano y social. Su objetivo son los valores: la identidad y dignidad como forma de vida.

Para la definición de estos objetivos y esta meta el Estado, como responsable estratégico en la construcción de una Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, ha tomado en cuenta:

Los paradigmas dominantes del siglo XXI, que reconocen y consolidan la imagen de la sociedad del conocimiento, la flexibilidad de los términos de intercambio, las integraciones regionales, la interdependencia entre los componentes de la sociedad global, la protección del ambiente, las tramas intangibles de la información y la comunicación.

Las tendencias de integración con países fronterizos, la formación de nuevas regiones, las zonas ganadoras y perdedoras en la dinámica de la globalización.

La acción proactiva del Gobierno Nacional: equilibrio fiscal, fortalecimiento del mercado interno, aumento y expansión de los salarios, tipo de cambio competitivo y tasas de interés orientadas a la inversión productiva.

A ello se le suman los espacios de integración transfronteriza en gestación, la necesidad de redefinir los territorios tradicionales a la luz de criterios supraterritoriales (debido a la informática y al avance en las comunicaciones) y la integración al mundo a través del MERCOSUR.

Política Social

Una de las políticas sociales sustentables es la que se orienta a mejorar los ingresos de las familias a partir de la inserción en el mercado productivo de los sectores que hoy están fuera del mismo.

Una de estas políticas es la diseñada por el Ministerio de Desarrollo Social la cual apunta a generar acciones masivas, no focalizadas que tienen como eje la articulación con los actores territoriales.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, coordinado por dicho Ministerio financia capacitación y asistencia técnica , además de entrega de materiales , insumos, bienes de capital y crédito para todos aquellos que pueden poner en marcha un proyecto productivo. La ley de reforma del Monotributo que incorpora el Monotributo Social permite que los emprendedores del Manos a la Obra puedan incorporarse a la economía formal como monotributistas y durante dos años estar exentos del pago de impuestos.

Se expresa mediante dicho emprendimiento la incorporación de lo socio productivo como una nueva dimensión de las políticas sociales.

Sin embargo aún no están aceitados los pasos para ejecutar una gestión que permitan logros rápidos. Entre estos pasos, podemos citar la necesidad de entrenamiento para los futuros microemprendedores en lo atinente a suministrarles herramientas de gerenciamiento, en particular las referidas a trabajo en equipo, construcción de confianza entre los socios, contabilidad básica, entre otras. Se suma a ello una espera que ronda el año para cada proyecto.

Lavado de Dinero

Otro ejemplo puede ser considerado en relación a la lucha contra el lavado de dinero.

El lavado de dinero puede caracterizarse como un proceso orientado a la aplicación en actividades económicas lícitas de una masa patrimonial derivada de cualquier género de conductas ilícitas, con la finalidad de dotar a aquella de una apariencia de legalidad.

El carácter transnacional que ha asumido esta modalidad criminal, sumado a la potencialidad de la que disponen en materia de recursos y tecnología las organizaciones criminales que “lavan” dinero, puso de manifiesto la insuficiencia de los esfuerzos individuales destinados a prevenir y combatir el crimen organizado y las actividades de lavado asociados a su operatoria.

Como consecuencia de ello, en los últimos años se ha venido trabajando intensamente en la adopción de un conjunto de iniciativas –básicamente impulsadas por organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU) y otros— destinadas a conformar, fortalecer y/o consolidar mecanismos de prevención y control de esta modalidad criminal dinámica y cambiante.

La República Argentina asumió el compromiso de estructurar un sistema preventivo acorde a los estándares promocionados internacionalmente, y sancionó en el mes de mayo de 2000 la Ley N° 25.246 de Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo, que creó la Unidad de Información Financiera (UIF), organismo encargado del tratamiento, análisis y transmisión de la información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de dinero proveniente de una serie de delitos que se enumeran en el referido texto legal.

Asumiendo que el delito de lavado de activos constituye el complemento de una actividad criminal precedente, y de que en tal caso aquella operación sólo es posible con el tránsito de los recursos por los sectores regulares de la economía, se estructuró un régimen anti-lavado en torno a:

- i) la creación de un órgano especializado para investigar la práctica de operaciones de lavado (Unidad de Información Financiera – UIF) y

ii) la estructuración de una serie de procedimientos a ser observados por determinados sectores y/o personas (sujetos obligados a reportar), con la finalidad de que se prevengan de la maniobras de encubrimiento del origen ilícito de los recursos, y faciliten, asimismo, el (eventual) proceso de investigación.

Con respecto al medio ambiente existen y se están desarrollando algunas políticas de Estado inscriptas en acuerdos mayores de respaldo. Por ejemplo la participación en el Grupo 6 de MERCOSUR.

El 21 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción constituyendo el Mercado Común del Sur, Mercosur.

Aunque este Tratado es de carácter básicamente comercial y su principal objetivo es la conformación de un mercado común, establece que el mismo debe alcanzarse preservando el medio ambiente. Si bien en una primera etapa, los diferentes foros del MERCOSUR, tocaban tangencialmente temas de naturaleza ambiental, el Grupo Mercado Común (GMC) resolvió crear la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA).

La REMA constituyó el primer antecedente institucional para el desarrollo de la temática ambiental en el MERCOSUR. Entre sus avances cabe mencionar, el establecimiento de las “Directrices Básicas de Política Ambiental” [1] que definían un conjunto de principios orientadores, objetivos mínimos y líneas de acción a seguir en materia de política ambiental por los Estados Partes.

La firma de la “Declaración de Taranco” en 1995 constituyó otro importante compromiso político en materia ambiental. En esa oportunidad, las autoridades ambientales de los Estados Partes solicitaron al GMC que se elevara el rango institucional de la REMA a Subgrupo de Trabajo. Dicha solicitud fue recibida positivamente creándose por Res. GMC N° 20/95, el Subgrupo de Trabajo 6, Medio Ambiente.

Objetivos

El objetivo general del SGT 6 consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de la unión aduanera. Además, el Subgrupo tiene los siguientes objetivos de carácter específico:

- Promover el desarrollo sostenido a partir de las acciones acordadas que garanticen la integración de los Estados Partes en las áreas de medio ambiente y relaciones económico-comerciales.
- Evitar la creación de distorsiones o de nuevas restricciones al comercio.
- Realizar estudios y proponer acciones y prácticas para la prevención de la contaminación y la degradación del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad ambiental en el territorio de los Estados Parte.
- Promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes.

En el año 2002, con el “Relanzamiento del MERCOSUR” se aprueba la Decisión CMC N° 59/00 sobre “Reestructuración de los órganos dependientes del GMC y de la Comisión de Comercio”. El SGT 6 fue ratificado, lo cual pone de manifiesto el interés del bloque en mantener la temática ambiental en su nueva estructura. Además fueron aprobadas sus Nuevas Pautas Negociadoras [2], readecuándose así las aprobadas en la etapa previa al Relanzamiento [3].

En cuanto a la defensa podemos considerar algunos de los objetivos de la gestión y los aspectos operativos realizados hasta el momento

ALGUNOS OBJETIVOS DE LA GESTIÓN

- Promover y desarrollar un sistema subregional de defensa, que actúe como multiplicador de las capacidades nacionales, llegando a fijar una política de defensa común.
- Contribuir a la paz regional y a la seguridad internacional a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales, en el caso de Chile y Brasil, apuntando a fortalecer los mecanismos de seguridad en el marco del Mercosur ampliado.
- Fomentar y promover la educación en materia de derechos humanos, en tanto que ello contribuye a la estabilidad y la seguridad entre los Estados de la región a la consolidación de la democracia y el cumplimiento de la ley.

LOGROS DE LA GESTIÓN

- Participación de Cascos Azules argentinos en Haití

Debe destacarse, también, que se trata de una operación multinacional de paz en la que se combinan fuerzas de varios países de la región, (Brasil, Uruguay y Chile), conformando, de este modo, una importante experiencia destinada a fortalecer la integración y la proyección política internacional de la región.

- Sanción de la Ley 25.880 de ingreso y egreso de tropas

Con el objeto de cumplir con lo pautado por el Artículo 75° inciso 28 de la Constitución Nacional se impulso la sanción de una Ley Marco que regulara el Ingreso de Tropas Extranjeras al territorio de la Nación y Egreso de Fuerzas Nacionales. Luego de su aprobación legislativa se redactó conjuntamente con el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO y el MINISTERIO DEL INTERIOR el correspondiente Decreto Reglamentario. A partir de la sanción de esta Ley, el país cuenta con un dispositivo legal que no sólo recupera una potestad para el Congreso Nacional sino que también brinda un necesario grado de previsibilidad y planificación en una materia sensible de las políticas de defensa y de relaciones internacionales de nuestro país como son los Ejercicios Militares combinados con fuerzas armadas de otros países.

- Plan Anual de Ejercicios Combinados 2004 - 2005

En cumplimiento de lo que establece la Ley N° 25.880 y su Decreto reglamentario por primera vez en la historia se redactó y envió al Congreso para su aprobación un Proyecto de Ley con un Plan Anual de

Jefatura de Gabinete de Ministros 52 Ejercicios Combinados que abarca las actividades que se realizaron y realizarán entre septiembre del 2004 y agosto del 2005, concretando, de esta forma, un importante paso tendiente a dotar de mayor previsibilidad, racionalidad y orden a estas trascendentes actividades internacionales.

- Proyecto la Defensa Nacional en la Agenda Democrática

Mediante la sanción del decreto 545/03, se instruyó al Ministerio de Defensa en la instrumentación del

Proyecto La Defensa Nacional en la Agenda Democrática, a realizarse con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el presente proyecto se apunta a generar consensos para el abordaje de los principales ejes de la política de Defensa Nacional de los próximos años, con la intención de cimentar una política de Estado referida a la Defensa, avanzar en diagnósticos y propuestas que sirvan de base para la elaboración de un Plan Estratégico en Defensa Nacional, y fomentar la participación ciudadana en estos debates y en estos asuntos.

A diciembre de 2004, se han realizado siete de los eventos previstos para la segunda etapa del proyecto.

- Convenios Internacionales

Incremento de la actividad bilateral en lo que respecta al Acuerdo Marco de Intercambio de Información de Investigación y Desarrollo entre la Argentina y los Estados Unidos de América y al Memorándum de Entendimiento de Cooperación Técnica, Científica y de Desarrollo Logístico en Materia de Defensa entre la Argentina y la República de Chile, el cual está en proceso de readaptación a fin de darle mayor flexibilidad.

Por otra parte se han iniciado negociaciones a los mismos fines, con las Repúblicas Federativa del Brasil y de Bolivia, mediante la propuesta de sendos Acuerdos Marco de Cooperación Académica, Científica, Tecnológica Industrial y Comercial

Asimismo continúan, dentro del Acuerdo Marco de Intercambio de Información de Investigación y Desarrollo, las negociaciones con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a fin de firmar un Memorando de Entendimiento para un Acuerdo Recíproco de Procuración para la Defensa entre ambos países en materia de suministros y de ciencia y tecnología, sobre la base de la cooperación entre las respectivas bases industriales de producción para la defensa.

- Radarización

Inicio de las acciones tendientes a la obtención del equipamiento necesario, a fin de dotar a la Republica Argentina de un sistema de vigilancia y control del espacio aéreo, que atienda tanto a la seguridad del movimiento del tránsito aéreo comercial y general como a impedir la violación de la soberanía de nuestro aerospacio. A tal efecto, se encuentran en trámite para su formalización sendos contratos para la fabricación de once radares secundarios con y para la modernización de tres radares 3D de gran alcance móviles.

- Patrulleros de Alta Mar (PAM)

Construcción en astilleros argentinos de cinco barcos para la Armada, destinados a la protección de los recursos pesqueros en la Zona Económica Exclusiva y la zona adyacente de alta mar y a tareas de salvamento (búsqueda y rescate marítimo), científicas y de protección del medio ambiente, a través de un proyecto regional conjuntamente con las Armadas de Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, concebido sobre la base de una ingeniería común y un equipamiento similar que contemple la incorporación de materiales de producción regional e infraestructura y mano de obra necesarias para su construcción provistas por cada país.

Políticas Inmigratorias

La conformación de un bloque que excede el aspecto meramente económico como es el **MERCOSUR** y los Países Asociados -Chile y Bolivia- ha propiciado un dialogo multilateral en la región sobre el fenómeno migratorio en su integridad.

Los objetivos de la política que impulsa la República Argentina en esta materia, se ha ido modificando en los últimos años, buscando orientar la gobernabilidad de las migraciones, a través de la suscripción de Convenios bilaterales tales como los suscriptos con la República del Perú y de Bolivia- y sus Protocolos Adicionales- y acuerdos regionales -el acuerdo de residencia para nacionales de los países del **MERCOSUR** y Asociados- basados en la reciprocidad de trato y de derechos de sus nacionales y en la facilitación para la concesión de la residencia, teniendo como premisa encarar soluciones conjuntas y consensuadas entre los países.

El enunciado de los principales acuerdos consensuados en el ambito del **MERCOSUR**, permite tener una idea de la orientación en cuanto a migraciones se refiere, si bien la mayoría de estos acuerdos se han suscripto hace muchos años atrás. Tales Acuerdos son: con Bolivia, Brasil, Perú, Chile, Uruguay y Paraguay

Seguridad Social

Con respecto a este punto sólo citaremos el Acuerdo logrado entre Estados Partes en cuanto al reconocimiento de aportes previsionales , de salud, etc entre países.

El Acuerdo Multilateral del MERCOSUR se encuentra en vigencia desde el día 1 de junio de 2005. Se aplica a los trabajadores con aportes posteriores a la entrada en vigencia del mismo y reemplaza a los acuerdos bilaterales con la República Federativa del Brasil y República Oriental del Uruguay.

En su introducción expone que los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay desearios de establecer normas que regulen las relaciones de seguridad social entre los países integrantes del MERCOSUR; por medio del TITULO VII – ART 9 - **Disposiciones aplicables a regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual.**

El presente Acuerdo será aplicable, también, a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, establecido o a establecerse por alguno de los Estados Partes para la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte.

Por el PUNTO .2. Los Estados Partes y los que se adhieran en el futuro al presente Acuerdo que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, **podrán establecer mecanismos de transferencia de fondos a los fines de la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte.** Dichas transferencias se efectuarán en oportunidad en que el interesado acredite derecho a la obtención de las prestaciones respectivas.

Por el PUNTO 3. Las administradoras de fondos o las empresas aseguradoras deberán dar cumplimiento a los mecanismos previstos en este Acuerdo.

Asimismo se transcribe textual lo que ANSES publica al respecto de la **jubilación por convenio internacional**

- “Si usted desarrolló tareas en relación de dependencia o autónomas y realizó los aportes respectivos a los sistemas de seguridad social de los países que celebraron con Argentina un Convenio que permite reciprocidad de trato en materia jubilatoria (Brasil - Chile - Uruguay - España - Italia - Portugal - Grecia) puede solicitar el cómputo de estas tareas desempeñadas por Ud. en el exterior.
- Puede solicitar, al amparo de los convenios de Seguridad Social, la Prestación Básica Universal, la Prestación Compensatoria, la Prestación Adicional por Permanencia o la Jubilación Ordinaria según se encuentre afiliado al Régimen de Reparto o al de Capitalización; o la Prestación por Edad Avanzada o el Retiro por Invalidez, si reúne los requisitos indicados para las mismas.

Políticas de Empleo

El Programa de Formación y Certificación de Competencias Laborales surge como respuesta a la inquietud planteada por las cámaras empresarias y las asociaciones sindicales respecto de la necesidad de conocer profundamente las características que adopta, en la actualidad, el trabajo en las principales ocupaciones críticas de cada sector de actividad. La forma que adopta el trabajo en cada ocupación se vio particularmente desestabilizada en las últimas dos décadas por diversos factores, entre los cuales tuvieron especial preponderancia el cambio tecnológico y organizacional, las nuevas condiciones de la competitividad a nivel internacional, y las sucesivas crisis económicas que afectaron profundamente la estructura productiva, las calificaciones y el empleo en nuestro país.

Tanto empresarios como trabajadores advirtieron que la competitividad de cada sector productivo dependía no sólo de innovaciones en tecnología sino de la capacidad de los trabajadores de actuar con competencia en cada proceso productivo, realizando aportes sustantivos en términos de calidad, eficiencia y seguridad. Con esta convicción, presentaron proyectos de inversión -destinados a formar o actualizar las formaciones de los trabajadores y/o a evaluarlos y certificarlos en sus competencias laborales- en el sector metalúrgico, gráfico, de mantenimiento de automotores y en el de pastelería artesanal. Por el sector metalúrgico lideran este proyecto la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario (AIM) y el Taller Ocupacional José Censabella; por el sector gráfico, la Fundación Gutenberg, por el sector de mantenimiento del automotor el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y el Centro de Formación Profesional N° 8 de la GCBA, y por el sector de pastelería artesanal la Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA) y su Escuela de Pastelería.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) precalificaron los proyectos presentados y, en el año 2001, otorgaron un préstamo no reembolsable con el fin de cofinanciar las acciones de normalización, formación y certificación que se diseñaran desde la perspectiva innovadora de las competencias laborales.

A nivel municipal puede citarse el importante PLAN INTEGRAL DE PROMOCION DEL EMPLEO LOCAL-PIPEL de la – Municipalidad de Córdoba, el cual ha permitido poner en contacto al universo de las empresas con los postulantes ello ha redundado en una articulación novedosa entre dos actores sociales de nivel local.

SINTESIS

Se sugiere

1. Profundización de la calificación de competencias laborales para poder mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas y permitirles poder acceder a mejores puestos en mejores condiciones de competitividad, considerando a dicha calificación como bien público global .

¹ Una Agenda para la Era Global.
Naciones Unidas. 2000a

LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS SOCIEDADES

Pablo Belardinelli

Las mediciones de desempeño de las sociedades¹ son insumos que se han incorporado recientemente (y débilmente) al debate político argentino.

Elaboradas por diversas instituciones, constituyen un punto de referencia desde el cual se evalúa la realidad y se proponen alternativas de política pública.

Precisamente con el objetivo de influir en la definición de políticas es que estas instituciones elaboran sus mediciones. Se trata, en general, de esfuerzos desarrollados en los últimos 10 o 15 años, orientados a describir, valorar y prescribir situaciones y políticas a escala transnacional.

En este documento presentamos una lectura metodológica de algunos de los principales índices y rankings utilizados en los ámbitos académico y político.

El análisis se concentra en:

- Los ***Indicadores del Desarrollo Mundial***, del Banco Mundial (BM).
- El ***Índice de Desarrollo Humano***, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- El ***modelo CAN, Competitive Analysis of Nations***, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- El ***Growth Competitiveness Index***, del Foro Económico Mundial (FEM).
- El ***IMD World Competitiveness***, del International Institute for Management Development (IMD).
- Los ***Objetivos de Desarrollo del Milenio*** de la Organización de las Naciones Unidas.

¹ Se prefiere aquí el uso del término “sociedad” en vez de “economía” por entender que este último designa una disciplina científica cuyo objeto es un área específica de la actividad social. Por otra parte, como se verá más adelante, salvo la excepción de la metodología CAN desarrollada por CEPAL, las mediciones relevadas contienen una aproximación a la vida social “completa”, incluyendo pero no limitándose a las actividades propias de la “economía”.

En todos los casos subyace la suposición de que la unidad de análisis² constituye una “unidad estratégica” esto es, un **todo** orientado a un **fin** y como la medición se aplica sobre unidades cuyos fines coinciden con los propuestos por las instituciones de medición y sobre otras cuyo fines no coinciden con estas orientaciones, la medición contiene un sesgo favorable hacia las primeras o más precisamente “premia” esta correspondencia de objetivos entre unidad de análisis e institución medidora, de tal forma que los resultados, en términos de ranking, están, en cierta medida, determinados por la lógica de la medición³.

Frente a esta observación resulta útil tener presente que para unidades de análisis relativamente homogéneas (vgr las sociedades “occidentales y cristianas”) la medición resulta pertinente; y por otro lado, para unidades de análisis heterogéneas resulta inocultable la pretensión de las instituciones de medición de “forzar” procesos de alineamiento con las orientaciones valorativas que ellas sostienen.

Estamos, por lo tanto, en presencia de argumentos políticos expresados en índices y rankings: una forma reciente de la vieja pretensión moderna de fundar la política en el conocimiento científico.

I. DESCRIPCION METODOLÓGICA

Se ofrece a continuación una breve, esquemática y provisoria⁴ descripción metodológica de cada una de las mediciones seleccionadas. La exposición se ordena en función del nivel de complejidad, definido en términos de la cantidad de variables e indicadores involucrados en la medición.

1. Los Indicadores del Desarrollo Mundial

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial* publicado anualmente por el Banco Mundial presenta una serie de indicadores que ilustran sobre el desarrollo de cada país. Esta unidad de análisis es definida como “cualquier territorio para el

² Sobre la naturaleza tripartita del dato (unidad de análisis-variable-valor) puede verse Galtung, J. *Teoría y métodos de la investigación social*. EUDEBA, Buenos Aires.

³ En términos esquemáticos estas mediciones vendrían a demostrar que “aquellos que no se proponen ser competitivos no lo son”, pero esta es una derivación (tauto)lógica de las premisas del análisis antes que una verificación empírica.

⁴ Los alcances del presente documento están limitados a las fuentes consultadas en cada caso.

*cual las autoridades respectivas informan estadísticas sociales o económicas por separado*⁵.

Los indicadores seleccionados proveen información sobre tres dimensiones relevantes del desarrollo: la población, el medio ambiente y la economía.

Periódicamente, (la serie comenzó a publicarse hace 30 años), el Banco incluye nuevos indicadores para los cuales se dispone de información válida, confiable y de cobertura relativamente universal⁶.

El Banco Mundial utiliza datos secundarios elaborados por los países o por otros organismos multilaterales y su esfuerzo fundamental está orientado a homogeneizar la información para permitir la comparación entre países y la elaboración de series históricas.

El foco fundamental está concentrado en la serie del **PNB per cápita** utilizado como criterio principal de clasificación de los países (ingreso alto, mediano y bajo) y como indicador de la *“etapa del desarrollo económico en que se encuentra cada uno de ellos”*⁷.

Así, la matriz de datos básica del Banco Mundial es:

Unidad de análisis	Variable	Valores
país	PNB per cápita	Expresión monetaria
		Nivel de ingreso

A esta matriz se agregan los indicadores seleccionados para las tres dimensiones: población, medio ambiente y economía. Esta colección de indicadores no constituye un índice.

2. El Índice de Desarrollo Humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica, desde 1990, su *Informe sobre Desarrollo Humano* en el que incluye el **Índice de Desarrollo Humano IDH**.

⁵ Ver *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1996*, página 213.

⁶ El *Informe* ofrece información de más de 100 países.

⁷ Esta afirmación es relativizada en otra parte del mismo *Informe*: *“El PNB per cápita es una medida útil de la productividad económica media, pero por sí mismo no mide el grado de bienestar o el éxito en materia de desarrollo.”* Ver página 256

El **Índice** “refleja los logros en cuanto a las capacidades humanas más básicas: vivir una vida larga, tener conocimientos y disfrutar de un nivel decente de vida”⁸.

Las variables e indicadores que miden estos conceptos son:

Variables	Indicadores
Longevidad	Esperanza de vida al nacer
Logro educacional ⁹	Tasa de alfabetización de adultos
	Tasa bruta de matriculación en los 3 niveles educativos.
Ingreso	PIB real per cápita (PPA en dólares)

A los efectos de normalizar los valores en cada uno de los indicadores se establece un nivel mínimo y un nivel máximo, a saber:

Indicadores	Mínimos y máximos
Esperanza de vida al nacer	25 años y 85 años
Tasa de alfabetización de adultos	0% y 100%
Tasa bruta de matriculación	0% y 100%
PIB real per cápita (PPA en dólares)	USD 100,- y USD 40.000,- (PPA en dólares)

Así, para cada unidad de análisis se calcula el valor del indicador aplicando la fórmula general¹⁰, como sigue:

$$\text{VALOR ÍNDICE} = \frac{\text{Valor efectivo} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

El **IDH** es un promedio simple de los valores índice de longevidad, logro educacional e ingreso.

3. El Modelo CAN

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas ha desarrollado una tipología¹¹ del desempeño exportador de los países o sectores, denominado **Modelo CAN**.

⁸ Ver *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, página 127.

⁹ Los valores de ambos indicadores merecen un tratamiento ponderado en la determinación del valor para la variable: dos tercios incide la tasa de alfabetización de adultos y un tercio la tasa bruta de matriculación.

¹⁰ La fórmula para calcular el ingreso es un poco más complicada para evitar un sesgo discriminatorio sobre los valores que superan el valor máximo.

¹¹ Sobre las características propias de esta metodología ver, McKinney, John *Tipología constructiva y teoría social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

El objeto del análisis es el comercio internacional, bajo el supuesto de que las exportaciones mundiales son iguales a las importaciones mundiales ($X=M$).

Al igual que los otros indicadores e índices analizados en este documento la unidad de análisis básica es el *país*: una determinada sociedad, aunque concentrando el foco de la atención en su **desempeño exportador**, con el propósito de establecer si la oferta exportable del país se adapta a las tendencias de la demanda mundial.

Se trata por lo tanto de una medida simple de un único atributo de las unidades de análisis, aunque el procedimiento de medición resulta complejo por la construcción de la tipología.

La matriz de datos básica del **modelo CAN**¹² es la siguiente:

Unidad de análisis	Variable		
	Importaciones		
País importador	origen	sector	monto

La sumatoria de las importaciones de los 85 países del mundo que componen el 90 por ciento de las importaciones mundiales, discriminadas según origen, sector de actividad y monto, constituye la demanda mundial.

Con base en los valores de esta matriz se calculan dos coeficientes:

- Participación de Mercado:** es igual a la relación entre las exportaciones de un determinado país sobre las importaciones mundiales. ($PM_j = X_j / M$)
- Participación Sectorial:** es igual a la relación entre las importaciones mundiales de un determinado sector sobre las importaciones mundiales. ($PS_i = M_i / M$)

La combinación de los valores de estos coeficientes permite construir la tipología del desempeño exportador de un país:

		Participación sectorial	
		Baja	Alta
Participación de mercado	Alta	Estrella Menguante	Estrella naciente
	Baja	Retroceso	Oportunidad perdida

¹² Una presentación de esta metodología puede verse en Edith S. de Obschatko y Tamara Von Bernard, *Competitividad de las exportaciones argentinas de origen agropecuario según el modelo CAN 2000*,

Adicionalmente, la matriz permite determinar otros tres coeficientes:

- a. **Contribución:** expresa la composición sectorial de las exportaciones de un determinado país. ($C_{ij} = X_{ij} / X_j$)
- b. **Especialización:** es igual a la relación entre la participación relativa de un determinado sector en las exportaciones de un determinado país sobre la participación relativa del sector en las importaciones mundiales. ($E_{ij} = C_{ij} / P S_i$)
- c. **Adaptabilidad:** es igual a la relación entre la participación de mercado de un determinado país (PM_i) en sectores dinámicos sobre la participación de mercado de ese país en sectores estancados. (PM_{ij} dinámicos / PM_{ij} estancados).

Estos coeficientes operan como indicadores de la variable **desempeño exportador** en una nueva matriz de datos, configurada como sigue:

Unidad de análisis	Variable			
	Desempeño exportador			
País exportador	Participación de mercado	Contribución	Especialización	Adaptabilidad

La CEPAL no realiza con esta metodología una medición periódica. En el documento *Globalización y Desarrollo*, presenta datos de los países de América Latina y el Caribe, para años seleccionados de la década de 1990, solamente en los indicadores **Participación de Mercado** y **Adaptabilidad** (en una versión simplificada).

4. El Growth Competitiveness Index

El Foro Económico Mundial es una organización sin fines de lucro radicada en Ginebra que desde el año 2001 publica su **Growth Competitiveness Index GCI**, con cobertura para más de 100 países de todo el mundo.

El **GCI** ofrece una medida de la competitividad definida en términos del “conjunto de factores, políticas e instituciones que determinan el nivel de productividad de un país y, en consecuencia, el nivel de prosperidad que puede lograr una economía”.

El **GCI** se estructura en tres dimensiones:

- La calidad del entorno macroeconómico.
- El estado de las instituciones públicas.
- El nivel de su aptitud tecnológica.

Para cada dimensión el Foro ha desarrollado un índice específico: el Índice Tecnológico (IT), el Índice de Instituciones Públicas (IIP) y el Índice de Entorno Macroeconómico.

La composición del valor de cada país en el **GCI** dependerá de cómo se pondera la participación de cada índice específico, en función de su clasificación como *innovador* o *no innovador* tecnológico¹³.

Para el caso de los países innovadores el **GCI** se compone de ½ del IT, ¼ del IIP y ¼ del IEM. Para los países no innovadores cada índice específico pesa un tercio del valor total.

Las variables que integran cada índice específico son las siguientes (entre paréntesis se observa la ponderación de cada una en el valor del índice):

Índice/Variables		
Tecnología	Instituciones Públicas	Entorno macroeconómico
Innovación (½)	Derecho y contratos (½)	Estabilidad macro (½)
TIC's (½)	Corrupción (½)	Riesgo crediticio (¼)
		Gasto público (¼)

Para los países no innovadores en tecnología las variables que integran el IT son Innovación, TIC's y Transferencia de tecnología, de modo tal de captar mejor la difusión tecnológica.

El Foro Económico Mundial utiliza fuentes de datos secundarias elaboradas por los propios países relevados y organizaciones multilaterales; y datos primarios que recolecta a través de una encuesta administrada a empresarios de todo el mundo.

¹³ El Foro clasifica a los países según su tasa de patentes registradas en EEUU cada 1 millón de habitantes en estas dos categorías: si registra una tasa igual o mayor a 15 patentes por millón de habitantes son **innovadores tecnológicos**, si registra una tasa menor son **no innovadores tecnológicos**.

5. El IMD World Competitiveness

El International Institute for Management Development publica desde 1989 su **IMD World Competitiveness Yearbook**, un índice elaborado en base a datos secundarios y primarios recolectados por el propio IMD mediante una encuesta anual entre ejecutivos de todo el mundo¹⁴.

El índice IMD ofrece datos de 60 países, seleccionados como los principales del mundo y desde 2003 también incluye regiones; ordenándolos según su capacidad para generar y mantener un entorno favorable a la competitividad de las empresas.

El índice es el resultado de la combinación de 4 dimensiones operacionalizadas en 20 variables que se desagregan en 318 indicadores. La matriz, a nivel de las dimensiones, es como sigue:

Unidad de análisis	Dimensiones			
	Desempeño económico	Eficiencia gubernamental	Eficiencia empresarial	Infraestructura
País/región				

Las variables de cada dimensión aportan un 5 por ciento al puntaje total del índice y se desagregan así:

Dimensiones/Variables			
Desempeño económico	Eficiencia gubernamental	Eficiencia empresarial	Infraestructura
Economía doméstica	Finanzas públicas	Productividad	Infraestructura básica
Comercio internacional	Política fiscal	Mercado laboral	Infraestructura tecnológica
Inversión extranjera	Marco institucional	Finanzas	Infraestructura científica
Empleo	Legislación comercial	Prácticas gerenciales	Salud y medio ambiente
Precios	Marco societal	Valores y actitudes	Educación

El anuario del IMD ofrece además del índice la información desagregada para cada país o región.

¹⁴ En su última versión respondieron la encuesta 4000 hombres de negocios y los datos primarios influyen en alrededor de un tercio en la determinación de los valores del índice.

6. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio OMD

Los **OMD** constituyen el más ambicioso ejercicio de articulación entre la voluntad política de la comunidad internacional y la medición sistemática del desarrollo comparado.

Los Objetivos fueron adoptados por la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre de 2000 y ratificados en marzo de 2002 por el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo.

Las naciones participantes fijaron el año 2015 como plazo para alcanzar los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal
- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- Reducir la mortalidad infantil
- Mejorar la salud materna
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo a desarrollo

Estos Objetivos están operacionalizados en 18 metas y 48 indicadores (ver Anexo).

Tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como el Banco Mundial han elaborado informes anuales con datos referidos a los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, a los efectos de realizar un seguimiento de su cumplimiento.

II. ARGENTINA EN LAS MEDICIONES

De acuerdo a las mediciones reseñadas, la Argentina es:

- Un país de **ingreso medio alto** según la clasificación del Banco Mundial

- Un país de **alto desarrollo humano** según la clasificación del IDH del PNUD.
- Un país que está **aumentando su participación en el mercado mundial**.
- Un país en el cual la evolución de la composición sectorial de sus exportaciones **acompaña la tendencia de las importaciones mundiales** (aunque todavía se mantiene una relación inversa entre recursos naturales y manufacturas)
- Un país con **la mitad de la competitividad** respecto del más competitivo (Finlandia) según el Foro Económico Mundial.
- Un país con **un tercio de la competitividad** respecto del más competitivo (EEUU) según el IMD.
- Un país que tanto en el índice del FEM como en el del IMD **está mejorando su competitividad**.

En términos prescriptivos, estas mediciones nos proponen los siguientes desafíos:

- Aumentar el ingreso per cápita.
- Diversificar las exportaciones, aumentando la contribución del sector manufacturero.
- Aumentar la captación de inversión extranjera directa, para lo cual será necesario mejorar la percepción sobre el país que se registra entre los hombres de negocios transnacionales.