

# Argentina futura

Un horizonte deseable y posible

Alejandro Grimson (coord.)  
María Mercedes Patrouilleau  
Nahuel Sosa



@costhanzo



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

Argentina > futura

# Argentina futura

Un horizonte deseable y posible

---

Alejandro Grimson (coord.)  
María Mercedes Patrouilleau  
Nahuel Sosa



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina

---

Programa Argentina Futura - Jefatura de Gabinete de Ministros

Argentina Futura. Un horizonte deseable y posible

1 ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2022.

364 p.; 14.8 x 21 cm.

**ISBN 978-987-4015-13-6**

# **Autoridades**

## **Presidente de la Nación**

Dr. Alberto Fernández

## **Vicepresidenta de la Nación**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

## **Jefe de Gabinete de Ministros**

Dr. Juan Manzur

## **Titular Argentina Futura**

Dr. Alejandro Grimson

---

### **Idea y dirección**

Alejandro Grimson

### **Coordinación metodológica**

María Mercedes Patrouilleau

### **Coordinación editorial**

Nahuel Sosa

### **Producción de contenidos**

Alejandra Kern, Juan Manuel Telechea, Gabriela Llamosas, Diego S. Taraborrelli, Federico Escribal, Adriana Puiggrós, José A. Borello, Leandro González, Nicolás Forlani, Santiago Iorio, Martín Unzué, Ezequiel Gatto y Ulises Bossia.

### **Edición**

Verónica Seghezze y Emiliano Gullo

### **Diseño y producción**

Dirección de Comunicación Interna - Unidad Gabinete de Asesores

### **Ilustración**

Costhanzo

La reproducción de sus partes o en su totalidad es libre, siempre que sea citada la fuente.





# Índice

<b>Introducción</b>	<b>15</b>
Las grandes disyuntivas argentinas	16
La cuádruple sostenibilidad	19

## Capítulo 1 /

<b>Superar la lógica del péndulo y el empate hegemónico</b>	<b>31</b>
Un ancla para el futuro: el péndulo	37
Construir la salida del péndulo	45
El punto de partida común y las imágenes de futuro alternativas	48
El escenario del desarrollo integral y su narrativa	60

## Capítulo 2 /

<b>Recuperar el crecimiento sostenido y erradicar las crisis endógenas</b>	<b>67</b>
Sin crecimiento no hay futuro	68
Los ciclos de “stop and go”	72
La inflación, nuestro nudo gordiano	76
Herramientas de cambio	80

## Capítulo 3 /

<b>Desplegar nuestras capacidades productivas y transformar la matriz</b>	<b>91</b>
Impulsar la transformación de la matriz productiva	94
Consolidar los nuevos proyectos productivos estratégicos y sustentables	99
Expandir y diversificar las exportaciones	108
Mejorar la productividad	114



Fortalecer la producción sustentable basada en recursos naturales:	
los sectores de hidrocarburos y minería .....	119
Intensificar la articulación agro-industria sobre la base de la bioeconomía	
y la producción verde .....	125
Profundizar las políticas productivas para el sector informal	
y de la economía popular .....	130
Fomentar la competencia económica y regular en los casos	
de elevada concentración .....	135
Potenciar la actividad turística y fortalecer la industria cultural .....	138

## Capítulo 4 /

### **Transformar y potenciar el territorio** .....

Generar nuevos polos urbanos en distintos lugares de nuestro país.....	149
Reducir las brechas y desbalances territoriales .....	157
Planificar la ciudad del Siglo XXI para hacerla sustentable, resiliente y equitativa ..	159
Potenciar el rol de los espacios periurbanos para la seguridad, la soberanía alimentaria	
y los servicios ambientales.....	165
Fortalecer nuestro abordaje sobre el espacio marítimo y aeroespacial .....	171

## Capítulo 5 /

### **Mejorar la calidad de los bienes públicos y garantizar**

#### **la protección social** .....

Reconocer y jerarquizar las formas que adquiere el trabajo en la actualidad .....	184
Fortalecer el sistema de cuidados en el marco de las políticas de equidad	
de género.....	191
Promover una educación de calidad con base federal.....	193
Construir nuevos pactos por la salud en la Argentina post pandemia .....	202
Reducir las brechas de desigualdad y lograr una protección social	
multidimensional .....	208

## Capítulo 6 /

### **Potenciar las transformaciones socio-ecológicas**

#### **apostando a nuestro porvenir** ..... 219

Apostar a una política externa que garantice el financiamiento climático  
y los recursos estratégicos ..... 222

Fortalecer las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático  
y la reducción de riesgo de desastres ..... 228

Promover la transición energética ..... 231

Impulsar las transformaciones hacia la agricultura sustentable ..... 238

Fortalecer la gestión integral de los recursos hídricos y las políticas de uso  
del suelo ..... 244

Potenciar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos ..... 245

Fortalecer los canales democráticos para la justicia ambiental ..... 255

## Capítulo 7 /

### **Profundizar nuestra democracia, construir un nuevo**

#### **contrato político** ..... 263

Fortalecer un horizonte de mayor igualdad de derechos  
y posibilidades ..... 265

Los desafíos por venir. Consolidar una educación ciudadana  
y el diálogo intergeneracional ..... 272

Hacia un cambio cultural: superar el cortoplacismo y el binarismo extremo,  
fomentar nuevos valores ..... 277

Profundización la democracia: una serie de acuerdos sobre Derechos Humanos,  
Género y Justicia ..... 288

La democracia del futuro. Un nuevo contrato democrático para una mejor cali-  
dad de vida, un Estado presente y eficiente y una mayor y mejor participación  
ciudadana ..... 294

Capítulo 8 /

**Fortalecer al Estado y mejorar sus capacidades** ..... 305

Fortalecer las capacidades de planificación del Estado ..... 311

Robustecer las competencias en prospectiva y anticipación ..... 318

Alcanzar una mayor integralidad y coordinación en la gestión estatal ..... 320

Fomentar la formación, capacitación y la transparencia en la contratación  
estatal ..... 329

Impulsar la digitalización inclusiva ..... 330

A modo de epílogo /

**La imagen de la Argentina Futura** ..... 341

Referencias bibliográficas ..... 349

Agradecimientos ..... 361

.....





## Introducción

---

El futuro no se puede predecir con certeza. Pero sí puede en buena medida explorarse, debatirse y construirse. Este libro es una exploración del futuro deseable y posible para la Argentina. *Deseable* porque partimos de fuertes convicciones democráticas, igualitarias, de justicia social. *Posible* porque este libro no es una expresión de deseos, sino el análisis de un camino que la Argentina puede recorrer en varios años, avanzando paso a paso. Desde el punto de vista de lo que podemos desear, seguro que hay futuros más esplendorosos y perfectos. Pero nosotros y nosotras partimos de la realidad de la Argentina de 2022 para proponer lineamientos que podríamos seguir en algunos temas durante una década o incluso más.

Nuestro país tiene hoy una enorme oportunidad. El escepticismo y la desazón, que tienen una larga historia cíclica en el país y que ahora se potencian en el mundo a partir de la experiencia durísima de la pandemia, han tenido un triunfo extraordinario. Necesitamos promover grandes debates en Argentina acerca de las estrategias de desarrollo de largo plazo, las políticas de largo alcance que son imprescindibles para aprovechar oportunidades que permitan un salto cualitativo en nuestro desarrollo nacional, cómo aprovechar posibilidades del contexto global, cómo utilizar recursos estratégicos, cómo fortalecer las capacidades tecnológicas, cómo transformar la matriz productiva. Hay acciones y decisiones. Hay planes, proyectos de ley y obras de infraestructura. La

Argentina precisa que el debate social y político aborde cómo aprovechar esta oportunidad para construir un país productivo, próspero, justo, inclusivo, más igualitario y más democrático.

Realmente, existe esa oportunidad. Este libro es un aporte para que la asumamos subjetiva y colectivamente. Incorporemos esa oportunidad a nuestros conocimientos, a nuestros debates, propuestas y diferencias. Porque si no se logra que el país sea consciente de esa posibilidad, inexorablemente se perderá.

## Las grandes disyuntivas argentinas

En los debates sobre el futuro argentino hay controversias explícitas e implícitas que necesitamos repasar y sistematizar. Aquí expresamos algunas tensiones para contribuir a mostrar algunos balizamientos del rumbo argentino futuro.

Para lograr el bienestar de su población la Argentina necesita crecer con inclusión. Esa afirmación, que parece ser trivial, plantea al menos tres tensiones relevantes. En primer lugar, todas las demandas ambientales y vinculadas al cambio climático deben articularse con esa necesidad de crecimiento. Si se proyectara el PBI argentino que hoy no genera ningún tipo de contaminación, una parte inmensa de la Argentina se incorporaría a la pobreza. Por eso, para resolver el crecimiento y su compatibilidad con la sostenibilidad ambiental es clave –como ha-

cen todos los países- diseñar en el tiempo la transición ecológica y la transición energética.

En segundo lugar, cuanto más crece la economía argentina más aumenta la necesidad de importaciones. No hay manera de crecer sin utilizar divisas. Eso se debe a que los procesos productivos requieren insumos y bienes intermedios producidos en otros países. Por lo tanto, todo proceso de crecimiento va a tener una “restricción externa”, la necesidad de dólares para importar. En la historia de las últimas décadas, cuando faltan divisas, los procesos de crecimiento se transforman en estancamiento o recesión. Para lograr resolver ese problema es imprescindible aumentar las exportaciones y avanzar en una sustitución inteligente de importaciones. Inteligente significa que sólo se sustituyen procesos donde en la balanza final la Argentina gana (y no pierde) divisas.

En tercer lugar, si para crecer hacen falta divisas será imposible lograrlo si todas las divisas que el país genere se destinan al pago de la deuda externa. Por lo tanto, para lograr el crecimiento la Argentina requiere sostenibilidad del endeudamiento. Todo ello es factible si la Argentina consolida un proyecto de desarrollo soberano, con crecimiento inclusivo. Tenemos enormes capacidades productivas para desplegar como país, con oportunidades muy importantes de incrementar sustancialmente las exportaciones.

Ahora bien, si el crecimiento beneficiara a un pequeño sector de la población no mejorará el bienestar general. Para beneficiar a toda la sociedad el crecimiento debe estar acompañado de una serie de políticas



económicas distributivas que permitan generar empleos, mejorar los ingresos, bajar la inflación y reducir la pobreza. Así como de políticas educativas y de formación que fortalezcan las capacidades de nuestros trabajadores y trabajadoras en un marco de igualdad de oportunidades. Todo ello requiere de lineamientos de políticas públicas para los próximos años.

Este libro mira al futuro. Un debate sobre la historia económica argentina requiere varios tomos. Aquí nos detenemos en una sola figura, clave para construir el futuro: la idea del péndulo argentino propuesta por Diamand en 1983. El vaivén periódico entre políticas ortodoxas y heterodoxas ha tenido un efecto peculiar en la evolución del PBI y del PBI per cápita en Argentina en comparación al resto de la región. Como sociedad, nos ha ido peor que a otras de la región. Retomar el problema del péndulo no implica colocarse en algún lugar equidistante entre esos dos enfoques de la economía, de la política y de la pregunta por el desarrollo. Es muy evidente cuáles han sido los períodos en que ha mejorado la producción, el trabajo y el bienestar de los habitantes del país. Los datos son elocuentes. Quienes partimos de una convicción de desarrollo con inclusión, de incremento de la producción, de distribución equitativa, quienes partimos de convicciones democráticas e igualitarias, debemos contribuir a la elaboración de una mirada de largo plazo para la Argentina. Necesitamos lineamientos que permitan un desarrollo integral.

## La cuádruple sostenibilidad

En este libro hablamos de un desarrollo económico, social, ambiental y políticamente sostenible. Un desarrollo que supere las crisis recurrentes, que permita que esta sea la última crisis endógena de la Argentina. Económicamente sostenible implica que el propio proceso de crecimiento no genere desequilibrios tales que amenacen estructuralmente su propia continuidad. Socialmente significa que no sea un crecimiento que genere exclusión, sino que sea para el bienestar del conjunto de los y las habitantes del país. Ambientalmente sostenible implica una perspectiva innovadora del desarrollo que permita luchar contra el cambio climático, porque no habrá bienestar si no cuidamos al planeta, nuestra Casa Común. Políticamente sostenible implica generar los consensos culturales para que las variaciones del sistema político democrático no amenacen los principios básicos del desarrollo integral.

El cambio de paradigma que esto implica es significativo. Frente a un problema determinado (pobreza, desempleo, estancamiento, etc.) la propensión es a resolverlo de la manera más rápida posible. Este libro abre la pregunta de si en algunas situaciones no habrá que escoger entre resolver problemas de manera rápida o de manera duradera. Sin duda, hay problemas que no pueden esperar ni un día, como el hambre o la desnutrición infantil. Pero si aplicamos el criterio de perentoriedad sobre todos los problemas nacionales podremos tener medidas efímeras, cortoplacistas, más que cambios estructurales, de largo plazo.

Es necesario un Plan de Desarrollo Integral. Este libro aspira sólo a promover propuestas y debates para que el futuro pueda ser construido y planificado, a la vez con flexibilidad y firmeza. Un paso y un estímulo para construir ese Plan integral. La planificación es una condición necesaria para alcanzar los objetivos que la Argentina necesita. Requiere una activa participación de los distintos sectores del gobierno, de los diferentes niveles del Estado y del protagonismo de la sociedad. El llamado a aprovechar la oportunidad de la Argentina Futura es una convocatoria a asumir el protagonismo en este proceso.

El contexto global está marcado por la incertidumbre. El cambio climático, la pandemia, las guerras, la caída mundial de los indicadores de desarrollo humano, la inflación generalizada y los abruptos cambios políticos. La incertidumbre es la marca de la época. De un modo más profundo y persistente que en el pasado.

¿Por qué y cómo definir un proyecto de largo plazo para la Argentina en ese marco? Primero, junto con la incertidumbre, hay tendencias globales. Por ejemplo, respecto de procesos productivos, en temas energéticos, ambientales y muchos otros. La Argentina tiene que conocer los diferentes escenarios y construir la suficiente flexibilidad para posicionarse en función del interés de los argentinos y argentinas en contextos cambiantes. Segundo, la Argentina tiene que comprender que hay problemas económicos, sociales y políticos propios del país que necesitamos resolver para enfrentar mucho mejor cualquiera de esos escenarios. Hay una dimensión endógena, que explicaremos en el primer capítulo, que es necesario abordar y resolver.

Tercero, si bien el mundo es cada vez más interdependiente, incluyendo las grandes desigualdades de poder existentes, la globalización no ha sido acompañada de instituciones globales con capacidad de regular a los actores y organizaciones más poderosas.

En esta etapa la globalización ofrece más libertad para el mercado y los capitales financieros, y más incertidumbre para la inmensa mayoría de la población.

Quizás surjan más adelante instituciones supranacionales de otras características, con capacidad de regulación. Pero mientras tanto los estados nacionales son las únicas instituciones que pueden actuar para reducir y amortiguar la incertidumbre. Sólo el Estado, y eventualmente el Estado en articulación con otros como es el caso de los bloques regionales, puede asegurarles a sus ciudadanos y ciudadanas que no pasarán hambre, que tendrán una vivienda, que accederán a la educación o la salud. El Estado tiene la responsabilidad de reducir las incertidumbres. La integración regional y la cooperación internacional son herramientas fundamentales en esa tarea.

Sin las leyes y políticas del Estado, el mercado sería todo. El mercado jamás otorga derechos. Los derechos son ley y la ley es soberana. De allí la enorme prensa que hace décadas tiene la idea de que los estados han desaparecido. Porque son los únicos que puedan pensar en intereses generales, en tensión o contrapuestos a las lógicas del mercado. Por eso, allí donde el mercado multiplica la incertidumbre, el Estado debe asumir la tarea de construir futuro. De garantizar futuro. De que el futuro sea un derecho. Y que no sea un derecho degradado, sino que

el protagonismo social y político pueda devenir ley para instaurar el horizonte de lo deseable y lo posible.

En la lógica del capitalismo financiero y trasnacional, uno de los problemas recurrentes es la tesis de que toda empresa, siempre, busca invertir allí donde hay menos costos y, por lo tanto, menos derechos. Ese problema existe, pero ningún país lo ha encarado con éxito a través de la destrucción de los derechos sociales y laborales. Hay otra forma de abordar esa dificultad y es garantizando una población con alto nivel educativo, con garantías de paz y jurídicas, con una macroeconomía previsible, con un Estado eficaz con instituciones sólidas, con una ciencia y tecnología robusta con capacidad de generar innovaciones productivas y sociales. Frente a la lógica predatoria del corto plazo, es necesario construir y reconstruir una lógica instituyente de largo plazo que jerarquice el bienestar de las grandes mayorías con respeto a todas las minorías.

El cortoplacismo no es exclusivo del mercado. En contextos de crisis puede atravesar a todos los intereses y demandas sectoriales. Pero con la sumatoria de esas demandas no se construye un proyecto. Porque un proyecto de país coloca por encima el interés general, o de inmensas mayorías, antes de cada sector particular. ¿Cómo se sale por arriba del laberinto de los intereses sectoriales? Es necesario construir criterios de bienestar general y generar recursos para aquellos actores o niveles institucionales que quieran impulsarlos.

La construcción de una Argentina productiva, socialmente justa, con un Estado eficaz, con previsibilidad económica, social e institucio-

nal constituye el mayor desafío que tiene el país. No se trata de que haya buena voluntad de todos y todas. Se trata de generar condiciones que guíen los intereses particulares en esa dirección del desarrollo integral. Si quien apuesta al corto plazo gana, no hay salida del laberinto.

Las propias reglas de juego deben propender a que quien absolute el interés sectorial en contra del interés general salga perdiendo.

En un país repleto de urgencias y de presiones esto es más fácil de escribir que de hacer. Pero por eso mismo es clave construir los criterios por los cuales hay urgencias, como la indigencia, que son de máximo nivel y otras que no pueden ocupar el mismo lugar. Tiene que haber prioridades y estar organizadas en el tiempo.

La Argentina necesita conversar, debatir y planificar su futuro. Este libro es un aporte para potenciar ese debate. Lejos de un punto de llegada, busca aportar a dinamizar ese proceso.

El futuro está actualmente en debate en todo el mundo. Las instituciones que se dedican a estudiar y planificar el futuro incorporaron nuevos temas y ganaron visibilidad. El futuro es inexorable. O se construye colectiva y democráticamente, o las lógicas individualistas y predatorias se van a imponer.

El argumento de este libro parte de la reconstrucción de lo que ha significado la lógica pendular en la Argentina y sus consecuencias. Sin superar la lógica pendular no hay proyecto político ni económico sostenible. El libro propone una narrativa divergente. ¿Qué sucedería si continúa la lógica pendular y qué podría suceder, en cambio, si el país

se esfuerza en salir de ese atolladero, en encauzar un camino con el mayor apoyo posible de diferentes sectores, y en desarrollar las estrategias para sostenerlo y profundizar así nuestro régimen democrático, nuestra justicia social y generacional?

Los dos escenarios planteados llevan a situaciones futuras muy disímiles, que son analizadas en el Capítulo 1 conformando un escenario en donde persiste la lógica pendular y otro que logra superarla, apoyándose en la construcción de un camino con acuerdos que sostengan las distintas transiciones que se requieren en la Argentina.

A primera vista el planteo podría resultar algo esquemático, en el sentido de que no se identifican escenarios intermedios. Pero si coincidimos en el diagnóstico sobre la lógica pendular, los escenarios intermedios no resultan realistas. No es posible un desarrollo integral de la Argentina, con mejores condiciones de vida para su población, con la mejora de sus capacidades productivas, si no se da una superación de aquella lógica. Esta es la idea fundamental que la contraposición de escenarios planteada busca remarcar.

Este análisis descarta la posibilidad de que se supere la lógica pendular con la instauración de un régimen de ajuste pro mercado que destruya o debilite gravemente los derechos sociales. Porque Argentina tiene una larga tradición de luchas sociales y de reivindicaciones por la igualdad. Es una sociedad productora de derechos, incluso en las condiciones difíciles que le toca atravesar. Sus fuerzas sociales y sus tradiciones políticas no van a aceptar sin más el empobrecimiento y el debilitamiento de la calidad de la vida social y de la vida democrática.

Luego de plantear estos escenarios, en los sucesivos capítulos se trabaja sobre la visión de futuro del escenario deseable, desplegando sus argumentos y lineamientos para alcanzar el desarrollo integral. Este escenario deseable y posible retoma el valor por la igualdad y la inclusión social en la Argentina en un contexto de ampliación de las oportunidades productivas y de fortalecimiento de nuestro papel en el orden global. Los capítulos 2 a 8 analizan estas transiciones en cuanto a la macroeconomía (Capítulo 2), la producción (Capítulo 3), el territorio (capítulo 4), el trabajo, la salud y la educación (capítulo 5), la cuestión ambiental (capítulo 6), la democracia y la dimensión cultural (capítulo 7), y la transformación del propio Estado (capítulo 8).

Alcanzar este escenario requiere la construcción de un nuevo contrato de derechos y responsabilidades. Eso presenta enormes desafíos. El primer desafío es que los derechos garantizados por la Constitución Nacional y en las leyes se cumplan de manera ecuánime. En una sociedad constitutivamente desigual se trata de un desafío constante del poder público y de la sociedad. Podemos referirnos al acceso a la educación y a conocimientos, o podemos referirnos al acceso a la justicia y la seguridad, o a la libertad de expresión. Por definición, la desigualdad de poder (económico, de género, territorial, de edad o étnica) se traduce en la desigual posibilidad de acceder a derechos.

El otro desafío, quizás aún más difícil, es que cada persona y sobre todo cada grupo asuma sus responsabilidades plenas. Responsabilidades que derivan de los nuevos contratos y acuerdos generados, porque sin asumir las reglas de la convivencia, la construcción de un proyecto



nacional común sería una quimera. Preferimos tomar distancia de una visión edulcorada de que cada grupo de interés podría hacer prevalecer el interés general o encontrar la articulación perfecta entre su propio interés y el de la comunidad. En toda sociedad hay desigualdad, hay conflictos de intereses y hay grados de antagonismo. Y en toda sociedad democrática las fuerzas sociales y políticas que buscan el bienestar general o de las grandes mayorías tienen la responsabilidad de lograr el respaldo en el proceso electoral. Por eso, el nuevo contrato también requiere de nuevos consensos culturales y políticos acerca del futuro. Para que la sociedad no celebre, sino que condene, a quienes escapan de sus obligaciones éticas y jurídicas.

Hemos construido esta visión pensando en un horizonte de diez a quince años. Lejos de ser un texto cerrado, es un aporte para el trabajo colectivo de ampliar la imaginación social, cultural y política. Porque pensar el futuro permitirá tomar decisiones no sólo en el presente, sino en el camino que llevará a un desarrollo integral de la Argentina.

Hay grandes problemas y enormes oportunidades. Nuestra convicción es que el largo plazo es urgente.

Alejandro Grimson





# 1

## **Superar la lógica del péndulo y el empate hegemónico**





## Capítulo

# 1

### **Superar la lógica del péndulo y el empate hegemónico**

---

Argentina ha tenido y tiene serias dificultades para lograr períodos de crecimiento sostenido de su economía y para generar bienestar para el conjunto de su población.

Para comprender esta dificultad no alcanza con considerar que es lógico que le cueste desarrollarse a un país como la Argentina, del Sur global, de América Latina. Argentina ha tenido momentos destacados en su desarrollo productivo y social, y cuenta con recursos y capacidades considerables como para estar pasando por los problemas de pobreza, exclusión, inflación que afectan el presente de todos y todas y el futuro de nuevas generaciones.

Además de los problemas que afectan a todos los países sudamericanos, hay problemas específicamente argentinos. Un puntapié inicial para intentar superar este atolladero es comprender, sin demasiados tecnicismos, la complejidad de nuestras dificultades. Para ello, apelaremos a dos metáforas elaboradas por el pensamiento económico y social del país: las figuras del *péndulo argentino* y la del *empate hegemónico*. Estas figuras conceptuales condensan una retrospectiva sobre los prin-

cipales problemas que atraviesa la Argentina. A la vez, nos ofrecen algunas claves para construir caminos para superarlos.

En lugar de transitar una dinámica progresiva hacia un desarrollo productivo y social, o de atravesar diferentes estadios, o ciclos, la economía nacional se choca recurrentemente con crisis de crecimiento. Es decir, luego de varios años de crecimiento sostenido del Producto Bruto Interno (del conjunto de las actividades económicas en el país) atravesamos sucesivos años de decrecimiento o estancamiento. Este problema no es solamente de la Argentina.

Sin embargo, sí es característico de nuestro país lo pronunciado de esta dinámica llamada “*stop & go*”, por la recurrencia del “detenerse y seguir”. Y también son específicos de la Argentina algunos de los procesos que se derivan de esta dinámica económica zigzagueante en el curso de sus actividades productivas.

La raíz del problema del crecimiento tiene que ver con la estructura productiva del país, con la forma y el funcionamiento de sus principales sectores productivos. El aparato productivo no funciona como un sistema integral, con canales de comunicación, factores que fluyen entre los mismos y códigos en común. Se compone de sectores yuxtapuestos, no integrados. A su vez, estos se encuentran representados en la dinámica política y social por actores con alto poder de veto, pero con escaso poder sostenible para terminar de conducir el proceso económico hacia un modelo de desarrollo. Estas características configuraron la dinámica nacional, son estructurales e históricas, económicas tanto como políticas. El país pendula a lo largo de las décadas entre estrategias distintas,

más mercado-internistas, más liberales, más heterodoxas u ortodoxas, sin poder sostener una estrategia consensuada a lo largo del tiempo.

A eso se llama el “péndulo argentino” (Diamand, 1983), a ese vaivén que atraviesa la política económica y la política general del país desde mediados de los años ´50. Diamand explica que el problema radica en que la estructura productiva argentina se encuentra desequilibrada, ya que tenemos un sector agropecuario con una productividad relativa elevada respecto al resto del mundo, por lo cual este sector puede exportar y generar las divisas, pero que no genera empleo suficiente; mientras que la industria tiene esa capacidad, pero al tener una productividad baja en términos internacionales, no solo no puede exportar sino que requiere de muchos insumos importados para su funcionamiento. Así, cuando la economía empieza a crecer, eso tarde o temprano deriva en una crisis de la balanza de pagos. La capacidad exportadora del país no provee las divisas necesarias para responder a dicho incremento en la demanda de insumos importados que requiere la industria.

Esta presión sobre la balanza de pagos se traduce en una devaluación del tipo de cambio, que funciona como una forma de “enfriar” la economía reduciendo el consumo interno y otorgando ventajas a los sectores que exportan. Así, la estrategia expansionista choca con la escasez de dólares, y la estrategia ortodoxa de ajuste genera pérdida de poder adquisitivo, interrupción del ciclo de crecimiento y destrucción de capacidades productivas. Los problemas de fondo no se solucionan, sino que, al contrario, se van agravando con la consecución de las estrategias y la lógica de generación de crisis cíclicas.



Las distintas estrategias de desarrollo de esta lógica pendular también se topan con la dificultad política de la impugnación por parte de los otros sectores económicos y sociales: con la pérdida de consenso por la acumulación de demandas, con la táctica de no inversión de los sectores económicos o las actitudes rentísticas y especulativas.

Por supuesto, en lugar de analizar esta dinámica como estrictamente económica puede y debe ser analizada desde un punto de vista político. En el último medio siglo los casos ortodoxos redujeron la actividad y el empleo, incrementando la exclusión social y la pobreza. Sin embargo, los momentos con mayor crecimiento industrial encontraron no sólo dificultades económicas, sino también políticas.

La sociología ha descripto el escenario argentino a partir de la figura del *empate hegemónico* porque ninguno de los bloques que se impugnan entre sí llega a dirigir al conjunto social por un largo período de tiempo. La situación política y social de la Argentina se da en términos de un “*empate*” entre “fuerzas alternativamente capaces de vetar los proyectos de las otras, pero sin recursos suficientes para imponer, de manera perdurable, los propios” (Portantiero, 1977: 531). El empate hace que la estrategia de desarrollo y de acumulación económica pendule, sin poder acumular energías en una dirección ni alcanzar a reestructurar los distintos elementos del aparato productivo como para sentar las bases de un sistema virtuoso, que permita expandir la economía generando empleos de calidad, innovación y bienestar. De este modo, las figuras del *péndulo* y del *empate* nos permiten comprender el tipo particular de relación con el futuro que se establece en la

configuración argentina. Ambas nos hablan de una dinámica temporal, incluso de una temporalidad en suspenso, de situaciones de crisis recurrentes que atraviesan la vida de los argentinos y las argentinas, y nuestra propia organización social e institucional. Como resultado, el país atraviesa periódicamente crisis de restricción externa (de divisas) y una alta volatilidad en el ritmo del crecimiento económico. Esas crisis endógenas provocan un aumento de la inflación y de la pobreza y debilitan la inversión productiva. En el plano cultural y de largo plazo, se arraigan modos de comportamiento corporativos, con fuertes rasgos cortoplacistas y una dificultad por construir visiones de futuro. Cada crisis debilita las capacidades de acción estatal.

El péndulo y la lógica del empate producen también complicaciones en la gestión pública.

Muchas políticas no cursan un ciclo virtuoso de implementación, evaluación, aprendizaje y generación de nuevos problemas públicos, ya sea porque se interrumpen, porque nacen débiles, o porque en vez de ser evaluadas son directamente impugnadas. Esto genera dificultades para poder resolver desde la gestión los problemas públicos que afectan a la sociedad y redundan en una acumulación de demandas e insatisfacción con el sistema político.

La incapacidad de sostener el rumbo en lineamientos claves de políticas públicas nos dificulta también una mirada de mediano y largo plazo, el desarrollo de políticas de Estado que den coherencia a las principales áreas de intervención, que se complementen y produzcan sinergia entre distintos ámbitos de intervención institucional. Las cri-

sis favorecen debates sobre el presente, con distintas apelaciones al pasado, en detrimento de la confrontación de ideas sobre el futuro.

Una cuestión importante son los déficits de integración entre los sectores agroexportadores e industriales, formal e informal, nacional y trasnacional. Son sectores que se encuentran yuxtapuestos, no lo suficientemente integrados, y están orientados por metas y estrategias contrapuestas (Pucciarelli, 1999).

A nivel territorial hay un sistema productivo central, expandido a otras regiones de modo heterogéneo, con lógica de funcionamiento radial en su infraestructura y transporte. Esta dinámica territorial posibilita grandes oportunidades para la región Centro y grandes desventajas para el resto de las regiones. Los beneficios no alcanzan al conjunto del territorio nacional.

Los condicionantes para el desarrollo no terminan con la dimensión política y social del empate hegemónico ni con la dimensión económica y territorial de la estructura productiva. Estos aspectos impactan también en la dimensión institucional, en las propias capacidades del Estado. Conocemos las dificultades históricas y políticas de consolidación de una estabilidad institucional en buena parte del siglo pasado, de las recurrentes dictaduras y de las implicancias del terrorismo de Estado. Además, el Estado que se forja en este contexto de crecimiento inestable tiene una autonomía débil, ya que es objeto de puja de distintos intereses corporativos. Es un Estado que no tiene saldadas discusiones y decisiones referidas a su carácter inclusivo y federal.

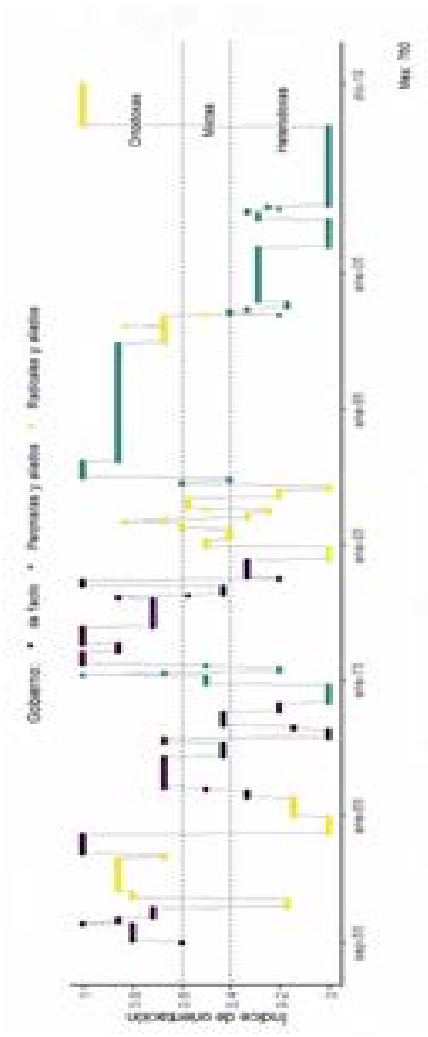
## Un ancla para el futuro: el péndulo

El péndulo es un ancla para el futuro argentino. Es un problema mucho más grave que en otros países de la región. En su despliegue, la oscilación pendular mostró ser una espiral descendente en materia de bienestar social, lo que implica condiciones de vida cada vez peores para las mayorías, mayor concentración de las riquezas y la propiedad, y posiciones de poder más asimétricas. Esta dinámica se expresa en los índices de pobreza e indigencia, déficit y precarización habitacional, ciclos de endeudamiento externo y alza de los niveles de deudas personales, inestabilidad cambiaria, inflación, mayores niveles de concentración de la propiedad y las riquezas, debilitamiento de las capacidades estatales, entre otros.

Las políticas pro mercado y las sucesivas crisis endógenas que el país ha experimentado generaron ciclos de destrucción productiva y deterioro de las condiciones sociales. La inflación y el bimonetarismo son las consecuencias económicas y financieras de estas falencias del aparato productivo, del tejido social y de los procesos políticos. Y afectan a todos los órdenes de la vida social.

La dinámica pendular y sus consecuencias económicas y sociales puede analizarse a partir de la evolución de distintas variables. En un artículo reciente Arza y Brau (2021) graficaron los vaivenes de la política económica. El Gráfico 1 analiza el péndulo en números a partir de un índice de orientación mensual de la política económica desde 1955 hasta 2018.

**Gráfico 1: Índice de orientación mensual de la política económica.**  
Argentina 1955-2018.



Fuente: Arza y Brau (2021)

Como puede verse en el gráfico, la política económica fluctúa entre orientaciones ortodoxas, mixtas y heterodoxas, más allá de los partidos y tipos de regímenes políticos en el gobierno.

Si tomamos la evolución del PBI de la Argentina desde los años sesenta a la actualidad, puede verse la dinámica de crecimiento denominada de “*stop & go*”, en forma de serrucho, que alterna períodos de crecimiento con períodos de recesión y cuyas disrupciones en la evolución de la actividad económica se condicen con cambios en la orientación de la política económica y con crisis endógenas. Según el período inciden también algunas crisis externas, pero las crisis más importantes tienen que ver con dificultades propias de la economía nacional, con decisiones tomadas en la historia reciente. Son crisis que terminan plasmándose en grandes devaluaciones, crisis de hiperinflación o grandes fugas de divisas.

**Gráfico 2: Argentina. Evolución del PBI per cápita en dólares**  
(a precios constantes del 2011). Años 1960-2021

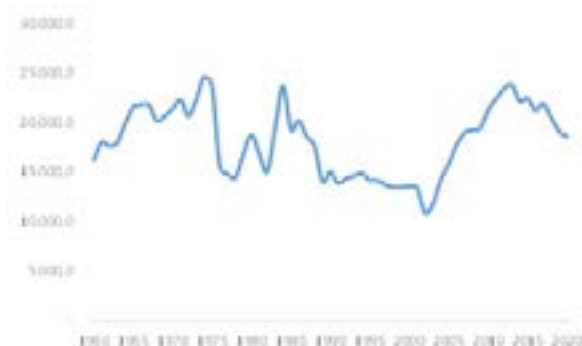


Fuente: Elaboración propia en base al Banco Mundial.

Esta dinámica en forma de serrucho del desenvolvimiento del PBI también se observa en el largo plazo con la variable evolución del salario industrial, tal como lo muestra el Gráfico 3. En el comportamiento zigzagueante de la evolución del salario inciden la estabilidad del crecimiento y los distintos modelos aplicados en la dinámica pendular de la política económica. El salario real también fluctúa en función de la evolución del tipo de cambio (el valor del dólar) y su incidencia en el poder adquisitivo.

Lo que muestra también el gráfico es el poder de puja de los trabajadores y las trabajadoras, volviendo a recuperarse en los ciclos económicos de las políticas llamadas “heterodoxas”, aunque no llegando a recuperar en ningún momento el valor máximo del año 1974.

**Gráfico 3: Argentina. Evolución del salario industrial en términos reales** (a precios constantes de 2016).

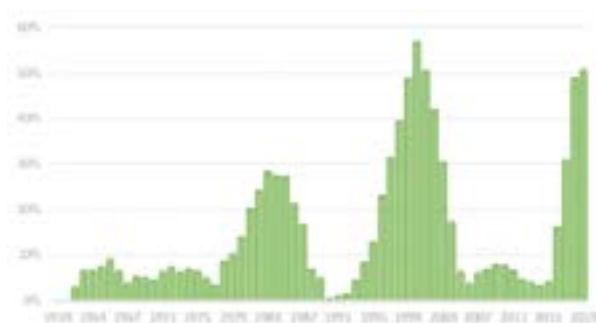


Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres y Min. de Trabajo.

Otra forma de acercarnos a ver el problema de la pendulación entre las políticas económicas es a través de la variable colocación de deuda en mercados internacionales como porcentaje de las exportaciones, tal como se muestra en el Gráfico 4. El gráfico 4 muestra la política pendular en la dinámica del endeudamiento externo, mostrando tres grandes ciclos de endeudamiento: el de la última dictadura, el que tuvo lugar durante el régimen de Convertibilidad y el del Gobierno de Cambios entre 2015-2019.

En los tres casos el gran endeudamiento llega a un pico en la etapa de culminación de los procesos. Los tres procesos de endeudamiento impusieron grandes condicionamientos sobre el sistema político y una mayor pérdida de autonomía para el Estado.

**Gráfico 4: Colocación de deuda en mercados internacionales**  
(en % de las exportaciones, promedio móvil 5 años)



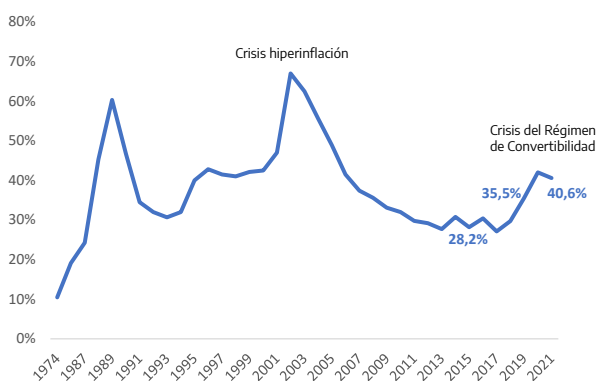
Fuente: Zeolla, Telechea y Veiras (2020).



Estos procesos de endeudamiento no redundaron en la creación de grandes proyectos estratégicos para dar solución al problema de la heterogeneidad de la estructura productiva argentina y de su falta de integración, o en grandes desarrollos de infraestructura. Los endeudamientos no redundaron en soluciones para los problemas productivos del país. Por el contrario, agudizaron los condicionamientos para transformar el perfil de las exportaciones y de las capacidades productivas.

Finalmente, una variable más y la más preocupante del derrotero de lógica pendular y dinámica de crecimiento y desarrollo interrumpido, es la de evolución de la tasa de pobreza en la Argentina. El Gráfico 5 muestra la evolución de la tasa de pobreza en la población desde 1974 hasta la actualidad.

**Gráfico 5: Argentina. Evolución de la pobreza por ingresos.**  
1974-2021



Fuente: Elaboración propia en base a estimación de Schteingart y Favata.

Como muestra el gráfico, el nivel de pobreza parte de poco más del 10% en 1974 hasta llegar a alrededor del 40% en la actualidad. Las grandes crisis son generadoras de pobreza. También lo es la acumulación de crisis periódicas, porque afectan las posibilidades de recuperación productiva y social y cuestionan la efectividad del sistema político y de las políticas, dificultando los procesos de recuperación y la construcción de grandes consensos para alcanzar la salida.

Los datos y gráficos de los últimos sesenta años son elocuentes. Hubo períodos de crecimiento del PBI, del PBI per cápita, de la producción industrial o de baja de la pobreza. Hubo momentos de caída de estos indicadores o de aumento del endeudamiento. Las alusiones simplistas al último medio siglo o a cualquier período de más de dos décadas como si el país estuviera atravesando una dinámica lineal son equivocadas. Es claro que hubo años y períodos muy buenos y otros que realmente comprometieron el futuro.

Ahora bien, el objetivo aquí radica en que cuando se analizan las series temporales de un período extenso como los últimos sesenta años de modo global, los mejores períodos no alcanzan para compensar y realizar un balance positivo de lo sucedido con la producción, el trabajo y el bienestar de los argentinos y argentinas en el largo plazo.

Entonces, a partir de lo que sugieren conceptualmente las figuras del empate y del péndulo, la dinámica de oscilación pendular se condice con la dificultad para desarrollar una senda de crecimiento y un desarrollo económico sostenido, redundando en pérdida de empleo de

calidad y nivel adquisitivo de la población trabajadora, y en la pérdida de capacidad productiva. Esto bloquea también el horizonte de largo plazo, tan necesario para el desarrollo de proyectos estratégicos que den solución a las dificultades de nuestro aparato productivo.

Las causas de esta dificultad son múltiples, históricas y estructurales, de allí que no sea fácil construir una salida. Porque se relaciona con aspectos económicos y productivos, como la conformación de la estructura productiva argentina y sus sectores productivos principales, orientados por estrategias distintas y con baja integración entre sí. Se relaciona también con el tipo de inserción internacional de la producción argentina, caracterizada por una canasta exportadora demasiado especializada en productos de bajo nivel de especialización. La dinámica económica que es consecuencia de esta constitución sectorial y de esta integración comercial internacional, deriva recurrentemente en el problema de la restricción externa (falta de dólares para sostener los procesos de crecimiento y desarrollo productivo) y de una inflación persistente y en el consecuente bimonetarismo que afecta todo el desempeño económico y financiero del país. La dinámica económica se relaciona también con un empate entre distintos bloques sociales, que dan sustento a las diferentes corrientes de política económica. Este conjunto de condiciones económicas, políticas y sociales genera las recurrentes crisis endógenas que padece la Argentina.

A su vez, las crisis recurrentes generan toda una cultura de las crisis cíclicas, rasgos que se suman a las dificultades para salir del esquema pendular, ya que se activan actitudes cortoplacistas, anti-inver-

soras, individualistas, corporativas y se puede extender sensaciones de frustración. Estos elementos socioculturales en ciertos contextos facilitan el inicio o el agravamiento de las crisis. Ahora bien, en la historia reciente de la Argentina hemos tenido también momentos de recuperación de los horizontes de futuro, es en esos momentos en los que nos debemos inspirar. Para superar esta lógica pendular, necesitamos preguntarnos cuál es la salida. Una cuestión ineludible es que ninguno de los problemas sociales y culturales derivados de la experiencia histórica analizada se resuelve desde un plano puramente moral. Porque los procesos descritos son el resultado de conflictos sociales históricos irresueltos y de procesos económicos y sociales concretos.

Sólo la construcción sostenida de otra experiencia económica, social y de las capacidades del Estado, puede transformar esa realidad. Construir esa otra experiencia, supone asumir el desafío colectivo de superarlos. Necesitamos comprenderlo cabalmente. Y revertir cualquier actitud de resignación.

## **Construir la salida del péndulo**

Debemos superar esta ancla que impide lograr un desarrollo integral. Para trascender el problema del péndulo es necesario un conjunto de cursos de acción y de acuerdos sociales. Un análisis de imágenes de futuro alternativas nos va a permitir profundizar en una mirada prospectiva, abriendo la imaginación política, dimensionando los desafíos y las oportunidades que podemos tener si nuestra sociedad logra emprender el camino del desarrollo integral sostenido.

A continuación, exploraremos la posibilidad de trascender la lógica pendular construyendo dos imágenes de futuro: una que logra trascender la lógica pendular y otra que queda atrapada en esta lógica.

Es necesario comprender que las soluciones para el mediano y largo plazo son integrales. Involucran la transformación productiva y la transformación del propio Estado como agente transformador. Para ello, es condición sine qua non construir un nuevo contrato social de derechos y responsabilidades. Por ello mismo, cualquier analista político de la Argentina podría sostener que esa solución es inviable, porque requiere tendencias inversas a una polarización creciente del sistema político. Entonces, si para salir del empate son necesarios acuerdos y un Gran Acuerdo no parece viable, lo que tenemos es una imagen de laberinto. Sin embargo, hay datos que pueden mostrar que es factible recorrer un camino de acuerdos parciales siempre con el objetivo de ampliarlos y fortalecerlos en pos de un desarrollo integral. Además, hay acuerdos que se firman entre partes y hay acuerdos sociales profundos, arraigados en la cultura política.

¿Qué datos son auspiciosos? La dinámica de la polarización y su sobre interpretación impide visualizar otros aspectos. Primero, el acuerdo sobre la democracia, los derechos humanos y el rechazo a la violencia política se funda en el gran acuerdo social del Nunca Más. Evidentemente, ha habido fuertes variaciones desde 1983, pero el acuerdo social persiste. También con importantes variaciones desde la misma fecha se inició un proceso de integración regional con países vecinos. A pesar de grandes avances y retrocesos, configura un cambio inmenso respecto

de la historia previa de nuestro país.

Ya en otro nivel, un camino a recorrer es lograr algunos acuerdos para promover políticas de Estado para sectores económicos y oportunidades productivas, como la Ley de Economía del Conocimiento u otros sectores estratégicos que se encuentran en agenda. Es clave que esto se potencie. Por supuesto, no se logrará un acuerdo básico para un desarrollo integral hasta alcanzar compromisos mucho más relevantes para no recaer en el péndulo, ni en experiencias de endeudamiento que han sido muy graves para la Argentina. Eso requiere establecer acuerdos y alianzas de largo plazo, tanto entre sectores políticos como entre y con los distintos actores sociales. Necesitamos construir compromisos que nos muevan de una mirada especulativa cortoplacista, para llevarnos a imaginar las posibilidades de futuro que podemos construir.

La Argentina tiene, entonces, dos urgencias en el corto plazo: mitigar las consecuencias de una nueva crisis endógena gestada en los últimos años, de endeudamiento desproporcionado y destrucción de fuerzas productivas, a lo que se le sumó el impacto de la pandemia, y al mismo tiempo debe construir definiciones sostenibles en el largo plazo. Por eso, el largo plazo es urgente en la Argentina.

La posibilidad de una salida de la dinámica pendular y de crisis endógenas recurrentes tiene distintos capítulos. Se trata de una transformación de aspectos medulares que hacen al desempeño económico, productivo, social y cultural del país. Implica encauzar las energías necesarias para la recomposición y la articulación de nuestras posibilidades productivas. Sin la corrección de las falencias de nuestro aparato

productivo, de los circuitos cortados entre sectores de la producción, entre el sector productivo y financiero y sin un diálogo sincero de cara al desarrollo de los acuerdos entre sectores, la salida de la lógica pendular no será posible. Reconocer esta cuestión como punto de inicio es la base para comenzar a recorrer el camino del futuro deseable y posible.

La estrategia de salida es multi-dimensional. Requiere de cambios en la experiencia social y política de la Argentina, así como en las principales dinámicas del desempeño económico. Por lo tanto, supone una serie de acciones y políticas muy puntualmente decididas e inter-relacionadas entre sí, concertadas con la participación no sólo de distintos sectores políticos sino también de diversidad de actores sociales.

¿Cuáles son los futuros posibles para el país? Un pensamiento sistemático sobre los futuros posibles haciendo uso de herramientas del método de escenarios, puede ayudarnos a imaginar y a trazar esa salida.

## **El punto de partida común y las imágenes de futuro alternativas**

Podrían construirse imágenes del futuro de la Argentina con muy distintos matices. En este caso lo hemos hecho focalizando en la posibilidad de salida del péndulo, porque de otro modo no es posible desplegar el horizonte del futuro deseable. El país necesita salir de la lógica pendular. Las imágenes que formulamos buscan orientar esa salida, contrastando entre dos posibles evoluciones, una que logra superar el péndulo y otra que se mantiene atrapada en su lógica. Este contraste entre futuros posibles nos permitirá construir una visión y una tra-

yectoria para el desarrollo integral de la Argentina en un mediano y largo plazo. El punto de partida de ambas imágenes es compartido: es la situación presente que atraviesa nuestra sociedad, que tiene tanto aspectos negativos, que son las situaciones que tenemos que revertir, como aspectos positivos en los cuales debemos apoyarnos. Este punto de partida se explicita en la Tabla 1.

**Tabla 1: Punto de partida de las imágenes de futuro, con aspectos negativos y positivos**

- Un nivel de pobreza de alrededor del 40% de la población
- Alta inflación
- Desequilibrio territorial
- Desequilibrios en el sistema político federal
- Incremento y volatilidad de los precios de los *commodities* agrícolas
- Renegociación de deuda externa
- Alto grado de polarización política y discursos de odio en crecimiento
- Oportunidades productivas con sistema de CTI fortalecido
- Trayectoria y resiliencia industrial
- Sistema de previsión y protección social con amplia cobertura
- Una agenda estatal permeada por las políticas para la equidad de género
- Continuidad democrática, con aspectos a mejorar
- Experiencia de pandemia: aprendizajes posibles y nuevos desafíos
- Creciente presión social e internacional para las políticas ambientales
- Contexto internacional: tensiones geopolíticas y multilateralismo debilitado



El punto de partida tiene en cuenta aspectos sociales, institucionales, económicos y productivos, políticos y el contexto internacional. Se caracteriza por el alto nivel de pobreza que aqueja al 40% de la población en un contexto de reactivación económica. Es un contexto también de alta inflación anual y acumulada. En términos institucionales y territoriales se destacan cuestiones que no son coyunturales, sino aspectos estructurales de la configuración político territorial de nuestro país relacionadas con las dificultades ya mencionadas de nuestra estructura productiva.

Por un lado, un alto desequilibrio en el sistema político federal, en el sentido de la distribución de recursos y de desigualdades en la calidad de los servicios fundamentales, con diferencias notables entre regiones y con falta de mecanismos institucionalizados de procesar acuerdos duraderos.

En cuanto al contexto internacional, la coyuntura actual está signada por una época de tensiones geopolíticas entre potencias, en la competencia tecnológica por el dominio de las nuevas tecnologías digitales y de la comunicación, y por una amenaza bélica global. Lo cual agudiza las incertidumbres sobre la situación económica.

Como en épocas pasadas también, el contexto de precios internacionales se caracteriza por el incremento y la volatilidad del precio de *commodities* agrícolas.

Esto generará oportunidades y riesgos, y nos pone ante el desafío de transformar la matriz productiva, complejizándola y desarrollando las transiciones necesarias para producir de manera sostenible. Ya que

tanto internamente como a nivel internacional las presiones por las transiciones ecológicas serán mayores en el futuro, y a su vez forman parte insoslayable de un modelo de desarrollo integral con equidad social, que significa también justicia ambiental y solidaridad con las generaciones futuras.

Argentina finalizó la reestructuración de la deuda en moneda extranjera con acreedores privados y refinanció la deuda con el Fondo Monetario Internacional. Evitó que los compromisos asumidos en el anterior período de gobierno produzcan un masivo incumplimiento. Y tiene algunos años sin vencimientos de gran envergadura. En el marco de este contexto de condicionantes el país cuenta con algunos activos para poner en juego. Esos activos son la base sobre la cual es necesario erigir la estrategia sostenida de desarrollo integral. Por ejemplo, en las capacidades de ciencia y tecnología fortalecidas hasta 2015 y actualmente con una ley que establece un aumento del presupuesto anual para estas actividades estratégicas. El país cuenta también con trayectorias industriales que lo distinguen en el conjunto de países de la región o de países no desarrollados. Estos desarrollos deben ser el puntapié para fortalecer nuestro aparato productivo y buscar las articulaciones y sinergias que nos permitan salir de los procesos de decrecimiento auto-inducidos.

También cuenta con un sistema de previsión y de protección social destacado en la región, sobre el cual debe apoyarse la posibilidad de recuperación y la transición hacia una economía de múltiples formas de empleo y de formas creativas y solidarias de trabajo. Los sistemas educativos y de salud tienen fortalezas y aspectos a mejorar.

Finalmente, el país cuenta con un sistema político con continuidad democrática durante casi cuatro décadas, aunque con algunos problemas políticos e institucionales que será necesario afrontar en términos de seguridad, de justicia, de inteligencia estatal, y de discursos de odio en crecimiento.

Ante esta situación como punto de partida, Argentina tiene dos alternativas. La pregunta clave que se impone es si efectivamente puede haber o no salida a la dinámica pendular y del empate. Es decir, si podemos forjar una trayectoria económica, política y social que nos permita afrontar las debilidades estructurales y diseñar salidas colectivas, apostando a un proyecto productivo y social sostenible en el tiempo y que brinde bienestar y desarrollo productivo. O si por el contrario no hallamos la manera de superar la lógica pendular, de impulsar las transformaciones productivas necesarias garantizando la inclusión y la equidad social y el país lejos de encontrar la salida, sucumbe en nuevas crisis periódicas y en un recrudecimiento de la polarización política, en mayores niveles de pobreza y conflicto social, todo lo cual supone serios riesgos para el sistema democrático y una peor calidad de vida para toda la comunidad nacional.

Si el país genera una estrategia concertada de desarrollo integral es posible comenzar a transitar ese camino que devuelva a nuestra sociedad la prosperidad y la justicia distributiva. Este camino supone plasmar una serie de estrategias que se relacionan entre sí, en el plano económico, social, cultural, político, ambiental y territorial. El horizonte temporal que consideramos para los posibles futuros es un mediano-largo plazo, entendiendo que las complejas dinámicas que hemos

analizado no son cuestiones que puedan reconfigurarse en un período de tiempo relativamente corto. Considerar el largo plazo es necesario también como criterio de calidad de nuestro accionar en el presente. Las acciones para construir ese mejor futuro deben poder aportar a la sustentabilidad, deben servir no sólo para salir de la coyuntura, sino que deben servir al país para abordar los múltiples plazos del horizonte. Deben poder conducirnos a un mejor futuro sostenible en el tiempo.

Es por eso que es necesario pensar e imaginar un tiempo futuro de largo plazo, analizando los principales cursos de acción que deben desarrollarse desde el presente para llegar a plasmar otros horizontes en nuestro país.

El método de escenarios es útil no porque permita prever exactamente acontecimientos futuros, sino en la medida en que dispara reflexiones y conversaciones estratégicas, más allá de los acuerdos o desacuerdos sobre los procesos específicos planteados en ellos (Gallopín, 2006).

Las imágenes de los escenarios futuros que hemos sistematizado en función de las claves de lectura del “péndulo” y del “empate” y de los diagnósticos multidimensionales, representan una exploración de las alternativas para el futuro de la Argentina, respondiendo a la gran pregunta sobre la continuidad o no de la lógica pendular, o más específicamente sobre la posibilidad de plasmar o no trayectorias que permitan ir superando dicha lógica. Estas imágenes representan dos trayectorias divergentes: un escenario de empate catastrófico y el escenario del desarrollo integral.

En la primera, los procesos que derivan en el empate argentino se siguen desarrollando, reproduciendo y nos hacen terminar en una situación catastrófica, sin poder dar soluciones a las principales dificultades que atraviesa nuestra sociedad, y aun peor, empeorando cada vez más. En la segunda, en cambio, se logra comenzar a encauzar la senda de una recuperación, de una interrupción del empate a partir de un cambio de signo de la lógica política y social. Significa la transición de la lógica del empate político a una lógica de revitalización social.

Estas trayectorias están dinamizadas fundamentalmente por fuerzas internas. Esto quiere decir que las llaves de la solución a nuestros problemas podemos encontrarlas en el marco nacional, en nuestro país. Es decir, o lo arreglamos nosotros y nosotras, o no lo arregla nadie. El método de escenarios nos permite enfocarnos en la sucesión temporal de procesos. Al considerar los problemas desde una perspectiva integral y multidimensional, podemos distinguir en el curso de las trayectorias diferentes dimensiones, que se constituyen en dimensiones críticas, orientando la mirada hacia los procesos que necesitamos encaminar.

Entre ellas, las dimensiones política y económica son cruciales. La dimensión política tiene que ver con la posibilidad de plasmar acuerdos sociales lo suficientemente amplios como para encarar las transformaciones necesarias y sostener un rumbo, con un camino de debates y acuerdos que puedan plasmarse y permear la gestión del Estado, fortaleciendo las capacidades estatales en términos de gestión de la estrategia de desarrollo y fortaleciendo la trama social. Claro que esta estrategia política supone un contexto de crecimiento económico sostenible, que contenga y vaya morigerando las pendientes del crecimiento, que per-

mita desplegar y diversificar nuestras capacidades productivas. Los caminos posibles terminan configurando en el mediano-largo plazo dos imágenes distintas de futuro, dos perfiles de escenarios, que se presentan en el Diagrama 1, y que podemos evaluar cualitativamente en función de ciertas dimensiones críticas y su desenvolvimiento estimado, vinculadas a: el nivel de crecimiento económico, la distribución y los bienes públicos, ciencia y tecnología, equidad, conflicto social, gobernabilidad del sistema federal y sustentabilidad ambiental.

**Diagrama 1: Perfiles de los escenarios a mediano plazo**





El diagrama nos permite observar de forma gráfica y sintética, como es la suerte de las diferentes dimensiones críticas analizadas en cada trayectoria. Eso se deriva de hipotetizar sobre el curso de las diferentes acciones teniendo en cuenta la coherencia que debemos procurar entre las distintas dimensiones.

La imagen de futuro del escenario *Empate catastrófico*, representa a una sociedad con un alto nivel de conflictividad social e incapaz de desplegar el crecimiento económico, las políticas de sustentabilidad ambiental, una nueva lógica de gobernabilidad para el sistema federal, el desarrollo científico tecnológico, ni una más justa distribución y acceso a los bienes públicos. La imagen de futuro del *Desarrollo integral con mayor igualdad*, en cambio, sí logra ir dando respuesta a cada una de esas dimensiones críticas. Claro que no se supone que todos esos

logros ocurren al mismo tiempo y en un plazo de tiempo breve. Sino, al contrario, en un mediano plazo y a través de desplegar distintos procesos, en los que ahora vamos a profundizar.

El nivel de crecimiento dependerá –en el plano interno– de la decisión y la posibilidad de plasmar una estrategia de ordenamiento de las variables macroeconómicas claves, una cuestión que se apoya también en la dimensión institucional y política. Esto será posible institucionalizando ciertos acuerdos y logrando una convivencia virtuosa entre los actores económicos, mejorando la calidad de los mercados, logrando equilibrios en ciertas cadenas productivas formadoras de precios y con mayor información y transparencia.

Las imágenes de futuro se diferencian también por el resultado en cuanto a distribución y calidad de los bienes públicos. No existe un desarrollo integral sin mejoras en la distribución del ingreso entre sectores sociales, pero también sin igualdad de oportunidades en términos del género. La calidad de los bienes públicos como la educación, la salud y el transporte (bienes y servicios públicos) es clave también para garantizar condiciones de vida dignas de la población, horizontes futuros de bienestar y paulatinos avances hacia una sociedad más equitativa. Son claves también para aprovechar mejor nuestra extensión y diversidad territorial planteando mejores condiciones de habitabilidad del territorio e igualdad de oportunidades entre las distintas regiones. Las imágenes de futuro también se distinguen por el desarrollo que se le da a la ciencia, la tecnología y al sistema de innovación en general. En el escenario *Empate catastrófico* no se logra enraizar ecosistemas de innovación en las distintas regiones del país para el despliegue de las



transformaciones productivas y ecológicas necesarias, ni sostener los niveles de inversión en ciencia, tecnología e innovación. Cuestiones que sí va logrando a través del tiempo el escenario de *Desarrollo integral*.

La conflictividad social será distinta en uno y otro escenario. El conflicto social es inherente a toda sociedad. En un escenario de em-pate las lógicas corporativas impondrán una conflictividad destructiva. En cambio, en el Escenario de *Desarrollo integral* el conflicto social alimentará los caminos de transiciones. Los conflictos se transformarán en tensiones creativas. Es posible diferenciar los escenarios también en cuanto a la gobernabilidad que planteen del sistema federal. Sin mecanismos que aceiten y fortalezcan la gobernabilidad del sistema federal en base a criterios de justicia y equidad, y de sustentabilidad del desarrollo productivo, tampoco es posible plasmar la estrategia de desarrollo y bienestar. A lo largo de un camino de compromisos y acuerdos, el escenario de *Desarrollo integral* logra plantear e institucionalizar nuevos modos de administrar y superar los desequilibrios entre regiones.

Las imágenes de futuro también se distinguen por el nivel de sustentabilidad ambiental, en cuanto a la forma de gestionar los recursos naturales y el ambiente. Argentina debe iniciar la transición con responsabilidad hacia la justicia ambiental, pensada tanto en términos del tiempo presente como para las futuras generaciones.

Eso sólo es posible en un escenario de superación de la lógica pendular, que permita establecer políticas de Estado en materia ambiental, de mediano y largo plazo.

Finalmente, a través de este desarrollo es posible comprender por qué hemos denominado al peor de los escenarios como de *empate catastrófico*.

Es ilusorio creer que los ciclos pendulares pueden repetirse de modo indefinido como si al analizar la película no percibiéramos su creciente inviabilidad. Aquello que se logra construir en períodos de crecimiento con redistribución se destruye cada vez con mayor velocidad. El endeudamiento, la exclusión social persistente y las características de la polarización política hacen que el péndulo no sea sostenible mucho tiempo más. Si no se sale del empate se reproducirán ciclos cada vez más graves de estancamiento y decrecimiento de las economías. Se destruirán capacidades productivas y científico tecnológicas. Se incrementará la desigualdad social, de acceso a la educación y a la salud. Aunque en la actualidad pueda parecer exagerado, en un escenario catastrófico no podría descartarse que el pacto democrático ingrese en zona de peligro. De manera contrastante, el escenario deseable que denominamos de “desarrollo integral” es aquel en el que se han podido desplegar las discusiones, los debates y los acuerdos para entablar una gobernabilidad efectiva y equitativa del sistema federal. En esta trayectoria se ha priorizado la construcción de sendas de crecimiento económico apoyadas en las fortalezas de nuestro aparato productivo, y se han encarado las transformaciones requeridas para darle al sistema mayor articulación y lógica de sinergias entre sectores, entre el sector agropecuario e industrial, formal e informal, el sector productor de bienes y de servicios. Es el escenario que ha priorizado también las políticas para la equidad social y de género, y las políticas que se requieren para

una transición productiva hacia formas sustentables con fuerte apoyo en las capacidades de nuestra ciencia y nuestra tecnología, con fortalecimiento de nuestros sistemas de extensión y de innovación. En este escenario los conflictos son aprovechados por el sistema político para la mejora de la calidad de intervención estatal.

Hasta aquí hemos trazado a grandes rasgos las imágenes de futuro de dos posibles escenarios futuros. Para comprender mejor cómo es posible que el país transite hacia el escenario deseado es necesario desarrollar la narrativa que cuenta cómo se despliega este escenario.

## **El escenario del desarrollo integral y su narrativa**

El escenario de desarrollo integral con mayor igualdad es el que permite desplegar satisfactoriamente el conjunto de las dimensiones críticas. El rol del Estado es crucial para su desarrollo. Y aquí es necesario también pensar el Estado del futuro. Un Estado con capacidad estratégica, que da pie al fortalecimiento de la trama social que también es clave para poder hacerlo sustentable, para poder ir acumulando sobre las experiencias y fortalecer así un entramado público-privado involucrado de diversas maneras en el despliegue de capacidades productivas, en la gestión de lo público y de lo común. Un Estado que fortalece a la trama social es un Estado que puede trazar las normas necesarias para encauzar los procesos de desarrollo y que logra empoderar a la sociedad, una sociedad que comienza a comprometerse más cabalmente con el control democrático, con la participación en la inversión, con generar procesos de inclusión.

Gracias al despliegue de estos procesos principales, en el mediano-largo plazo, Argentina puede superar sus períodos de crisis endógenas e ingresar en un proceso de desarrollo integral, a través de un crecimiento sostenido, impulsado por el despliegue de nuevas capacidades productivas, con el fortalecimiento del mercado interno y una estrategia sólida en el plano internacional. Además del crecimiento, es fundamental que el país institucionalice reglas de juego que permitan una distribución más justa de los recursos y oportunidades, consolidando mercados más transparentes sobre la base de la competencia y la eliminación de las posiciones dominantes.

Por eso, no se trata de la clásica estabilización macroeconómica con la que periódicamente perdían los sectores asalariados en la Argentina. Estos cursos de acción permitirán ir generando empleos de calidad, dando condiciones para la formalización y la mejora de las condiciones de la economía social y solidaria, con políticas transversales de género y otorgando valor a la economía del cuidado, con políticas multidimensionales de protección social para atender a los sectores que en los distintos momentos todavía se encuentran vulnerables. La visibilización y el reconocimiento de la economía social y solidaria y de la economía del cuidado, forman parte fundamental de la política de protección social. Paralelamente se va plasmando una mejora sustancial en los bienes y servicios públicos con criterio federal.

Argentina será entonces una sociedad que ha apostado fuertemente a la inclusión de sus sectores jóvenes, a la formación y capacitación para el trabajo y la vida en comunidad, a través de políticas culturales que promuevan los valores de la solidaridad y la cooperación, y del

diálogo intergeneracional.

El factor político es decisivo para darle sostenibilidad a este proceso. Como se dijo, estos procesos se inician después de recorrer un camino de debates y acuerdos sociales y políticos, que sientan las bases para un Estado transformado, capaz de encauzar pujas históricas, orientando la participación social hacia objetivos desafiantes y compartidos. Con una intervención estatal eficiente, invirtiendo recursos y capacidades en los bienes públicos accesibles a toda la población a partir de la política educativa, sanitaria, de la protección social y las políticas sociales.

Es clave una estrategia desde el Estado porque no hay un único grupo sectorial que pueda liderar esa articulación social y política, e impulsar por sí solo los procesos de transformación. El Estado es el único que tiene la *posibilidad* de velar por los intereses de conjunto, regulando las lógicas de mercado y las lógicas corporativas de la puja distributiva. Los pilares sobre los que se deberá encauzar este camino son una armonización de las variables económicas claves, con la generación de empleo en un marco de estrategias para la mejora de la productividad, el impulso a las exportaciones y el desarrollo de sectores productivos estratégicos, que permitan afrontar de mejor manera los anteriores cuellos de botella del desarrollo argentino. Los horizontes compartidos hacia los que se dirigen las energías para poder encauzar este desarrollo son: construir un territorio más equilibrado para superar las grandes desigualdades de oportunidades y servicios, es decir de calidad de vida; profundizar las formas democráticas, forjando una democracia de alta intensidad, no sólo con un sistema electoral transparente y eficiente sino también con una mayor participación social y los compromisos con los criterios

de equidad.

Si lográramos superar la lógica pendular, el vaivén constante entre modelos de desarrollo, reconociendo los múltiples desafíos por delante, que son no solamente económicos sino también políticos, sociales y culturales, Argentina tendría la oportunidad de constituir realmente un país de bienestar para las generaciones presentes y futuras, contribuyendo a la comunidad global con bienes y servicios diversificados y enraizados en sistemas de innovación locales, con gran diversidad entre sus regiones pero con la garantía de pisos de bienestar en cada una de ellas.

Con un sistema institucional y una trama social fortalecidos, en donde cada sector social contribuye con su trabajo, su inversión, su conocimiento y su compromiso a la prosecución de los grandes desafíos. En este sentido, el futuro puede depararnos una senda de crecimiento y equidad. Sólo tenemos que comenzar por decidir transitar ese camino.

.....



# 2

**Recuperar el crecimiento  
sostenido y erradicar  
las crisis endógenas**







## Capítulo

# 2

### **Recuperar el crecimiento sostenido y erradicar las crisis endógenas**

---

Argentina necesita volver a pensar en términos prospectivos. Mirar para adelante y recuperar su futuro. Nos encontramos ante una nueva oportunidad de dejar atrás, de una buena vez por todas, las crisis endógenas que padecemos recurrentemente en las últimas cinco décadas. El estancamiento económico de varios años, combinado con una crisis de deuda y una pandemia que provocaron que más del 40% de la población se encuentre por debajo de la línea de la pobreza terminaron de demostrar la necesidad de lograr una salida del laberinto. Para eso, la condición necesaria es recuperar el crecimiento, porque sin el aumento de la producción no hay posibilidad de mejorar los ingresos, reducir la pobreza o mejorar la cantidad y calidad de empleo. Pero también sabemos que eso no es suficiente, porque para que ese crecimiento beneficie a toda la sociedad tiene que venir indefectiblemente acompañado de políticas económicas, distributivas y productivas que aseguren su sostenibilidad en el tiempo. El camino hacia una economía que presente un crecimiento sostenido, niveles bajos de inflación sin saltos cambiarios ni crisis recurrentes, no va a resultar nada fácil. Sin

embargo, es la única manera de terminar definitivamente con el comportamiento pendular que exhibe la Argentina hace años.

En este capítulo, se abordarán las diferentes condiciones macroeconómicas para lograr un crecimiento sostenido en el tiempo. En el siguiente capítulo, abordaremos las políticas productivas necesarias para lograrlo. En la mayor parte del resto del libro se abordan políticas distributivas para que ese bienestar alcance a toda la población.

## **Sin crecimiento no hay futuro**

Argentina necesita volver a crecer. El aumento sostenido de la actividad económica resulta fundamental dado que es la única manera de expandir los ingresos que genera la economía, aumentar las fuentes de empleo y el ingreso de divisas.

El crecimiento es la condición necesaria –pero no suficiente– para mejorar la calidad de vida de la población. Es tarea del Estado asegurar que esa creación de ingresos genere beneficios equitativamente. Sin crecimiento no es posible ampliar las oportunidades productivas, nuestra capacidad exportadora y generar las fuentes de trabajo de calidad que necesita nuestro país<sup>1</sup>.

---

1 El hecho de que la mejora de los ingresos de la población requiera un incremento de la producción conlleva una tensión adicional asociada a su impacto ambiental. Esto significa que la estrategia de crecimiento indefectiblemente debe incluir el diseño de políticas que compatibilicen el desarrollo de la actividad productiva con el cuidado del medio ambiente (esto será retomado en los capítulos 3 y 6). Por otro lado, es importante aclarar que esto no significa que haya una relación antagónica entre ambas cuestiones. Por ejemplo, el crecimiento conlleva mejoras en las tecnologías que permiten reducir la contaminación y las emisiones de gases. Asimismo, la mejora de los ingresos –con su consecuente reducción de la pobreza– ayuda a mitigar problemas ambientales.

En este sentido, si tomamos en cuenta que la población aumenta todos los años, el problema se vuelve más acuciante: Argentina tiene año tras año más habitantes que demandan un trabajo y un ingreso, pero como la capacidad productiva no aumenta, eso lleva al deterioro de la calidad del empleo (más informalidad y desempleo) y presiona al alza la cantidad de personas por debajo del nivel de la pobreza.

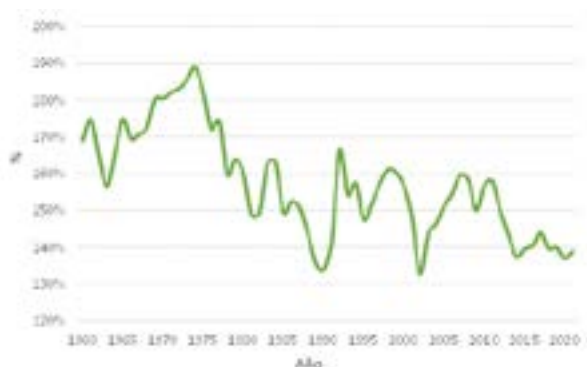
Es este, entonces, el gran desafío económico de cara al futuro: recuperar la senda del crecimiento para mejorar la calidad de vida de toda la población argentina.

Si tomamos una mirada retrospectiva de más largo plazo, lo que observamos es que desde hace mucho tiempo que a la economía le cuesta crecer. Podemos verlo a partir de un gráfico que compara el PBI per cápita argentino con el promedio de la región durante las últimas seis décadas.

Como se desprende del Gráfico 6, mientras que entre 1960 y 1975 el PBI per cápita de Argentina era en promedio un 75% mayor respecto al resto de América Latina (el 100% representa el promedio del PBI per cápita regional), desde 1975 la tendencia se vuelve declinante. En la actualidad el PBI per cápita argentino es solo un 40% mayor respecto al promedio de la región.

## Gráfico 6: PBI per cápita argentino en relación al promedio de América Latina 1960-2021

100% = PBI per cápita promedio de la región



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project Database (2020) y FMI.

En contrapartida, sabemos que casi todos los países de la región mostraron un crecimiento superior al argentino en los últimos 60 años. Así las cosas, resulta difícil asociar nuestra falta de crecimiento a los elementos estructurales comunes a los países de la región: el elevado nivel de informalidad en el empleo, la calidad del sistema educativo, la heterogeneidad productiva, el grado de inequidad en la distribución del ingreso, entre otros.

Al mismo tiempo, Argentina suele presentar mejores indicadores que otros países en estas variables estructurales. Otro rasgo distintivo de nuestra economía es su marcada volatilidad, reflejada en la brecha más amplia que se observa entre el mínimo y el máximo del Gráfico 7<sup>2</sup>.

La comparación regional muestra, además, que dicha volatilidad se explica más que nada por la presencia de recesiones más frecuentes y severas que el resto de los países, dado que la tasa máxima se ubica en torno a la media regional.

**Gráfico 7: Tasa de crecimiento 1960-2020**  
Promedio y dispersión



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project Database (2020) y FMI.

Retomando lo analizado en el capítulo anterior, esta es una muestra cabal del comportamiento pendular que ostenta la economía argentina desde hace ya mucho tiempo. Esto queda confirmado al analizar los distintos cambios de política (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial, entre otras) que se dieron no solo entre los distintos gobiernos,

<sup>2</sup> La volatilidad es entendida como el grado de dispersión que presenta la distribución de los datos. Técnicamente, el tamaño de la caja del gráfico refleja el rango entre cuartiles, mientras que los extremos se calculan tomando el estándar Tukey.

sino durante los mismos. En el trabajo citado Arza y Brau (2021) encuentran que entre 1955 y 2018 el rumbo de la política económica cambió en promedio cada dos años, aunque los ciclos de duración se hacen más extensos a partir de 1990. El otro dato interesante que encuentran es que no hay una relación uniforme entre la orientación de la política económica y el signo político, confirmando la falta de consensos mínimos en cuanto al manejo de la política económica.

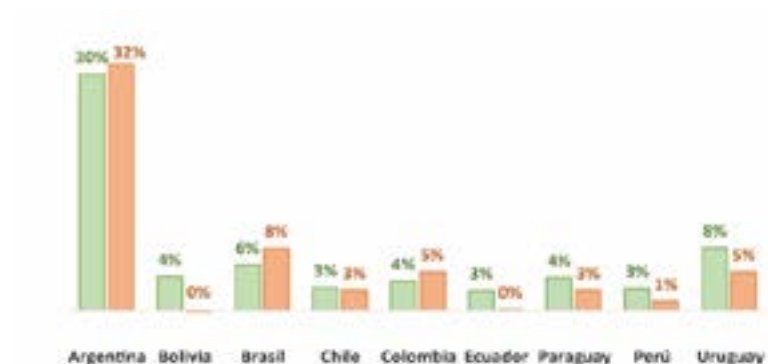
Este rasgo distintivo aporta un primer indicio de nuestro problema, dado que la mayoría de los trabajos empíricos encuentra que una elevada volatilidad afecta el crecimiento en los países en vías de desarrollo, explicado por la dificultad que esto les genera a las empresas para realizar proyecciones económicas, lo que desincentiva sus decisiones de invertir (Bakas et al, 2018). Ahora bien, la pregunta por detrás es por qué nuestra economía es tan volátil.

### **Los ciclos de “*stop and go*”**

El siguiente paso es entonces identificar cuáles son las variables de la economía argentina donde se observa un comportamiento muy alejado de lo que sucedió en el resto de los países de la región. Éstas deberían ser, precisamente, las que dan origen al movimiento pendular mencionado. Como se puede ver en el Gráfico 8, el rasgo distintivo de la economía argentina es su elevada inflación, combinada con los recurrentes saltos devaluatorios en el tipo de cambio que se observaron en los últimos años.

**Gráfico 8: Inflación y tipo de cambio nominal**

Variación promedio anual 2010-2019



Fuente: Elaboración propia en base a FMI y CEPAL.

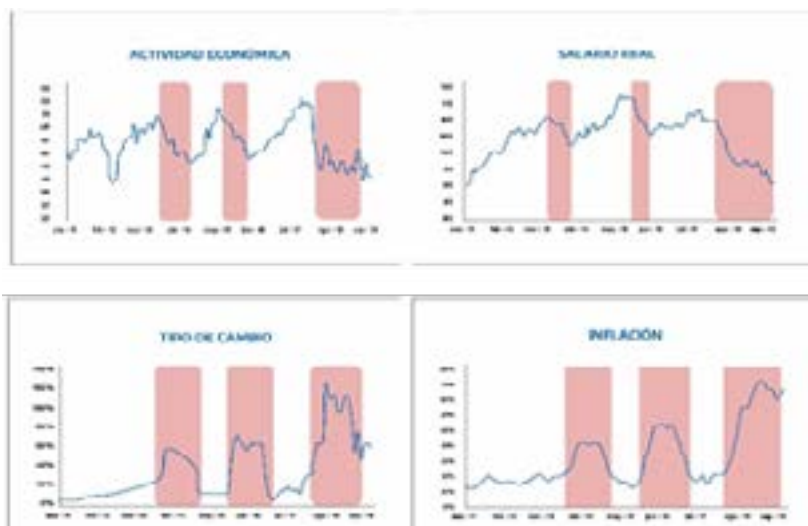
La combinación de estos dos elementos, junto con la respuesta de los salarios, dio lugar al resurgimiento de lo que se conoce como ciclos de “stop and go”, un fenómeno que fue acuñado, precisamente durante la década del '60 (ver Fiszbein, 2015) y que se sintetiza en el Gráfico 9. Estos ciclos comienzan con una devaluación del tipo de cambio que frena el crecimiento económico (ver los saltos cambiarios, sombreados en el cuadrante de arriba a la izquierda). El principal impacto que tiene la devaluación es el incremento de los precios (el cuadrante de abajo a la izquierda), fundamentalmente porque se encarecen los insumos importados, cuyos precios están atados a la cotización del dólar. Como estos insumos son parte de los costos de producción, las empresas los trasladan rápidamente a los precios de venta, provocando el aumento



de la inflación.

Como los salarios no pueden ajustarse con la misma velocidad que los precios, la escalada inflacionaria se traduce en una caída del poder adquisitivo de los salarios (el cuadrante de abajo a la derecha), lo que implica una contracción fuerte del consumo y, por lo tanto, un freno en las ventas de las empresas, que recortan la producción y las inversiones, desencadenando una recesión económica (cuadrante de arriba a la izquierda)<sup>3</sup>.

**Gráfico 9: El ciclo de *stop and go* a través de las variables:**  
tipo de cambio, actividad económica, inflación y salario real



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA, INDEC, ITE y SIPA.

Posteriormente, vienen los aumentos salariales para recuperar el poder de compra perdido, que combinado con la estabilización del tipo de cambio y la reducción de la inflación, llevan a la recuperación del consumo, la inversión y por lo tanto del PBI. Se cierra así el ciclo: una fase de recesión (devaluación, salto inflacionario y caída del poder adquisitivo), seguida de una recuperación (estabilización del tipo de cambio y de la inflación, acompañado de la mejora en el poder de compra), que lleva al comportamiento pendular de la economía, pero sin lograr un crecimiento sostenido de la actividad ni los ingresos.

Este proceso refleja uno de los componentes fundamentales del proceso inflacionario: el conflicto distributivo entre las empresas y la clase trabajadora para sostener sus niveles de ingreso. La devaluación del tipo de cambio, al encarecer los insumos importados, presiona sobre los márgenes de ganancia de las empresas y eso lleva a que los trasladen a los precios, con el objetivo de mantener sus beneficios. El aumento de los precios lleva a la caída del poder adquisitivo, lo que provoca la demanda de los/as trabajadores/as por incrementos salariales para recuperarlo.

Ahora bien, en una economía estancada, es decir, en donde el tamaño de la economía no se expande, eso también repercute en los beneficios, con lo cual las empresas van a seguir aumentando los precios y la clase trabajadora en respuesta a seguir presionando por incrementos

---

<sup>3</sup> El año 2012 es el único donde se observa una recesión económica que no fue provocada por una devaluación. En dicho año hubo una fuerte sequía que impactó en las exportaciones que se dio en tándem con el endurecimiento de las regulaciones cambiarias a la compra de divisas para ahorro, evitando la devaluación del tipo de cambio, pero no la caída en la actividad económica.

del salario. Se da así un proceso donde cada una de las partes *puja* por mantener su participación en el total de los ingresos, perpetuando el proceso inflacionario en el tiempo. El hecho de que se sostenga en el tiempo refleja una incompatibilidad entre las aspiraciones económicas de la sociedad y la capacidad productiva de la economía. Ahora bien, como veremos a continuación, la manera de solucionar este conflicto no es reduciendo las aspiraciones económicas, sino elevando la capacidad productiva del país.

## La inflación, nuestro nudo gordiano

¿Por qué surgen las devaluaciones? Lo primero que hay que advertir es que estos movimientos del tipo de cambio son abruptos y de magnitudes considerables (en los casos argentinos siempre fueron superiores al 10% mensual). Esto refleja una tensión cambiaria acumulada, que suele manifestarse a través de una pérdida importante y sostenida de reservas por parte del BCRA, que tiene que proveerlas en el mercado cambiario con el objetivo de –intentar– mantener el tipo de cambio nominal estable. Esto significa que en el mercado existe una demanda de dólares que es persistentemente superior a la oferta y que el BCRA, para evitar que dicha brecha se corrija por medio de un incremento en la cotización del dólar, es quien provee esa diferencia.

¿Por qué se observa esta persistente diferencia entre la oferta y la demanda de dólares? Al analizar la dinámica de la cuenta corriente del balance de pagos, y en particular la balanza comercial de bienes y servicios (que por su magnitud es el componente que lo domina), se

puede ver que existe una relación bastante marcada entre su evolución y el tipo de cambio real multilateral<sup>4</sup>.

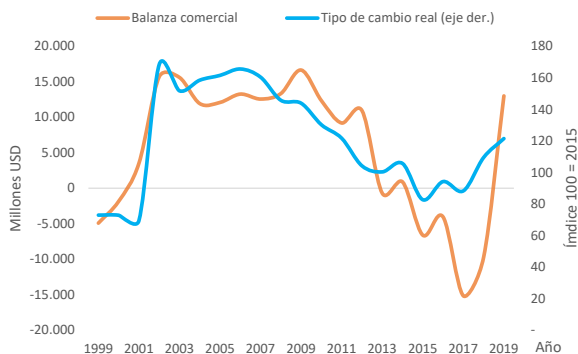
Cuando se aprecia el tipo de cambio real, lo que está sucediendo es que se abaratan todos los bienes y servicios provenientes del extranjero, con lo cual eso impulsa las importaciones de bienes, de insumos, las vacaciones en el exterior, o la compra de dólares para ahorro. Pero, además, eso también significa que se encarecen todos los bienes y servicios producidos en Argentina que se colocan en los mercados extranjeros, desincentivando nuestras exportaciones<sup>5</sup>. Por ende, la apreciación del tipo de cambio real lleva a un aumento de la demanda de divisas y a una reducción de la oferta, generando presiones en el mercado cambiario (Magud y Sosa, 2010).

---

<sup>4</sup> En 2017 y 2018 se observa un marcado deterioro del resultado de la cuenta corriente que no está correlacionado con la apreciación del tipo de cambio real. Esto se puede explicar fundamentalmente por el excesivo nivel de endeudamiento en moneda extranjera, que permitió financiar un mayor déficit de la cuenta corriente.

<sup>5</sup> En la reducción de las exportaciones también fue muy relevante la fuerte desaceleración de la economía brasileña a partir de 2011

**Gráfico 10: Evolución del tipo de cambio real multilateral (TCRM) y el resultado de la balanza comercial de bienes y servicios.** En índice 100=dic. 2015 y en millones USD



Fuente: INDEC y BCRA.

Resulta difícil sostener que la causalidad de la relación vaya desde el resultado comercial al tipo de cambio real, dado que como se mostró anteriormente, la reducción del superávit presiona al alza al tipo de cambio (y viceversa). En cambio, lo que sucede es que dicha presión, combinado con una inflación elevada, lleva al Banco Central a intervenir constantemente en el mercado cambiario con el objetivo de mantener un sendero estable del tipo de cambio nominal, que se traduce en una apreciación del tipo de cambio real<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Esto se observa tanto en los “buenos tiempos”, donde el resultado comercial es holgado como en los malos. Con relación al primero, en este caso el BCRA percibe un doble beneficio, ya que acumula reservas y simultáneamente quita presión a la dinámica inflacionaria con la reducción del tipo de cambio real; mientras que cuando el resultado de la balanza comercial es negativo, el BCRA vende divisas en el mercado con el objetivo de evitar el aumento de su cotización y el impacto en los precios.

En suma, lo que se observa es que nuestro principal problema está asociado a la falta de divisas, que en conjunto con la inflación elevada llevan a la apreciación del tipo de cambio real, abaratando en términos reales el valor del dólar y provocando el incremento de la compra de insumos importados y de divisas para el atesoramiento. Esto genera un aumento sostenido de la demanda de dólares, que al no tener como contrapartida una expansión de las exportaciones, se traduce en un alza de las presiones en el mercado cambiario que más temprano que tarde ha desembocado en una devaluación del tipo de cambio.

La última pieza de este rompecabezas que nos queda por examinar es la cantidad de pesos que hay circulando en la economía y su vínculo con la inflación, un tema controvertido donde se suelen escuchar argumentos que van desde la negación total de dicho vínculo hasta la creencia de que es su única causa.

Como suele suceder en estos casos, la realidad se ubica en algún punto medio. Para entender por qué esto es así, tenemos que ver si existe alguna conexión entre la cantidad de pesos y la devaluación del tipo de cambio, que, como vimos, es lo que provoca los saltos inflacionarios. Esto ya nos da un indicio de que no hay un vínculo directo entre la cantidad de dinero y el nivel de los precios, lo que debilita la posición más dogmática que establece un mecanismo directo entre la emisión y la inflación. No obstante, un incremento considerable de la cantidad de pesos en circulación puede llevar a que una parte de los mismos se canalice a la compra de dólares, dando lugar a otro canal que puede derivar en una devaluación.

En este sentido, cobra especial relevancia el déficit fiscal y, en particular, el modo en que se financia, dado que, si se recurre a la asistencia directa por parte del Banco Central, eso requiere emisión monetaria. Por tales motivos, si el déficit fiscal crece sostenidamente en el tiempo, es probable que eso termine siendo otro factor que presione por la devaluación del tipo de cambio (Alberola et al, 2021<sup>7</sup>).

De lo anterior se desprende que la política fiscal (tanto por el lado de las herramientas tributarias como aquellas asociadas al gasto público) debe ser utilizada sabiendo que un aumento significativo del déficit fiscal impacta inexorablemente en la dinámica del tipo de cambio.

## Herramientas de cambio

Del análisis anterior se desprende que la economía argentina se encuentra atrapada en un círculo vicioso cuya solución implica cubrir varios frentes al mismo tiempo: reducir la inflación, impulsar el nivel de actividad económica, estabilizar el tipo de cambio e incrementar el poder adquisitivo de la población. Como vimos también, una de las causas de esa dinámica se encuentra en la volatilidad que muestra la economía, reflejada en la cuestión del comportamiento pendular, previamente analizado.

Evidentemente, existen grandes dificultades para reducir la inflación. En este sentido, un aspecto relevante que es necesario destacar es que este proceso lleva tiempo. Como muestra en su trabajo Morra (2014), que analiza más de 100 casos de inflación moderada entre 1960 y 2011<sup>8</sup>, los casos exitosos tuvieron una duración promedio de 4 años,

a razón de 6 puntos porcentuales por año. Llevado al caso argentino, significaría que harían falta unos cinco años para lograr que la inflación se ubique en torno al 15% anual. Además, estos procesos no conllevan necesariamente a una contracción económica: La mitad de los casos exitosos registraron durante el proceso de desinflación un crecimiento superior a su tasa histórica promedio.

El hecho de que sea un proceso que demanda varios años lo hace más desafiante, por dos motivos. En primer lugar, porque eso aumenta la probabilidad de que la economía se vea sacudida por los recurrentes *shocks* externos<sup>9</sup> que ponen en jaque la continuidad del proceso. En segundo lugar, porque eso requiere la necesidad de lograr ciertos consensos mínimos entre los distintos actores sociales y políticos y sociales acerca de cómo manejar la política económica durante este proceso, dado que por su duración pueden observarse cambios en la composición del gobierno.

---

<sup>7</sup> De nuevo, vale aclarar que esto no sucede automática ni necesariamente así: la expansión del déficit fiscal podría llevar a un incremento de la producción, el aumento en la cantidad de dinero podría ser contrarrestado por una política monetaria contractiva por parte del BCRA, la demanda de dólares podría no llevar a un incremento en el tipo de cambio si hay un excedente de dólares en el mercado, etc.

<sup>8</sup> El autor define como inflación moderada aquellos incrementos en el nivel de precios que se sitúen en un rango de entre el 15% y 30% durante más de 3 años. A partir de eso, identificó 108 episodios, los cuales se extienden sobre un total de 76 países, observándose situaciones donde un país presenta el fenómeno en más de una oportunidad a lo largo de estos años.

<sup>9</sup> Por ejemplo, Argentina se vio afectada por varias sequías (2008/2009, 2011/2012, 2017/2018, 2020/2021), eventos disruptivos vinculados a la política monetaria de los países centrales (2013), crisis internacionales (2008 y 2010) o una pandemia (2020/2021).



La combinación de estos dos elementos hace que resulte imposible definir a priori todas las medidas necesarias.

En cambio, lo que sí estamos en condiciones de hacer es identificar una serie de lineamientos cuya premisa fundamental es que no atenten contra los ingresos de la población, pero teniendo en cuenta las restricciones económicas que presenta la economía argentina. No reconocer alguna de estas dos premisas llevaría a una nueva crisis social, política y económica. ¿Cuáles son estos lineamientos?

### ***Impulsar las exportaciones***

El proceso de desinflación demanda tiempo, por lo que resulta primordial la generación de divisas para poder transitarlo sin volver a caer en devaluaciones abruptas del tipo de cambio. Una de las claves para lograrlo es aumentando la cantidad de empresas exportadoras, lo cual requiere un mercado interno pujante para expandir el nivel de producción y la escala de las empresas, el aumento de la inversión pública en ciencia y tecnología y medidas específicas que luego ayuden a dichas empresas a pegar el salto exportador: acceso a financiamiento, asistencia técnica en cuestiones regulatorias y de certificación, organización de ferias, entre otras. Nos detendremos en este punto en el próximo capítulo.

### ***Fortalecer el mercado interno***

Para recuperar el aumento sostenido de la producción es esencial que las empresas argentinas cuenten con una demanda doméstica pujante.

Para ello, la premisa fundamental es el aumento del poder adquisitivo de toda la población. Esto no tiene por qué entrar en contradicción con la necesidad de reducir la inflación. Esto también lo desarrollaremos en el capítulo siguiente, donde la clave es lograr el aumento sostenido de la productividad, que es lo que permite que el poder de compra de los salarios mejore sin que eso ponga tensión sobre los costos de las empresas.

### ***Recuperar el empleo privado y los ingresos, con perspectiva de género***

La creación de puestos de trabajo en el sector privado registrado es esencial para impulsar el mercado interno, reducir la informalidad y elevar el piso de ingresos. Asimismo, esta recuperación del empleo debe venir acompañada indefectiblemente por políticas con perspectivas de género que promuevan la equidad laboral.

La pandemia dejó al descubierto grandes desigualdades estructurales preexistentes en nuestras economías, que se agravan si las miramos con perspectiva de género: las mujeres ganan menos que los varones, se insertan de manera más precaria en el mercado laboral y enfrentan mayores tasas de desempleo, especialmente las jóvenes que triplican el promedio de desocupación general.

La participación económica de las mujeres es menor a la de los varones y esto va de la mano con una mayor ocupación en las tareas del hogar: ellas dedican 3 veces más tiempo a las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas que sus pares. Estos factores, en conjunto, explican que las mujeres carguen con mayores niveles de pobreza y

sean mayoría en los hogares de menores ingresos. ¿Qué puede hacer el Estado para corregir estas disparidades?

En primer lugar, impulsar medidas y aumentar la inversión en tareas de cuidado, como por ejemplo revertir el sistema de licencias o proveer de sistemas públicos de cuidado, con el objetivo de facilitar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado y lograr que alcancen su independencia económica.

En segundo lugar, diseñar medidas específicas para que las mujeres puedan sortear los obstáculos que enfrentan para desarrollar carreras e insertarse en ocupaciones de altos ingresos pero que son tradicionalmente masculinas (producción extractiva y de energía o la industria del software, por ejemplo). Retomaremos este tema en el capítulo 5.

### ***Mantener relativamente estable el tipo de cambio***

A partir de lo visto en las secciones anteriores, resulta claro que el principal foco de tensión se presenta en el tipo de cambio, donde a través de las devaluaciones se inicia el ciclo disruptivo. En función de eso, uno de los objetivos principales de la política cambiaria debería ser la de mantener relativamente estable el tipo de cambio real, de modo de evitar apreciaciones sostenidas, como las observadas en el pasado, que son las que luego dan lugar a los saltos cambiarios.

Para lograr eso, la elevada brecha cambiaria que se observa en la actualidad resulta un obstáculo importante, dado que alienta comportamientos especulativos y de arbitraje que presionan al alza al tipo

de cambio. Por otro lado, la experiencia reciente indica que esto no puede solucionarse de un día para el otro, ya que provocaría una fuerte devaluación, la aceleración inflacionaria y la caída del poder adquisitivo de la población. Con lo cual la reducción de la misma debe ser paulatina, en sintonía con el proceso de desinflación.

***Profundizar la política industrial para lograr un crecimiento sostenible desde lo macroeconómico y sustentable desde lo ambiental***

El aumento de las exportaciones no se da de manera automática ni natural, es un proceso que requiere la participación activa del Estado, y en particular del diseño de medidas destinadas no solo a incrementar el número de empresas exportadoras, sino también a promover una sustitución eficiente de las importaciones, identificando los eslabones de las distintas cadenas en donde se podría lograr el reemplazo de insumos importados por la provisión de empresas nacionales.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción también tiene que ser sustentable, minimizando al máximo el daño ambiental que provocan muchas actividades económicas. La sostenibilidad económica y la sustentabilidad ambiental no solo no tienen por qué ser contradictorias entre sí, sino que pueden potenciarse una a la otra de la mano del desarrollo de tecnologías verdes que permitan impulsar sectores y productos específicos que pasen a ser exportadores regionales, algo que también desarrollaremos en el capítulo siguiente<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Los aspectos vinculados a la producción sustentable se abordan también en el Capítulo 3 y se profundizan en el Capítulo 6.

### ***Asegurar un piso de bienestar desde la política fiscal y continuar expandiendo el mercado doméstico de capitales***

La política fiscal, y en particular el gasto público, es la herramienta por excelencia para impulsar la demanda agregada y el mercado interno, asegurando un piso mínimo de bienestar económico. Asimismo, como parte de este instrumento se encuentran las políticas de ingreso, que son fundamentales para morigerar la tensión distributiva entre sindicatos y empresas, contribuyendo así a la reducción de la inflación. Sin embargo, no hay que perder de vista que la estabilidad cambiaria también se encuentra vinculada con el nivel del déficit fiscal y su financiamiento. Por un lado, como ya debería quedar claro, el aumento desmedido del endeudamiento en moneda extranjera no solo provoca la devaluación del tipo de cambio, sino que luego obliga a destinar parte de las divisas que deberían ser utilizadas para impulsar el crecimiento al pago de la deuda, agravando el problema inicial; por otro, el financiamiento a través del Banco Central puede provocar un incremento considerable de la cantidad de pesos en circulación que, si son volcados a la compra de dólares, pueden contribuir a la devaluación. Sumado a ello, es fundamental seguir profundizando y expandiendo el mercado doméstico de capitales, de modo de lograr que en un futuro la mayor parte del financiamiento que demanda el sector público sea solventado de esa manera.

## Diagrama 2: El ciclo virtuoso del crecimiento



Si logramos que estos lineamientos se sostengan en el tiempo, esto va a dar lugar a un proceso virtuoso donde la reducción de la inflación esté acompañada de una mejora en la actividad económica, el empleo y los ingresos.

La clave para que esto suceda es lograr el aumento de la productividad y de las exportaciones, temas que serán abordados en el capítulo a continuación.

.....

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased by 1.5 million, from 2.5 million in 1980 to 4 million in 1998. The public sector has also become an important employer of women, with 5.5 million women employed in the public sector in 1998, compared with 4.5 million in 1980.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1998, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

Another reason why the public sector has become an important employer of women is that it has a high proportion of jobs that are part-time or flexible. In 1998, 28% of the public sector workforce were employed on part-time or flexible contracts, compared with 18% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

A third reason why the public sector has become an important employer of women is that it has a high proportion of jobs that are well paid. In 1998, the average salary of a public sector employee was £18,000, compared with £15,000 in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1998, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

Another reason why the public sector has become an important employer of women is that it has a high proportion of jobs that are part-time or flexible. In 1998, 28% of the public sector workforce were employed on part-time or flexible contracts, compared with 18% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

A third reason why the public sector has become an important employer of women is that it has a high proportion of jobs that are well paid. In 1998, the average salary of a public sector employee was £18,000, compared with £15,000 in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

There are a number of reasons why the public sector has become an important employer of women. One reason is that the public sector has a high proportion of women in its workforce. In 1998, 88% of the public sector workforce were women, compared with 78% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

Another reason why the public sector has become an important employer of women is that it has a high proportion of jobs that are part-time or flexible. In 1998, 28% of the public sector workforce were employed on part-time or flexible contracts, compared with 18% in 1980. This is due to a number of factors, including the fact that the public sector has a high proportion of jobs that are traditionally held by women, such as teaching, nursing, and social work.

# 3

**Desplegar nuestras  
capacidades productivas  
y transformar la matriz**







## Capítulo

# 3

### **Desplegar nuestras capacidades productivas y transformar la matriz**

---

Argentina necesita desplegar al máximo sus capacidades productivas e ir hacia una transformación de su matriz de producción. Son dos condiciones necesarias para que la economía crezca a un ritmo sostenido, para que haya inclusión generando empleos de calidad, para sostener y profundizar las políticas de protección social y equidad.

El cambio de la matriz productiva tiene como objetivo principal generar empleos de calidad, agregar valor en Argentina, fortalecer el mercado interno, lograr un incremento de los salarios reales, aumentar el valor de las exportaciones y mejorar la balanza comercial. Este proceso será clave también para lograr una macroeconomía ordenada.

La estructura o matriz productiva es un elemento central para cualquier economía. Es uno de los principales factores que definen el comportamiento del sistema económico y las relaciones de producción.

La dinámica de una economía donde predominan las actividades intensivas en tecnología y conocimiento es muy distinta de una donde

tienen mayor relevancia las actividades tradicionales de menor intensidad tecnológica. Eso, a su vez, lleva a diferencias en el nivel y la composición del empleo, los salarios, los precios y las exportaciones.

Uno de los desafíos que se presenta relacionado con la matriz productiva consiste en completar eslabones y segmentos relacionados con ciertos insumos y bienes intermedios. Al no producirlos en nuestra economía, las importaciones de los mismos inciden en las frecuentes crisis cambiarias.

Otro desafío radica en elevar el nivel de productividad de la economía, a través del impulso de actividades de alta complejidad tecnológica y el desarrollo de sectores estratégicos, combinándolo con la mejora de las prácticas productivas, de gestión y de calidad en los sectores tradicionales.

Transformar la matriz productiva implica diseñar estrategias para un desarrollo productivo que permitan diversificar el PBI de la Argentina, permitiendo crecer, generar empleos y mejorar ingresos. Transformar una estructura productiva llevará años. Lograr cambios significativos lleva tiempo, pero sobre todo es necesario mantener el rumbo de las políticas y consolidar consensos necesarios para aunar esfuerzos públicos y privados que se orienten hacia estos fines.

Transformar la matriz productiva y desplegar las capacidades productivas debe ser el foco no sólo de las políticas tradicionalmente dirigidas a la producción, sino también de otros ámbitos del Estado: de las políticas tecnológicas, de las políticas educativas, de las políticas de relacionamiento internacional, de las políticas am-

bientales e incluso de las políticas sociales. El conjunto del aparato estatal debe enfocarse en cooperar y articular estrategias para la mejora de la producción. Una gran parte del trabajo para la recuperación económica y productiva del país tiene que ver con articular y potenciar capacidades estatales y políticas públicas. Y con orientar el comportamiento del sector privado en pos de estos objetivos.

Existen algunos caminos o “rutas de políticas” principales que debemos transitar para transformar la matriz, fortalecer nuestro aparato productivo y sustentar la base del crecimiento y del desarrollo integral. Los hemos sintetizado en nueve desafíos productivos, algunos más generales y otros más específicos<sup>11</sup>. Cada uno supone un conjunto de políticas, lineamientos y una planificación de mediano y largo plazo. Alcanzar este conjunto de desafíos permitirá fortalecer el entramado productivo nacional, generar más y mejores empleos y potenciar la inserción de nuestra producción en el mercado internacional. Los nueve desafíos son:

1. Impulsar la transformación de la matriz productiva.
2. Consolidar los nuevos proyectos productivos estratégicos y sustentables.
3. Expandir y diversificar las exportaciones.
4. Mejorar la productividad.
5. Fortalecer la producción sustentable basada en recursos naturales: los sectores de hidrocarburos y minería.

---

<sup>11</sup> Los lineamientos de políticas sugeridos en este capítulo se apoyan en los aportes del Foro Universitario del Futuro: Futuros de la Matriz Productiva (CEPAL, 2021) y en otros intercambios y contribuciones elaboradas y generadas por el Programa Argentina Futura.

6. Intensificar la articulación agro-industria sobre la base de la bioeconomía y la producción verde.
7. Profundizar las políticas productivas para el sector informal y de la economía popular.
8. Fomentar la competencia económica y regular en los casos de elevada concentración.
9. Potenciar la actividad turística y fortalecer la industria cultural.

## **Impulsar la transformación de la matriz productiva**

Las políticas de desarrollo productivo deben ser pensadas más allá de la perspectiva convencional que entiende la intervención estatal como solución a las fallas de mercado. Esta lógica puede servir para solucionar algunos de los problemas (como la tendencia a la subinversión en investigación y desarrollo). Sin embargo, al no considerar las diferencias dinámicas entre sectores, tiende a reproducir una asignación de recursos fundada en ventajas competitivas estáticas; es decir, estas políticas sirven para “aceitar” el funcionamiento de la economía, pero sin trastocar la configuración de la estructura productiva. Y como vimos, Argentina necesita transformar su matriz productiva para garantizar el crecimiento sostenido y la distribución de los beneficios.

Los procesos exitosos de transformación de matriz productiva se caracterizan por un viraje en la especialización de actividades con ventajas competitivas estáticas (apoyadas, por ejemplo, en la explotación de algún recurso natural, o en la abundancia de fuerza de trabajo de baja calificación) a otras con ventajas competitivas dinámicas. Esto sig-

nifica que las políticas deben alterar los incentivos vigentes -resultantes de las señales de mercado- de manera de posibilitar la exploración tecnológica en nuevos sectores y actividades que alienten la acumulación más acelerada de capacidades y conocimientos (Pérez y Primi, 2009). Ello requiere, necesariamente, la implementación de políticas sectoriales que promuevan el desarrollo y difusión de capacidades tecnológicas a partir del impulso de determinados sectores o actividades estratégicas, actuando de manera deliberada tanto sobre los incentivos microeconómicos como sobre el contexto institucional en que operan las firmas (Mazzucato, 2015; Andreoni y Chang, 2018).

La política industrial y tecnológica resulta, desde esta perspectiva, un componente esencial de todo proceso de transformación de la matriz productiva. Por su capacidad de contribuir positivamente a la productividad de otras actividades a través de sus eslabonamientos, por su disposición a la difusión del progreso tecnológico, dada su mayor intensidad en actividades innovativas, por concentrar gran parte del gasto privado en I+D y por su potencial contribución a la reducción de los desequilibrios externos (Dosi, Pavitt y Soete, 1990).

¿De qué maneras se pueden fomentar y fortalecer sectores estratégicos? Su promoción se ha dado históricamente bajo dos formas principales: i) a partir del apoyo a grandes complejos productivos en sectores específicos, bajo la órbita de proyectos estructurantes destinados a la resolución de problemas sociales o económicos a través de nuevas tecnologías ; ii) por medio de la provisión de activos complementarios centrales para el crecimiento de los sectores a promover (por ejemplo, financiamiento, facilidades para el escalado o apoyo para la obtención

de estándares de calidad), en conjunción con políticas verticales orientadas a fortalecer la competitividad estructural y las vinculaciones sistémicas dirigidas a la innovación.

Tanto a nivel internacional como nacional, la promoción de sectores estratégicos ha tenido un rol fundamental en la generación de capacidades en sectores de alta tecnología, en la articulación de procesos de aprendizaje entre universidades y empresas, y en la creación de industrias y entramados empresariales competitivos. De hecho, la promoción de sectores estratégicos en función de incrementar la competitividad dinámica ha sido una de las premisas centrales de los procesos de desarrollo y de ascenso en las cadenas globales de valor de distintas unidades productivas ubicadas en los países del mundo desarrollado, tanto en Europa Occidental como en América del Norte y Asia Oriental (Chang, 2002; Andreoni y Tregenna, 2020).

Respecto a los problemas de eficiencia productiva en el conjunto del entramado productivo, estos han sido documentados largamente y afectan a prácticamente a todo el entramado (Porta, 2016; Abeles y Amar, 2017). Frente a eso, una buena estrategia es la de aplicar *políticas por difusión*, entendidas como aquellas que tienen por objetivo elevar los niveles de productividad, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la competitividad de todas las ramas de actividad a partir de la incorporación de nuevos conocimientos (científicos, tecnológicos y organizacionales). En países en desarrollo con estructuras productivas desarticuladas y heterogéneas como Argentina, elevar la productividad de las empresas más rezagadas a través de mejoras sistemáticas en sus procesos productivos y de gestión de la mano de incorporación de tec-

nologías resulta crucial, tanto por el impacto sobre la productividad promedio, como por su contribución a la reducción de la heterogeneidad estructural (Ergas, 1987).

También es fundamental desarrollar políticas productivas que permitan revertir la divergencia territorial en materia de desarrollo, que permitan el aprovechamiento nacional y federal de la riqueza y la diversidad productiva de los territorios y, al mismo tiempo, dar lugar a la creación de nuevas ventajas locales que incentiven la radicación de más actividad productiva.

Los instrumentos de política industrial con objetivos de desarrollo territorial suelen consistir en la creación de parques industriales o tecnológicos que brindan a las empresas radicadas en los mismos beneficios impositivos, aduaneros y crediticios especiales. Estas iniciativas tienen la ventaja de fomentar la aglomeración de actividades productivas, que podría permitirle a los actores co-localizados (según sus características) aprovechar la circulación de conocimientos y las demandas cruzadas, potenciadas por su proximidad espacial.

Sin embargo, para lograr un desarrollo que revierta las asimetrías territoriales, no es suficiente con ofrecer incentivos generosos para la radicación de empresas. En primer lugar, porque cada territorio presenta especificidades, oportunidades y amenazas que deben ser consideradas al momento de diseñar un instrumento de política pública. La existencia de incentivos puede ser insuficiente, incluso redundar en un uso irrazonable de recursos si no se tienen en cuenta esas especificidades.

En segundo lugar, porque estas estrategias deben ser complementadas con instrumentos de política que fortalezcan otras ventajas



de localización como el desarrollo de infraestructura para la logística, comunicación y acceso a energía<sup>12</sup>, la creación y/o asignación de mayor presupuesto para universidades e institutos tecnológicos (como el INTI y el INTA), el fomento a la vinculación tecnológica entre estos y el entramado productivo local o la creación de actores que faciliten la vinculación (traductores o actores red).

Sumado a lo anterior, se debe tener en cuenta el impacto ambiental de la actividad económica como dimensión insoslayable de la política industrial con objetivos de desarrollo territorial; así nos lo han demostrado las evidencias del cambio climático y la crisis sanitaria actual.

Se requieren instrumentos de política que induzcan la sustentabilidad ambiental de la explotación económica, ya que en el análisis de costos y beneficios de las actividades productivas esto no suele estar contemplado, ni por los actores productivos que enfrentan la competencia, ni por las políticas que buscan reducir las desigualdades económicas entre territorios.

Estos instrumentos deben apuntar a modificar el esquema lineal de producción (extracción, transformación, uso y descarte) y convertirlo en uno circular, en el que prime la reutilización de los recursos ya extraídos, y transformar los métodos productivos hacia aquellos más eficientes en el uso de energía y de menor impacto ambiental. Para ello, se requiere educar a los consumidores de modo que le asignen un valor de cambio al impacto ambiental, penalizar los

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, en el NEA no hay una red de distribución de gas natural y sólo el 30% de los habitantes tiene cobertura de la red de electricidad (CEPAL, 2019).

mayores daños ambientales y/o retribuir las transformaciones productivas, fomentar la investigación científica y el desarrollo de soluciones tecnológicas con objetivos ambientales, mejorar la gestión de residuos, desarrollar parques industriales simbióticos (compuestos por actividades que aprovechan los residuos o subproductos de las otras co-localizadas), el incentivo a la producción de energías renovables en el ámbito territorial (por ejemplo, biomasa y biocombustibles) y la promoción de visiones económicas sostenibles desde el punto de vista ambiental y que potencien la diversidad regional (como la agroecología o la economía circular).

## **Consolidar los nuevos proyectos productivos estratégicos y sustentables**

La expansión de la capacidad productiva del país tiene que apoyarse en el desarrollo de ciertos sectores, ramas y actividades estratégicas, capaces de generar eslabonamientos productivos y agregado de valor, con una planificación que oriente hacia el desarrollo sustentable de las actividades.

El país cuenta con una dotación considerable de recursos naturales, con infraestructura que en buena medida tiene que ser adaptada y mejorada. También cuenta con recursos humanos y con una capacidad de inversión que es necesario que se ponga en juego en estos sectores estratégicos. Algunos de estos sectores han tenido histórica o recientemente políticas de apoyo para su desenvolvimiento. Otros aparecen como nuevas ventanas de oportunidad, a las que debe dárseles una es-

trategia de aprovechamiento y de distribución de beneficios.

Mencionamos aquí algunos ejemplos, pero es necesario destacar que el conjunto de la estrategia productiva debe ser definida por instancias de planificación específicas, con participación de múltiples actores, públicos y privados y de distintos niveles: nacionales, provinciales, locales. Se requiere una planificación que sea una instancia de negociación y de construcción de acuerdos y compromisos, que fortalezca redes de articulación público-privadas y sociotécnicas y que motive proyectos de mediano y largo plazo.

Este es el camino que necesitamos para completar los segmentos productivos que garanticen una mayor y mejor oferta de empleo y para evitar el escollo de la restricción externa de nuestra economía.

Uno de los sectores claves en los cuales desarrollar proyectos estratégicos es el sector agropecuario. Este ha tenido un desempeño clave para la economía del país. En este sector es necesario apostar a las reconversiones productivas que promuevan una diversificación de los productos, fortaleciendo entramados productivos locales, apuntalando la sustentabilidad de los procesos productivos y orientando los excedentes hacia nuevos proyectos. A su vez, es necesario sustituir importaciones en ciertos insumos para beneficiar aún más la ecuación de la balanza comercial de este sector.

Los enfoques de la bioeconomía, de la economía circular, de la gestión ambiental, de la agroecología y de la producción orgánica, tomados articuladamente y en función de cada situación productiva y territorial específica, pueden brindar elementos conceptuales y operativos para

orientar al sector agropecuario y agroindustrial desde los organismos técnicos, así como desde el sistema científico y tecnológico, hacia estos esquemas de transformación.

Dentro del sector industrial hay algunas ramas de actividad que han tenido trayectorias interesantes en los últimos tiempos, apoyadas por políticas públicas, como la actividad aeroespacial, la nuclear o la de energías renovables, que resultan claves para otros rubros y actividades que deben potenciarse, desarrollando a su vez esquemas productivos sustentables.

Dentro de los sectores fortalecidos en los últimos tiempos, tenemos también la llamada “economía del conocimiento” y el paradigma de la industria 4.0, en donde la Argentina tiene capacidades necesarias para desarrollar tecnologías innovadoras y difundirlas en su tejido productivo. La Ley de la Economía del Conocimiento es un instrumento fundamental en este sentido. Para avanzar en esta dirección se deben seguir desarrollando aquellas acciones que apuntan a lograr la modernización y automatización de los procesos productivos, la integración en la agenda digital, la formación de capital humano en la economía del conocimiento (junto con la tecnología digital) y un creciente ingreso de las PyMEs al paradigma de la industria 4.0. Este sector no solo es capaz de aportar divisas, sino que tiene un papel fundamental también en atender las demandas locales de las empresas en materia de actualización tecnológica y digital.

En cuanto a la industria farmacéutica, el país cuenta con una importante red de laboratorios activos que conforman un entramado

competitivo y tecnológicamente moderno, capaz de producir una amplia variedad de productos de reconocida calidad. Dentro de las múltiples fortalezas del sector, junto a su capacidad para generar productos de alto valor para la exportación, se destaca la generación de empleos altamente calificados para investigadores y científicos argentinos, evitando la “fuga de cerebros”. Para continuar desarrollando el sector es clave estimular las inversiones mixtas (públicas y privadas) en nuevas plantas industriales y la ampliación, reequipamiento, y modernización tecnológica de las existentes, alentando la canalización del ahorro interno hacia las inversiones productivas (CILFA, 2017).

Algo similar ocurre cuando se observan las capacidades y potencialidades en los sectores nuclear y aeroespacial, en los que la Argentina supo desarrollar un entramado altamente competitivo desde mediados del siglo XX, que llevaron a posicionarlo como uno de los pocos países en desarrollo que ha logrado destacarse a nivel internacional en lo que se conoce como “tecnologías de sistemas complejos”.

El país se ubica entre los ocho países del mundo con la capacidad suficiente para construir localmente satélites geoestacionarios de telecomunicaciones y con capacidad para desarrollar y exportar tecnología nuclear de alto valor. En ambos sectores ha sido posible darle continuidad a la acumulación de conocimientos y experiencias para generar “saltos” hacia otras actividades similares, desde el punto de vista de su complejidad técnica, con encadenamientos con proveedores, socios y clientes que generan derrames tecnológicos y productivos para beneficiar la competitividad de otros sectores económicos (López, Pascuini y Álvarez, 2021).

Además de fortalecer la planificación estratégica sobre estas trayectorias ya fortalecidas, la estrategia productiva nacional debe apoyarse sobre algunas oportunidades y ventajas que se han abierto en los últimos tiempos y que se espera que se abrirán aún más en el futuro.

En Argentina existen oportunidades para desarrollar nuevos sectores industriales basados en recursos naturales con futuros prometedores en términos de rentabilidad. Dentro de estos nuevos desarrollos se encuentra por ejemplo la explotación del litio y su relación con la electromovilidad.

Argentina tiene los recursos naturales que se necesitan para esta transición energética, y tiene también la industria automotriz. Es necesario el desarrollo de planes estratégicos que articulen a las partes interesadas en pos de agregar valor en el país y posicionarnos como un actor clave en el futuro de la electromovilidad desde el recurso natural hacia su industrialización, incorporándonos activamente en la transición ecológica, como fabricante y proveedor regional de insumos y manufacturas para este sector.

Como este caso existen otras nuevas oportunidades que el país puede aprovechar articulando capacidades y dotación en recursos naturales, en recursos humanos y ciencia y tecnología, tales como la producción del cannabis y el cáñamo para uso industrial y farmacéutico, la minería sustentable y la producción de hidrógeno bajo en emisiones, sea a partir de las energías renovables como, eventualmente, de gas con captura de carbono. El desarrollo de una planificación estratégica que permita orientar parte de los recursos existentes en desarrollo gené-

tico, red de laboratorios, estaciones experimentales e infraestructura hacia este tipo de nuevas actividades, es fundamental para impulsar nuevos procesos de innovación, con nuevos actores, y diversificar la oferta exportadora del país.

Entre los nuevos horizontes productivos se encuentra también el potencial aún no del todo explorado ni explotado de nuestra plataforma continental. La plataforma continental representa el 62% de la superficie terrestre del país que, y apoyada en la tecnología, puede abastecer de minerales, sustancias medicinales y, en un futuro no muy lejano, de una fuente inagotable de energía a la producción del país, en base a la explotación y el desarrollo de petróleo y gas, energía oceánica, pesca y acuicultura, turismo, minerales marinos, microalgas y algas, e industria naval e infraestructura logística. Las estimaciones del potencial económico del océano, en términos de ingresos, empleo y generación de divisas, alcanza los 216 mil millones de dólares (Baruj y Drucaroff, 2018).

Actualmente existe un abordaje y una priorización de su potencial productivo a través de la plataforma Pampa Azul, lanzada en 2015, luego abandonado y relanzado en 2020 y operado a través de un comité interministerial. Para profundizar el abordaje y la orientación productiva sobre los recursos potenciales de nuestra plataforma marina resulta clave el aporte del conjunto del sistema científico tecnológico (organismos técnicos, universidades, empresas) que destinen recursos financieros y humanos para la exploración y el desarrollo de actividades que aprovechen de manera sustentable sus recursos. Significa además una extraordinaria oportunidad de diversificación productiva para todo nuestro territorio patagónico.

En términos energéticos, Argentina cuenta con enormes posibilidades para alcanzar el autoabastecimiento. Junto con los yacimientos de petróleo y de gas natural convencional, el territorio nacional cuenta con las segundas mayores reservas mundiales de gas no convencional con un volumen estimado de 308 trillones de pies cúbicos, concentradas en la región patagónica. Con la minería ocurre algo similar, ya que el país cuenta con una vasta disponibilidad de recursos mineros a lo largo de toda la cordillera, capaces de generar puestos de trabajo de altos salarios, desarrollar cadenas de valor (tanto en proveedores como aguas abajo), impulsar el desarrollo territorial y generar divisas.

En relación con los recursos renovables, Argentina presenta condiciones muy favorables para la producción de energía solar, eólica e hidráulica, sin considerar la enorme disponibilidad de biomasa capaz de ser transformada en bioproductos a través de biorrefinerías. En lo que refiere a la energía solar, aprovechable mediante distintas tecnologías de producción de hidrógeno, la zona andina cuyana y del noroeste argentino representan una de las áreas con mayor potencial de energía fotovoltaica a nivel global. Lo mismo ocurre con la producción de energía eólica en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires y la Región Patagónica. Por su parte, la oferta de biomasa está ampliamente extendida en toda la zona centro y norte del país (Mateo y Suster, 2021).

En base a estos desarrollos ya en ciernes, algunos con mayores avances que otros, es posible imaginar a futuro un mapa optimista sobre las oportunidades productivas de la Argentina. Visualizarlo nos ayuda a ser conscientes del potencial productivo de nuestro país y de cómo en éste están involucradas las distintas regiones. El Mapa 1 loca-



liza las principales oportunidades productivas basadas en el aprovechamiento sustentable de recursos naturales.

**Mapa 1: Oportunidades productivas de la Argentina basadas en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales**



Fuente: Elaboración propia

La planificación necesaria para el desarrollo de estos proyectos productivos estratégicos debe apuntar no sólo a promover la inversión y la innovación del sector privado, esperando que de los actores individuales surjan las iniciativas, la inversión y las modalidades productivas. También debe apostar a generar transparencia y competencia en las cadenas productivas, evitando posiciones dominantes que distorsionen el desarrollo de las actividades, evitando también la concentración productiva, y debe orientar y desarrollar las normativas necesarias para garantizar la sustentabilidad de los procesos productivos y el aprovechamiento socialmente equitativo de los beneficios.

Los nuevos proyectos productivos deben realizarse también integrando políticas de equidad de género de manera transversal, dado que la participación de mujeres es muy baja en las ramas productivas intensivas en tecnología. La participación de mujeres debe darse tanto desde las instancias formativas promoviendo su participación en carreras de ingeniería e informática, tanto por el lado del incentivo monetario (a través de becas, por ejemplo), como también desde la escuela primaria y secundaria, fomentando el acercamiento y desmontando estereotipos asociados a la masculinización de estas disciplinas. A su vez, son necesarias políticas que tiendan a eliminar el techo de cristal que les impide acceder a cargos directivos o que sean menos remuneradas cuando acceden<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Otros lineamientos relacionados con la promoción de la equidad de género se abordan en el Capítulo 5.

## Expandir y diversificar las exportaciones

El impulso de las exportaciones es una condición necesaria para promover el crecimiento sostenido de la producción y las oportunidades de empleos de calidad. Sabemos que todo aumento de la producción argentina requiere de aumento de importaciones. En América Latina se calcula que en promedio cada punto de aumento de PBI implica un punto y medio de aumento de importaciones en la actualidad. Salvo por mayor endeudamiento, con los problemas que implica, o por aumento de la inversión extranjera directa, el único modo de generación de divisas son las exportaciones de bienes y servicios. Es decir, una mejor *performance* exportadora es una condición ineludible para expandir nuestra capacidad productiva. Una estrategia para mayor y mejor exportación nos ayuda a ir progresivamente superando la restricción externa que traba el crecimiento y, con ello, la suba de salarios y la creación de puestos de trabajo.

Teniendo en cuenta la situación actual, la posibilidad de expandir y diversificar las exportaciones constituye un desafío. Como se desprende del Tabla 2, al analizar los 10 primeros complejos exportadores se puede ver que casi el 71% del total exportado se concentra en productos de baja diferenciación (actividades agropecuarias o extractivas).

**Tabla 2: Exportaciones según complejos exportadores, valor en millones de dólares y porcentaje de participación en el total, año 2019.**

Complejo	Valor	Participación
Sector oleaginoso	18.867	25,4%
Sector cerealero	10.076	13,6%
Complejo automotriz	7.126	9,6%
Sector minero metalífero y litio	5.106	6,9%
Complejo petrolero-petroquímico	5.076	6,8%
Sector bovino	4.830	6,5%
Servicios empresariales	3.330	4,5%
Sector frutícola	2.304	3,1%
Servicios turísticos	2.119	2,9%
Complejo pesquero	1.863	2,5%
Servicios informáticos	1.102	1,5%
Complejo farmacéutico	886	1,2%
Sector hortícola	880	1,2%
Complejo forestal	691	0,9%
Complejo textil	508	0,7%
Complejo avícola	451	0,6%
Resto de exportaciones	9.063	12,2%
Total	74.280	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Para incrementar y diversificar sus exportaciones el país necesita una política de relacionamiento internacional consistente con la apertura de nuevos mercados, con el logro de nuevas fuentes de financiamiento y con el desarrollo de asociaciones estratégicas a nivel regional y global con diferentes socios. Promover la diversificación de oportunidades de exportación es crucial para poder desarrollar nuestras propias capacidades. Al mismo tiempo, es necesaria una estrategia de diversificación y complejización de la oferta exportable. Una manera

de identificar los sectores a impulsar es a través de lo que se conoce como “ventajas comparativas reveladas”, es decir, identificar sectores que se encuentren cerca de otros que ya estén exportando (en términos de similitud de tipos de productos, procesos productivos, etc.), lo cual facilitaría el salto exportador. A partir de eso, Brest López et al. (2019) identifican 615 productos que se podrían incorporar en la canasta exportadora (generando unos USD 17.000 millones al 2023). Esto debe hacerse procurando fortalecer las formas de producción sustentable para no terminar generando más divisas a costa de injusticia ambiental. Es necesario impulsar entonces aquellas actividades que aporten en términos de sustentabilidad y buscar las formas de reconvertir actividades tradicionales mejorando sustancialmente la ecuación ambiental de las mismas. Es en este punto donde es imprescindible la articulación entre las áreas de relaciones internacionales, de producción, de ambiente y recursos naturales. En este sentido, Palazzo et al. (2021) identifican una serie de productos “verdes” –centrados fundamentalmente en los sectores de energía eólica, solar y electromovilidad– capaces de incrementar la complejidad de la canasta exportadora del país y con bajo impacto en el medio ambiente y con potencial para el encadenamiento entre sectores y el agregado de valor local. Como mencionamos en la sección anterior, estas son áreas claves para consolidar proyectos estratégicos.

El impulso exportador está fuertemente asociado con la complejidad de la economía. Cuando más diversificada sea la estructura productiva, cuanto mayor sea el grado de diferenciación de los bienes producidos y el desarrollo científico-tecnológico de los mismos, más compleja se vuelve la economía y hay más chances de que se incremente la can-

tidad de empresas exportadoras. Es decir, el conocimiento y el grado de aprendizaje se acumulan en el tiempo, generando un mecanismo de retroalimentación positivo que hace más probable el surgimiento de nuevos productos de mayor valor agregado y que sean potencialmente exportables. En este sentido, es necesario impulsar o reforzar una serie de políticas para los distintos sectores que permitan que una mayor cantidad de empresas logren exportar.

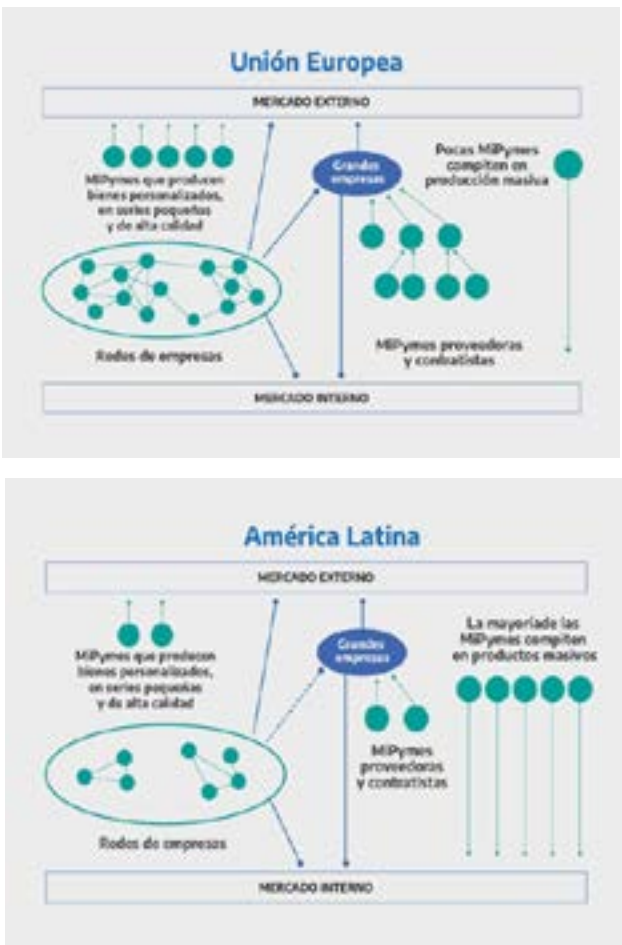
En Argentina, así como en la región en general, la exportación está en general en manos de las grandes empresas. En cambio, a las micro, pequeñas y medianas empresas les resulta difícil exportar<sup>14</sup>. Se insertan en ramas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos, en las que compiten directamente con las grandes empresas.

Para ayudar a comprender esta cuestión, el Diagrama 3 muestra a modo comparativo cómo es la inserción de las empresas según tamaño en la estructura productiva en la Unión Europea y en América Latina.

---

<sup>14</sup> En América Latina, las grandes empresas dominan la producción (representan el 75%) y esa preponderancia es todavía más fuerte en las exportaciones (superan el 80%) (CEPAL, 2020). Estas, a su vez, se concentran en muy pocas ramas, intensivas en recursos naturales (agricultura, pesca, minería y algunos sectores industriales), que operan con acotadas conexiones con el resto de la estructura productiva y, por ende, con limitados efectos en términos de derrames tecnológicos, creación de capacidades locales y desarrollo territorial.

**Diagrama 3: Inserción de las empresas en la estructura productiva.** Comparación Unión Europea-América Latina



Fuente: CEPAL (2020)

Si bien las micro, medianas y pequeñas empresas de la región son relevantes tanto por su elevado número como por su generación de empleo, la baja productividad de estos establecimientos se traduce en mayor informalidad y salarios más bajos. En Argentina y en la gran mayoría de países del mundo, las empresas más pequeñas son las que pagan salarios más bajos en promedio (Coatz y Schteingart, 2016). Asimismo, la implementación de prácticas de mejora ambiental tiende a ser mayor en las empresas más grandes, que cuentan con mayores recursos para implementarlas y, a su vez, están más expuestas a costos de reputación que las más pequeñas (CEP-XXI, 2021).

Frente a esto, para impulsar la productividad y la inserción en mercados internacionales de las micro, pequeñas y medianas empresas debe procurarse una mayor articulación con las grandes a través de políticas de formación de *clusters* (conglomerados de empresas). Son necesarias políticas públicas, desarrollo de infraestructura y planes de inversión que permitan su equipamiento y el acceso a servicios. También multiplicar fuertes programas de apoyo técnico para las pequeñas empresas, con el fin de promover y generar oportunidades de exportación y un mayor equilibrio en las cadenas exportadoras argentinas. Estas políticas deben complementarse con las crediticias, los beneficios fiscales, y mejores marcos regulatorios, con el objetivo de lograr una mayor inserción de las micro, pequeñas y medianas empresas con el resto del entramado productivo e incrementar significativamente la cantidad de empresas exportadoras. El dato que surge del trabajo del Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) es que hay una buena cantidad de empresas que exportaron durante los últimos años, pero luego



dejaron de hacerlo (ya sea, por ejemplo, por pérdidas de mercados o de competitividad). En efecto, de las 18.500 empresas que exportaron entre 2007 y 2016, unas 10.000 siguen operando solo en el mercado local. Y en el país hoy exportan en total unas 9.000 empresas. Con lo cual, eso significa que se podría más que duplicar la cantidad de empresas exportadoras si logramos que esas empresas que siguen en actividad y antes exportaban, puedan volver a insertar sus productos en los mercados internacionales.

## Mejorar la productividad

La productividad es una de las variables que integra el núcleo central de la dinámica económica. Los problemas vinculados a la baja productividad en las empresas argentinas han sido documentados largamente. Tras las “reformas estructurales” iniciadas con la última dictadura militar y profundizadas en la década de 1990, hubo un fuerte retroceso de la manufactura y, en particular, de las actividades de mayor contenido tecnológico y potencial innovador. Con ello se produjo una ampliación significativa de la brecha tecnológica del sistema productivo local con el de las economías más desarrolladas que no ha podido revertirse incluso en los períodos de recuperación parcial de la producción manufacturera (Porta, 2015, Abeles y Amar, 2017). El problema no es solo que la productividad de nuestras economías sea baja, sino que además es heterogénea. Esto se puede apreciar en el Gráfico 11, que refleja de manera combinada el nivel de productividad agregada del sector manufacturero (eje horizontal) y la varianza de la productividad entre industrias (eje vertical). Si bien Argentina mantiene, por su his-

toria desarrollista, un nivel de productividad industrial superior al de la mayoría de los países en vías de desarrollo, no sucede lo mismo al comparar el grado de heterogeneidad (la varianza). Asimismo, se encuentra bastante lejos en ambas métricas de los países más desarrollados.

Abordar la productividad podría ser clave para desatar el nudo gordiano en el que la economía argentina se encuentra atrapada hace años. A veces se pierde de vista el estrecho vínculo que tiene con la inflación y con la distribución del ingreso. Como vimos en el capítulo anterior, en una economía estancada –donde no hay aumentos del nivel de producción– la mejora del poder adquisitivo de una de las partes se da, necesariamente, a costa de la otra. Con lo cual, en un contexto inflacionario esto deviene en un conflicto *distributivo* que puede retroalimentarlo.

Partimos de la premisa de que el incremento de la productividad que logre la Argentina tiene que ser para favorecer a las grandes mayorías. Las recetas de aumentar la productividad empeorando los salarios o las condiciones de trabajo, si bien no han sido la norma en la historia mundial, aumentan la desigualdad, la pobreza y la exclusión, como ocurrió en los años '90 en Argentina.

La productividad mide la relación que existe entre la cantidad de bienes producidos y los factores productivos utilizados. Así, un incremento de la misma pueda darse básicamente de dos maneras: aumentando la cantidad producida o producir la misma cantidad con menos recursos. El nivel de productividad es una variable clave tanto para la normalización de la economía como para el impulso exportador. Si

logramos introducir nuevas tecnologías, innovaciones o perfeccionamientos que generen aumentos en la productividad, eso hace posible que simultáneamente se mejore el poder adquisitivo de todas las partes, es decir que al mismo tiempo se incrementen los salarios y las ganancias de las empresas. Si esto sucede, se alivia de modo significativo la tensión latente que existe al momento de negociar los aumentos salariales y, posteriormente, las decisiones de las empresas a la hora de fijar sus precios.

Introducir innovaciones y tecnología no implica generar desempleo. Para evitar el saldo negativo en lo laboral, las políticas a favor de la productividad deben ir acompañadas por las políticas que buscan formalizar y reconocer un conjunto de trabajos indispensables, que aportan al nivel de productividad de una economía, que en general están invisibilizados o que se mantienen en la economía informal. También deben acompañarse por políticas de ciencia y tecnología para la promoción de la innovación social y políticas educativas para la capacitación permanente.

El interrogante radica entonces en saber qué lineamientos de política educativa, productiva, crediticia, de ciencia, tecnología e innovación son necesarios para contribuir en esa dirección. Contrario a lo que suele pensarse, debemos concebir a la productividad como un derecho. En algunas ocasiones se mencionan los diferenciales de productividad entre grandes empresas transnacionales y pymes, o respecto de cooperativas de la economía popular, como si la mayor productividad fuera exclusivamente un mérito de los empresarios o, en el mejor de los casos, también de los trabajadores. En realidad, todas las personas que

trabajan desean que su tiempo, su esfuerzo y su energía generen los mejores resultados posibles. Para resolver la heterogeneidad estructural en la productividad hay que conceptualizar las desigualdades de productividad como algo que claramente perjudica a los sectores que logran menores resultados, ya que también coincide con una peor calidad de vida y menor nivel de ingresos.

Hay enfoques que critican la presunción de que todos los trabajadores siempre busquen ser parte de un modelo de sociedad salarial. Cuando se trata de elecciones realmente libres, todas las opciones son respetables. El asunto se vuelve problemático si grandes cantidades de trabajadores están condenados al desempleo o a estar obligados a funcionar en contextos de menor productividad de la que ellos quisieran.

Por eso, creemos que hay un derecho a la productividad, que es la extensión del derecho a la educación, a la capacitación permanente, a uso de tecnologías, a la incorporación de procesos de innovación.

Para abordar este problema fundamental de nuestra economía, primero que nada, hay que promover políticas horizontales, es decir, aquellas que tienen por objetivo elevar los niveles de productividad, reducir la heterogeneidad estructural y mejorar la competitividad de todas las ramas de actividad a partir de la incorporación de nuevos conocimientos (científicos, tecnológicos y organizacionales), profundizando las políticas de extensión y transferencia tecnológica en los distintos sectores.

Para lograr esto, es necesario potenciar las redes institucionales dedicadas a la mejora de la productividad, fortaleciendo la articulación

del sistema productivo con el sistema científico tecnológico y construyendo estrategias comunes con los organismos técnicos, sectoriales y las universidades. Se debe partir de un debate sobre las prioridades y de un plan de acción que involucre a los distintos organismos científico-tecnológicos y a los programas de fortalecimiento de capacidades. Es necesario fortalecer las políticas de extensión industrial y agropecuario a partir de organismos como INTA e INTI, promoviendo también proyectos conjuntos entre los mismos, con participación privada e involucrando al sistema universitario nacional. De este modo es posible alcanzar agendas territoriales de innovación de base científico-tecnológica, con políticas que estimulen el involucramiento del sector privado. Los trabajadores y sus organizaciones tienen que ser protagonistas en la construcción de soluciones y caminos posibles, institucionalizando comisiones de productividad en las empresas o a nivel sectorial. A ello deben sumarse los diálogos que apunten a mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo.

Por otro lado, hay que “llenar” los casilleros vacíos de la estructura productiva. En Argentina, desde mediados de la década de los setenta se incrementó la necesidad de insumos importados mientras que se redujeron los encadenamientos productivos, particularmente en los sectores más intensivos en tecnología como son los bienes de capital, medicamentos o electrónica (Coatz, García Díaz y Woyecheszen, 2011; Abeles y Amar, 2017). Si bien esto es consecuencia también del fenómeno general del avance de la globalización y de la mayor interdependencia al interior de las cadenas globales de valor, y de las políticas de apertura comercial, con lo cual en casi todos los países se observara un

incremento de los insumos y de los componentes importados utilizados en su producción, en el caso argentino este proceso no se vio acompañado por un proceso exportador proporcionalmente más dinámico, derivando en mayores presiones para la balanza de pagos.

Un plan para la innovación y el desarrollo de insumos estratégicos para la producción, orientado a reemplazar ciertas importaciones, es fundamental para aportar a la pérdida de divisas que se van en bienes que podrían producirse en nuestro país. Otro de los vectores clave del desarrollo de los países tiene que ver con las capacidades tecnológicas e innovadoras difundidas en el tejido productivo. En este contexto, la promoción de la economía del conocimiento y del paradigma de la industria 4.0 es totalmente estratégica en un país como Argentina en donde, si bien hay miles de firmas que operan cerca de la frontera tecnológica internacional, todavía hay una gran mayoría de empresas que se encuentran lejos de la misma. Fomentar la economía del conocimiento y la industria 4.0 es una forma de incrementar la productividad –y con ello la competitividad– de la economía argentina, pero también una ventana de oportunidad para aumentar el potencial innovador y creativo de nuestra economía (Min. de Desarrollo Productivo, 2021).

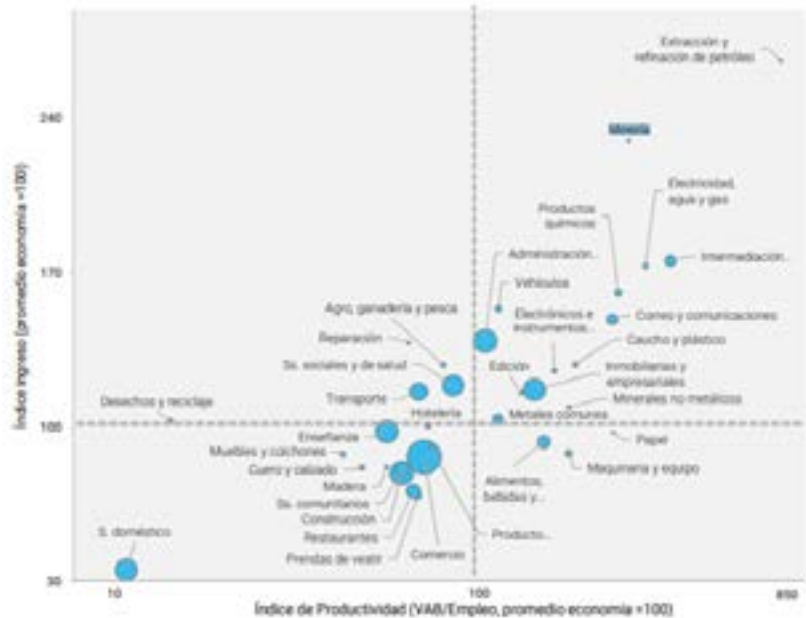
## **Fortalecer la producción sustentable basada en recursos naturales: los sectores de hidrocarburos y minería**

Dos sectores económicos que son muy relevantes para la economía nacional son el sector hidrocarburífero y el de la minería. El sector

hidrocarburífero es muy importante en la estructura productiva argentina por varias razones. En primer lugar, es de los sectores que más contribuyen directamente al valor agregado bruto de la economía nacional, y es también de los que más exportan.

En segundo lugar, como muestra el Gráfico 12, es el sector que presenta los salarios más altos del país y uno de los que tiene mayor nivel de formalización, con más del 95% del empleo registrado.

**Gráfico 12: Productividad y remuneraciones para los sectores productivos de la economía argentina**



Fuente: Scheingart, Molina y Fernández Massi (2021).

Además, se trata de la actividad con mayor efecto multiplicador en el empleo de toda la economía. Por cada empleo directo que genera el sector, se generan 5,1 empleos indirectos en otras ramas. Esto se debe a es un sector muy intensivo en capital, requiere grandes inversiones para su producción, y eso tiene un impacto muy significativo en el resto del entramado productivo. La producción en el sector de hidrocarburos promueve el desarrollo de proveedores locales, principalmente pequeñas y medianas empresas locales.

Por último, se trata de una actividad federal, con fuerte despliegue en las provincias patagónicas (Schteingart, Molina y Fernández Massi, 2021), así como también en la Provincia de Buenos Aires a partir de su capacidad de procesamiento en sus refinerías. Así lo muestra la Tabla 3.

**Tabla 3: Porcentaje de participación en las exportaciones de hidrocarburos, por provincia.**

En millones de dólares, promedio 2017-2019.

Provincia	Exportaciones	Participación
Buenos Aires	1.337	48%
Chubut	944	34%
Santa Cruz	238	9%
Neuquén	91	3%
Tierra del Fuego	66	2%
Santa Fe	60	2%
Salta	31	1%
Rio Negro	10	1%
<b>Total</b>	<b>2.785</b>	<b>100%</b>

Fuente: INDEC.



Con respecto al sector minero, este tiene características similares al de los hidrocarburos. Es una actividad intensiva en capital que presenta una elevada productividad, haciendo que sea una de las ramas de mayor tasa de formalización y con mayores salarios del país (véase también su ubicación en el Gráfico 12). Esta actividad tiene una importancia federal, dado que está muy presente en las provincias de la región Cuyo, del Norte y de la Patagonia, particularmente en San Juan y Santa Cruz. Vastas porciones del territorio nacional que no son del área central dependen económicamente de estas producciones.

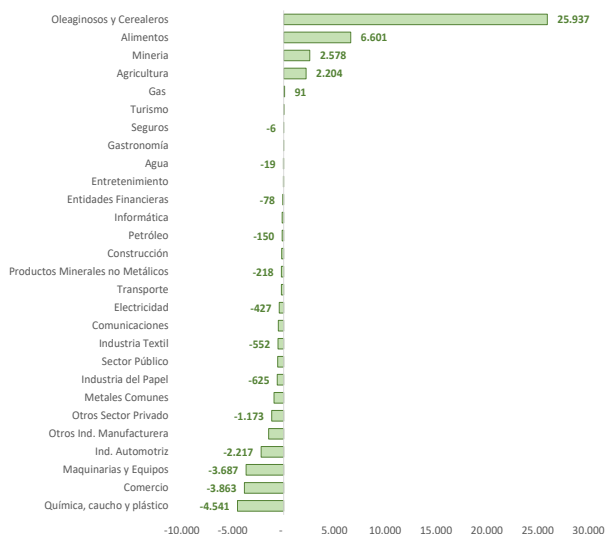
**Tabla 4: Participación del sector minero en las exportaciones, por provincia** (en millones de dólares, promedio 2017-2019).

Provincia	Exportaciones	Participación
Santa Cruz	1.040	50%
San Juan	962	34%
Jujuy	162	6%
Catamarca	49	2%
Total	2.821	100%

Fuente: INDEC.

Este sector además es clave para la generación de divisas, ya que es una de las cinco actividades que presentan un superávit de balanza comercial. Se ubica en el tercer lugar, aportando casi USD 2.600 millones en promedio durante los últimos tres años. Así puede observarse en el Gráfico 13.

**Gráfico 13: Saldo de la balanza comercial anual por sector en millones de USD (promedio 2019-2021)**



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA.

Asimismo, la transición energética hacia las energías limpias y los vehículos eléctricos implicará una creciente demanda de minerales, lo que significa una gran oportunidad para el sector en general, y para las exportaciones en particular. Según el estudio de caso que realizó Rajzman (2021), los dos proyectos de cobre que se encuentran más avanzados, permitirían sumar exportaciones anuales por unos USD 2.700 millones, mientras que la expansión de la producción local de litio -que ya se encuentra en curso- otros USD 600 millones.

Nuestra empresa nacional YPF está aportando también a las transiciones energéticas, con una creciente inversión en energías renovables en los últimos tiempos. A través de YPF Luz, por ejemplo, se está desarrollando el parque solar Zonda en San Juan, con una inversión en la primera etapa de unos 93 millones de dólares.

Un lineamiento central para continuar profundizando el aprovechamiento de nuestros recursos renovables es fortalecer la cuestión ambiental y social de estos sectores. Es necesario contar con información certera sobre los procesos productivos involucrados con impacto local, en tiempo y forma, así como abrir espacios para el conocimiento de los proyectos por parte de las comunidades y sectores sociales interesados. También es necesario garantizar evaluaciones de impacto de calidad y con perspectivas interdisciplinarias. Las universidades y los organismos técnicos presentes en todo el territorio nacional constituyen una pieza fundamental para dar solvencia a las evaluaciones. Ante actividades de alta complejidad tecnológica y de alto impacto ambiental, lo principal es abocarse a perfeccionar los mecanismos de control y de evaluación de procesos y proyectos, incluso la revisión de marcos normativos adaptándolos a las visiones renovadas sobre la cuestión ambiental y a las preocupaciones ciudadanas contemporáneas, buscando incorporar la visión de las partes interesadas y fundamentalmente priorizando el ambiente legado a nuestras futuras generaciones.

## **Intensificar la articulación agro-industrial sobre la base de la bioeconomía y la producción verde**

Para transformar la matriz productiva de la argentina, generar mayores fuentes de empleo, más y mejores exportaciones es fundamental profundizar en el enfoque de la bioeconomía y la producción verde, identificando y potenciando cambios productivos que promuevan desarrollos sustentables y que aprovechen las distintas capacidades productivas con que cuenta el país en sus distintas regiones.

La bioeconomía y la producción verde son formas de concebir la industrialización asentada en los recursos renovables y promoviendo lógicas circulares de reutilización y reducción de los desperdicios. Estos enfoques proponen potenciar las sinergias entre distintos rubros y segmentos de las cadenas agropecuarias e industriales con foco en la sustentabilidad de los procesos.

El peso histórico de las actividades agropecuarias en la estructura productiva del país señala que, en la aspiración de promover un desarrollo más diversificado y sostenible, la industrialización biológica (o bioindustrial) ocupará un lugar protagónico. El desafío es mayúsculo porque supone transitar hacia nuevos paradigmas productivos, con mayores articulaciones y procesamiento de productos en los territorios, fortaleciendo los procesos locales de agregado de valor y de innovación.

A través de la bioeconomía los sectores de la economía utilizan recursos y/o procesos biológicos para la producción sustentable de bienes y servicios. Esto es, mediante procesos biológicos, bioquímicos, físicos

o térmicos (como la fermentación, la digestión o la hidrólisis) es posible transformar la biomasa general (por ejemplo, los residuos forestales) en productos como bioenergía, bioinsumos, bioplásticos, biopinturas, biolubricantes, biomateriales para la construcción, bioenergías, etc., capaces de reemplazar a productos obtenidos de recursos naturales no renovables (Kozel, Lacoste y Feingold, 2016).

Desde la bioeconomía se impulsa la noción de *plataformas productivas* en las que convergen, de manera eficiente, varios sectores (o cadenas) tradicionales de la producción y procesamiento de los recursos primarios. Por lo tanto, a partir de este enfoque es posible revalidar el potencial del país para la bioindustrialización y trazar los lineamientos generales para una estrategia que conecte la diversificación productiva y del agregado de valor con la incorporación de tecnología y con criterios ajustados al paradigma del desarrollo sustentable.

Una de las formas para avanzar en el modelo económico de bioindustrialización, de manera de acceder a productos de mayor valor agregado, es a través del desarrollo y multiplicación de biorrefinerías en los territorios (Bochetto, 2020). Las biorrefinerías pueden pensarse como polos tecnológicos para la diversificación productiva. Con el desarrollo y el despliegue territorial de biorrefinerías de pequeña escala sería posible revalidar la clásica noción de polos de desarrollo como estrategia de cambio estructural. Un esquema de bio-industrialización de este tipo, orientado a la producción de bioproductos con alto valor comercial y significativo agregado de valor en origen, estaría en condiciones de transformar y promover el desarrollo territorial, con mejoras en las

condiciones de habitabilidad en el ámbito rural, en los pueblos y en pequeñas ciudades, especialmente en aquellas regiones más alejadas de los puertos exportadores de granos y aceites. De ese modo se estarían cubriendo los criterios de diversificación, agregado de valor, sostenibilidad y pertinencia territorial necesarios para el cambio de la matriz económica nacional.

Ante el desafío de transportar grandes cantidades de biomasa hacia la planta de procesamiento, en la mayoría de los casos con un alto contenido de humedad y costos económicos y ambientales significativos (con grandes distancias a recorrer, pocas opciones de transporte y un deficitario entramado logístico), es estratégica la promoción e instalación de biorrefinerías de pequeña escala de diseño modular y transportables, con capacidad para utilizarse en diferentes localidades que dispongan de fuentes de biomasa (frente a las grandes plantas de procesamiento centralizadas). En el caso que sea biomasa rural, además sería posible el reciclado de los nutrientes y el retorno a la tierra de los no utilizados (especialmente nitrógeno, fósforo y potasio), una característica clave del ciclo biológico dentro de una economía circular (Molina, 2020).

Al respecto, trabajos de prospectiva del INTA presentaron un listado de potenciales áreas y recursos para el desarrollo de la bioeconomía, que darían oportunidades de diversificación productiva y nuevos esquemas de negocios compatibles con productores de pequeña o mediana escala, lo cual aportaría a redefinir el mapa agroindustrial de la Argentina (Patrouilleau, 2015; Kozel, et al, 2016). En el Mapa 2 pueden

verse algunas de las oportunidades regionales en base a estos productos. Sin lugar a dudas, este mapa complementa una visión productiva territorialmente diversa que ya se planteaba en el Mapa 1. Y podría aún ser complejizado si se incorporaran otras actividades industriales con fuerte proyección en las áreas energéticas.

**Mapa 2. Oportunidades regionales para el desarrollo de la bio-economía**



Fuente: Kozel, Lacoste y Feingold (2016: 22)

Más allá de la disponibilidad de biomasa y la potencialidad de las distintas regiones para avanzar en un proceso de bioindustrialización, será necesario generar espacios para la planificación prospectiva, económica y territorial, sin perder de vista dinámicas, fortalezas y debilidades particulares de cada región.

El horizonte de cambio de la matriz productiva a través de la promoción de polos de desarrollo bioindustrial dependerá de una política de ordenamiento territorial asociada al monitoreo de los recursos naturales y de los factores de degradación y contaminación ambiental, como también de infraestructura productiva (transporte, almacenamiento, energía, riego y drenaje) y social (educación, salud y vivienda), integradas a las comunicaciones y a los esquemas de financiamiento de mediano y largo plazo.

Es necesario el trabajo conjunto entre organismos de ciencia y tecnología y de todo el sistema nacional de innovación para identificar esos segmentos que son capaces de complejizar nuestra oferta exportable con actividades que aportan sustentabilidad al sistema: se trata de maquinarias para el reciclado de componentes orgánicos e inorgánicos, equipos para el control, manejo y traslado de diferentes clases de desechos y contaminantes, y maquinaria para la filtración y depuración de aguas y gases. Como destacan Palazzo et al (2021) muchos de estos productos integran *clusters* bien conectados entre sí y economías de escala que resultan fundamentales para despegar el saldo exportable generando actividades sustentables y con generación de empleo calificado en el país.



## **Profundizar las políticas productivas para el sector informal y de la economía popular**

La reconstrucción de las capacidades productivas de la Argentina debe focalizar la atención en el sector informal y en brindar las condiciones para la mejora de las condiciones de empleo de la población desocupada, de las mujeres -que en mayor medida son afectadas por el desempleo y por salarios menores-, de las minorías y fundamentalmente de las juventudes. Otro aspecto fundamental a abordar tiene que ver con las actividades de la economía popular. Este sector desarrolla actividades y formas de trabajo que tienen un peso significativo en la ocupación total. Constituyen una parte importante de la actividad laboral del país y presentan múltiples canales de vinculación con la economía formal. Al mismo tiempo, las personas y organizaciones involucradas enfrentan enormes desafíos para generar un nivel de ingresos mínimo, consistente con un nivel de vida digno, como la escasez de financiamiento, la dificultad de acceso a los medios adecuados de producción, falencias de infraestructura, expulsión de los mercados concentrados, o la distribución inequitativa de las tareas de cuidado.

El Estado ha implementado distintas políticas dirigidas a este sector, planteando actualmente el horizonte de transformar buena parte de las políticas de corte asistencial en políticas por otras orientadas a la generación de empleo, vinculándolo con la economía formal.

Si bien la determinación de la magnitud de la economía popular, tanto en términos de producto como de fuerza de trabajo, presenta dificultades técnicas, algunas estimaciones existentes afirman que la

misma ocupa a unos 4,2 millones de personas (Arango, Chena y Roig, 2017). Según la estimación del Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas, se ocupa en estas actividades el 21,4% de la población económicamente activa (PEA)<sup>15</sup>, distribuidas de la siguiente manera: comercio (31%), servicios varios (17%), producción de bienes (15%), construcción (15%) y servicios de cuidados (13%).

La dimensión de este sector y su registración resulta clave para la implementación de políticas públicas orientadas a su desarrollo económico. Con este objetivo, a mediados de 2020 el Ministerio de Desarrollo Social implementó el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. Hasta noviembre del 2020, se habían preinscripto más de 1,2 millones de trabajadores/as, de las cuales el 57% son mujeres y el 43% varones. Las principales ramas de actividad declaradas por estas personas fueron servicios personales, socio-comunitarios, comercio y construcción.

Un lineamiento en este sentido tiene que ver con trascender la visión tradicional de la política industrial y tecnológica, que al ocuparse fundamentalmente de la economía formal tiende a desatender un rasgo característico de la estructura productiva argentina contemporánea (y del resto de América Latina) referido a las actividades desarrolladas en condiciones informales, de organización popular y comunitaria con una lógica que en muchos casos difiere o prescinde de la prevaleciente en los circuitos formales.

---

<sup>15</sup> Datos del segundo trimestre de 2019.

Las personas y organizaciones involucradas en este tipo de economía producen bienes y servicios que, aunque no siempre tengan la valoración correspondiente, desarrollan actividades socialmente relevantes. Trabajadores desocupados, jóvenes, mujeres de sectores populares se encuentran involucrados en distintas actividades de cuidados y acción social en los barrios.

Pensemos por ejemplo en el caso de las actividades de reciclado. Ello exige concebir nuevas definiciones para evaluar su desempeño, incluyendo el concepto de productividad, que incorporen otros aspectos no pecuniarios (como los impactos ambientales, redistributivos y de género de las actividades productivas). En este sentido, resulta necesario consensuar nuevos estándares de medición del desempeño que permitan revalorizar los logros de la economía popular y solidaria y mesurar más apropiadamente su contribución al desarrollo económico y social.

Es el caso también de buena parte de los productores de la agricultura familiar, campesina e indígena, que hacen grandes aportes a la seguridad alimentaria. Este segmento productivo también requiere del fortalecimiento de las políticas de apoyo técnico, políticas para la capitalización y para elevar la productividad y los estándares de calidad de sus productos aportando a la inocuidad alimentaria y a la posibilidad de ganar mercados internacionales para nuestros productos.

El amplio y heterogéneo universo de unidades y actividades que engloba la definición de la economía popular convive y se relaciona cotidianamente con la economía formal. Habitualmente las actividades

inscriptas en la economía popular se insertan en los eslabones más débiles de las cadenas de producción, donde los términos de intercambio son desfavorables, existe poca capacidad de apropiación del valor generado y aparecen condiciones de explotación financiera en relaciones acreedor-deudor asimétricas. Para fortalecer la posición de estos eslabones débiles se requiere trabajar sobre los canales de comercialización de los productos y la falta de acceso a activos complementarios: maquinaria y equipo, herramientas, capital de trabajo, tierra, etc.

Un abordaje integral sobre las cuestiones relacionadas a las cadenas de producción, distribución y comercialización resulta fundamental para el empoderamiento de los actores más pequeños de dichas cadenas y la búsqueda de nuevas formas de producción sustentables y con viabilidad territorial. También es necesario crear instituciones financieras adaptadas a las necesidades de la economía popular, instituciones cuyos requerimientos formales para el acceso al crédito permitan contemplar las particularidades de estos actores.

El Estado debe cumplir un rol clave en la creación de redes de provisión de activos complementarios para un mejor funcionamiento de los emprendimientos (capital, acceso al crédito, capacitaciones a trabajadores, vinculación con universidades y centros tecnológicos), y podría articularse con programas para la mejora de la productividad por diferenciación y agregado de valor. Es necesario promover nuevas formas de organización del trabajo, que prioricen no sólo la eficiencia y la productividad, sino también la solidaridad y otros valores comunitarios, como la producción artesanal vinculada a la identidad territorial y al desarrollo local.

La distribución geográfica de la economía popular está estrechamente asociada con las asimetrías territoriales (de ingreso, pobreza, infraestructura, etc.). En ese sentido, se requieren políticas que tengan entre sus objetivos el de enraizar a productores en sus lugares de origen para contribuir a reducir las disparidades regionales. La problemática del acceso a la tierra es una de las cuestiones centrales a abordar en este sentido, tanto para vivienda como para el desarrollo de actividades productivas. La agricultura familiar es responsable de la producción de la mayor parte de las verduras consumidas en los centros urbanos del país. Se subraya la necesidad de crear programas específicos (y potenciar los ya existentes) para el desarrollo de esta agricultura a partir de créditos orientados y financiando obras de infraestructura que mejoren la conectividad de los territorios periféricos.

El fortalecimiento del mercado interno y de las condiciones de empleo de la población en condiciones de informalidad requiere también del fortalecimiento de las políticas de equidad de género y de reconocimiento de las tareas de cuidado, que ya se impulsan a nivel institucional, pero que se requiere seguir profundizando. La inversión en tareas de cuidados será central para incrementar la tasa de actividad, empleo e ingresos y, como consecuencia, una clave para frenar el círculo intergeneracional de la pobreza.

También se deben profundizar las políticas de incentivos que ya existen para la contratación de mujeres y diversidades<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, establecer objetivos de paridad en la formulación de políticas y planes que involucren sectores masculinizados. Conjuntamente desarrollar políticas y promover investigaciones que busquen incidir en

los esquemas de diagnóstico y diseño de políticas públicas que aún no incorporan la dimensión de la desigualdad de género en sus modos de generar estadística y análisis<sup>17</sup>.

## **Fomentar la competencia económica y regular en los casos de elevada concentración**

Nuestra estructura productiva desequilibrada también tiene impactos en los precios y la distribución del ingreso. Esto se debe al hecho de que exportamos en su mayoría productos alimenticios que son, a la vez, el principal rubro dentro de la canasta que mide el índice de los precios. Además, se observa una fuerte concentración en pocas empresas productoras y exportadoras, con un importante componente de origen extranjero en su cúpula.

Estas características se traducen en un elevado poder de mercado que permite a ciertas empresas tener un grado de injerencia importante en la determinación de los márgenes de ganancia y los precios, lo cual se vuelve un problema cuando estas empresas despliegan comportamientos especulativos y abusivos en la formación de precios.

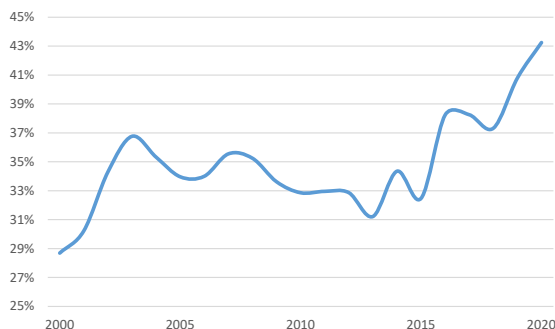
---

<sup>16</sup> Por ejemplo, la nueva Ley para la Economía del Conocimiento da mayores incentivos a empresas que contratan mujeres y diversidades, también el Programa Te Sumo del Ministerio de Desarrollo Productivo y el nuevo régimen de contribuciones patronales para el Norte Grande.

<sup>17</sup> Otros aspectos de las políticas laborales para la equidad de género, se trabajan en el Capítulo 5.

Por ejemplo, esta cuestión es particularmente relevante en lo que refiere a las exportaciones, dado que se observa una concentración sumamente elevada. En la actualidad, hay 10 empresas que acaparan el 43% de todas las exportaciones argentinas. Esto se vino profundizando en los últimos años, en particular se observa un salto importante entre 2015 y 2019, donde una participación que se encontraba relativamente estable en torno al 33%, para 2019 aumentó hasta el 41%, tal como puede observarse en el Gráfico 14.

**Gráfico 14: Evolución de la participación de las 10 empresas de mayor exportación sobre el total (en %)**



Fuente: CEP XXI en base a Aduana.

Lo anterior sirve para entender el fuerte vínculo que se observa entre los precios internacionales de los *commodities* y los precios domésticos, dado que la elevada concentración permite que estas empresas tengan mayor poder de mercado para trasladar los aumentos de los precios internacionales hacia el mercado doméstico.

En los complejos de soja, automotriz, oro y plata y aluminio, las principales empresas concentran más del 80% de las exportaciones en el período analizado. Particularmente en los complejos triguero, bovino y petrolero-petroquímico, en los últimos años las empresas grandes incrementaron su participación: en el triguero, pasaron de un 71,7% a un 89,8%; en el bovino, de un 73,7% a 85,8%; en el petrolero-petroquímico, de un 79,4% a un 87,4% (CEP XXI, 2021).

La concentración económica no debe ser vista como un problema moral, sino como un problema económico y una de las tantas dificultades para el desarrollo del país. Por eso, el Estado debe profundizar su presencia reguladora en los diferentes complejos, impidiendo los comportamientos abusivos y especulativos de los actores concentrados.

Algunas de las herramientas soberanas de las cuales dispone el Estado por abordar esta cuestión son: i) las retenciones, con el fin de desacoplar los precios domésticos de los internacionales; ii) las multas y sanciones; iii) medidas que tienden a modificar la estructura de propiedad de los sectores, instaurando empresas testigo en los mercados, con control público y estatal, que den transparencia y promuevan la competencia; y iv) el incentivo a la producción de determinados bienes y servicios mediante la creación de nuevas instituciones y empresas públicas o público-privadas. De ese modo se podría regular la competencia en algunos mercados altamente concentrados, volver más transparentes los mercados, generando información sobre los mismos, garantizando así derechos fundamentales de acceso y ayudando a mitigar la tensión en los precios.



## **Potenciar la actividad turística y fortalecer la industria cultural**

Como apoyo a este proceso de diversificación productiva, tanto la actividad turística como la industria cultural deben ser visualizadas como grandes oportunidades, sobre las cuales se cuenta también con recursos muy específicos.

El país tiene invaluable recursos paisajísticos, servicios ecosistémicos y recursos culturales. También tiene capacidades institucionales con organismos provinciales y nacionales como para apoyarse en pos de un mejor y mayor desarrollo de su capacidad turística. La actividad turística fomenta posibilidades de producción en cada territorio, ya que aporta un potencial de diversificación de actividades e impulsan la mejora de los servicios. El turismo es un motor para la valorización cultural y puede serlo también para el cuidado de los ecosistemas y su gestión sustentable.

Actualmente muchas provincias tienen gran desarrollo turístico, y en otras es necesario potenciarlo porque aún existen importantes atractivos paisajísticos y culturales desaprovechados. La actividad turística permite generar diversidad de empleos, fortalecer la producción local, la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible, promover el ingreso de divisas y facilitar el arraigo poblacional.

La Argentina necesita fortalecer a nivel global la “Marca País” para mejorar su posicionamiento como un destino con múltiples posibilidades, para públicos diversos. Por otra parte, es clave avanzar en la pla-

nificación de la articulación entre destinos, transporte, conectividad y red de servicios. Respecto a las industrias culturales, deben ser consideradas desde su dimensión económica, en tanto conlleva una particular relevancia para el desarrollo nacional armónico en el futuro. El aporte de este sector al PBI nacional ha comenzado a ser medido en las últimas dos décadas, rondando figuras por encima del 2%, superando a sectores relevantes de la economía nacional como la pesca<sup>18</sup>.

Las industrias culturales, eslabones fundamentales de la dinámica y creciente *economía creativa*, reúnen en la Argentina condiciones privilegiadas en el contexto del mercado iberoamericano. Pueden potenciar su aporte en términos de creación de empleo de calidad y de ingreso de divisas extranjeras para hacer frente a la restricción externa, por medio de exportaciones con un componente primario de valor agregado.

Recuperar un rol preminente en el mercado hispano parlante, re-vertiendo el declive de la posición nacional en su seno en las últimas décadas, constituye en este sentido un objetivo estratégico por razones que incluyen la dimensión económica pero que la trascienden, con implicancias en múltiples registros como el geopolítico y la producción de subjetividades que determina los modos de relación social y política que las comunidades evalúan como posibles y deseables.

Los futuros que estamos en condiciones de imaginar están culturalmente determinados.

---

<sup>18</sup> La participación del sector cultural en la economía argentina se mide desde 2004, con un promedio de 2,4% en los 17 ejercicios (Cuenta Satélite de Cultura, INDEC / SInCA).

En el contexto actual, este tipo de industria adquieren un carácter de ventaja competitiva para la inserción global. Argentina reúne una serie de características que invitan a jerarquizar su lugar en la economía global de producción de contenidos. Al mismo tiempo, la tradición en términos de consumo cultural a nivel nacional dota de sostenibilidad a un mercado local que debe ser fortalecido por medio de las políticas públicas. Más allá de la incidencia esperable de la recurrencia de las crisis económicas y el correlato con los problemas de ingresos de las clases medias y el volumen del consumo cultural, los hogares argentinos son los que más gastan en cultura en relación al gasto total en América Latina (CEPAL; Naciones Unidas, 2014).

Los escenarios de oportunidad renovados por la aceleración tecnológica nos muestran la posibilidad de desarrollar políticas sistémicas de apoyo a la producción simbólica en todos sus eslabones (vocacional – profesionalizante – industrializado) tendientes a potenciar la posición de las producciones culturales argentinas. Experiencias relevantes – como los Mercados de Industrias Culturales (MICA) iniciados en la década pasada y luego reproducidos a nivel regional a través de los llamados MICSUR – en las que los actores del sector se vinculan, intercambian y proyectan procesos de articulación productiva concretos, deben ser profundizados en la búsqueda de dinamizar estrategias de desarrollo territorial específicas que se encuentran latentes. El fortalecimiento de las industrias culturales y la economía creativa tiene que tener en cuenta, al menos, tres ejes fundamentales para que se traduzcan en políticas que apunten al fortalecimiento de cada una de las cadenas de valor de los distintos sectores, con el objetivo puesto en el desarrollo cultural<sup>19</sup>.

El primer eje consiste en modelos de negocios sustentables en el ecosistema digital global. El anuncio del Plan Contenidos Argentinos, en el marco del Consejo Económico y Social avanza en ese sentido, con una serie de desgravaciones puntuales para mejorar la competitividad del sector, entendido como parte nodal de la economía del conocimiento.

En segundo eje –evidenciado a partir de ciertas tendencias que la pandemia terminó de consolidar– implica asumir la necesidad de replantear la regulación de las industrias culturales, diseñada en buena medida para un mundo analógico que ya no existe como fue configurado hace unas décadas. Los impuestos sobre los que recaudan nuestros organismos descentralizados en general tributan sobre el vivo o el físico, es decir, sobre formatos que consolidaron su declive. Y prácticamente desconocen el volumen del universo digital. El debate se estructura en torno a cómo lograr una convergencia tributaria y una homologación legislativa que nos permita generar reinversión en nuestra producción y generar cuotas de producción nacional de los contenidos que circulan en ese universo digital. Legislación, derechos de autor, propiedad intelectual, convergencia tributaria, formato modelos de fomento, públicos y audiencias, circulación, internacionalización, promoción, exportación, son algunos de los ejes que debemos considerar en la agenda estratégica.

---

<sup>19</sup> Se asume que el desarrollo cultural es más amplio que el crecimiento económico de las industrias culturales. Algunos de los principales desafíos para una política cultural contemporánea son atendidos en el capítulo 7, en particular los relacionados con la calidad de nuestra democracia.

El tercer eje, en consonancia con una Argentina federal, debe apostar por la descentralización, potenciando las capacidades instaladas de cada región, generando información primaria sobre las ventajas competitivas y comparativas de cada una de ellas para poder trabajar en políticas aplicadas que tengan como norte inversiones claras con impacto en el desarrollo cultural regional.

En este registro, resulta saludable la creciente incorporación de políticas de subsidio a la demanda cultural, abandonando progresivamente una tradición de subsidio exclusivamente orientado a la oferta y basada en las legitimidades de cada campo artístico, como las propuestas en el marco del plan Más Cultura Joven.

Si bien este nuevo tipo de política cultural no ha logrado trascender la promoción de un consumo estructurado por patrones mercantiles, y aún adeuda el desarrollo de tecnologías sociales específicas para orientar a éste en función de los campos que se pretendan estimular (por ejemplo, la producción nacional, producciones basadas en tradiciones de la diversidad cultural históricamente invisibilizadas, producciones de cooperativas culturales, etcétera), resultan un laboratorio interesante para comprender los nuevos modos en los que los Estados pueden incidir en el terreno de la producción y consumo de bienes culturales de cara a la segunda mitad del siglo XXI.

Teniendo en cuenta que la economía del disfrute y la experiencia cobrarán mayor relevancia en la próxima etapa de la humanidad, la inclusión de una posición de consenso en este terreno, tendiente al robustecimiento de una política de Estado con cierto grado de apropiación

ción social, puede constituir una forma inteligente de aprovechar esta nueva ventana de posibilidad que la cultura le abre a la Argentina del futuro.

Todo lo desarrollado nos muestra que existen múltiples caminos desde los cuales potenciar las capacidades productivas del país, con horizontes promisorios. Algunos de ellos resultan fundamentales para encauzar las transformaciones de la matriz productiva, las transformaciones que nos garanticen no chocar con el estrangulamiento externo, generar empleo genuino, desincentivar los ciclos inflacionarios y ampliar nuestras oportunidades en el contexto internacional. En ellas nos hemos concentrado en este capítulo. En términos generales el perfil de los nuevos proyectos productivos tiene que bregar por la sustentabilidad ambiental de las producciones y por la inclusión de diferentes sectores: de la economía formal e informal y promover la equidad de género y la *desmasculinización* de sectores.

Una premisa fundamental de las transformaciones productivas y de los proyectos que se avizoran es que propicien una mejor y más justa distribución de actividades en el territorio. Para ello, el próximo capítulo aborda aspectos de las dimensiones demográficas, territoriales y de infraestructura que son necesarias para potenciar y aprovechar las transformaciones productivas del país para una mejor calidad de vida en las distintas regiones. Para poder desarrollar estas nuevas oportunidades ante las que el país se enfrenta, y fortalecer las trayectorias sobre las que ya tenemos fortalezas, debemos ir forjando una serie de acuerdos y compromisos productivos, que se plasmen en proyectos, planificaciones y compromisos.

Muchos de estos proyectos y de estos acuerdos ya se encuentran en desarrollo. Es necesario fortalecerlos, otorgarles mayor institucionalidad y visibilidad, abrirlos a la participación de los actores empresarios, del sector sindical y cooperativo. Necesitamos de todos los actores para desarrollar el conjunto de oportunidades productivas que tiene la Argentina. Es posible lograrlo desde un entramado de procesos de planificación que se ocupen de establecer los diálogos, los horizontes compartidos y los acuerdos. El futuro y el bienestar del país en su conjunto dependen de los diálogos y acuerdos que permitan forjar un horizonte compartido.

• • • • •







# 4

**Transformar  
y potenciar  
el territorio**





## Capítulo

# 4

### Transformar y potenciar el territorio

---

La cuestión territorial tiene una importancia central para el desarrollo integral de la Argentina. Pensar en clave territorial significa analizar cómo se distribuye la población, la producción y los servicios en el territorio, cómo vinculan las actividades humanas con el ambiente natural y el construido, y cómo la infraestructura nos permite desarrollar nuestro potencial productivo. Es importante trabajar la visión territorial de nuestro espacio nacional en términos prospectivos porque esta es una dimensión que suele verse de manera estática, “fija” o de difícil transformación.

Es cierto que una vez que se plasma una determinada configuración territorial, con cierta infraestructura, vías de comunicación, todo eso genera una inercia que es difícil de modificar. Se necesita mucha inversión y nueva infraestructura para modificar las dinámicas establecidas. En este sentido, los cambios territoriales tienen una temporalidad de mediano y largo plazo.

El territorio es causa y consecuencia de la acción humana. Los cambios territoriales ocurrieron y seguirán ocurriendo a diferentes ve-

locidades y períodos, donde etapas de enormes transformaciones pueden estar sucedidas por décadas de aparente estancamiento o cambios menores. Tener conciencia de estas distintas temporalidades implícitas permite imaginar el territorio del futuro teniendo en cuenta los cambios que podrían ir plasmándose a lo largo del tiempo, en las ciudades, en las ruralidades, en la interconexión entre lo rural y lo urbano, en la infraestructura, los servicios y los diferentes ambientes: físico, natural, territorial, marítimo y espacial.

Necesitamos pensar el territorio en términos dinámicos, con sus distintas temporalidades. Con decisiones, acuerdos, procesos de planificación y con esfuerzos mancomunados es posible comenzar a modificar nuestras dinámicas territoriales y transitar hacia un territorio más equilibrado.

Para poder desarrollar los acuerdos necesarios para transformar y potenciar nuestro territorio, será necesario darles espacio y dinamismo a múltiples procesos de interacción política, con actores en el territorio, y entre distintos niveles de gobierno. La gestión del territorio requiere de flexibilidad y comprensión entre partes, porque las cuestiones territoriales no pueden segmentarse entre las distintas unidades político-administrativas, se presentan de forma integrada, superponiendo jurisdicciones que pueden estar muy conectadas, pero a la vez ser muy distintas. El trabajo de todo el Estado argentino y de sus distintos actores territoriales debe ser desarrollar los canales y acuerdos para poder darle cauce a los proyectos necesarios de transformación territorial. En el capítulo anterior vimos que el país tiene oportunidades productivas

para aprovechar en todo el territorio nacional. Contar con estas posibilidades es importante, porque nuestro país tiene un gran desequilibrio territorial que se traduce en variadas injusticias. El camino para dotar de mayor equilibrio a la ocupación territorial es la generación de nuevos polos urbanos con la infraestructura necesaria para el desarrollo de las comunidades o fortalecer polos existentes. Aquí hablamos de nuevos polos con calidad de vida que reduzcan las asimetrías territoriales, de ciudades con planificación, no campamentos productivos. Con servicios y bienes públicos que garanticen el bienestar de la población.

Un territorio más equilibrado y dinámico es posible si nos enfocamos en un mediano y largo plazo en la consecución de los siguientes desafíos:

1. Generar nuevos polos urbanos en diferentes lugares de nuestro país;
2. Reducir las brechas y desbalances territoriales;
3. Planificar la ciudad del S. XXI para hacerla sustentable, resiliente y equitativa;
4. Potenciar el rol de los espacios periurbanos para la seguridad, la soberanía alimentaria y los servicios ambientales;
5. Fortalecer nuestro abordaje sobre el espacio marítimo y aeroespacial nacional.

Si alcanzamos estos desafíos en un mediano plazo, es posible contar con un territorio más equilibrado e integrado, que albergue procesos de transformación hacia sistemas productivos sustentables. Un territorio capaz de brindar los recursos, los alimentos y los servicios que necesita el conjunto de nuestra población.

## Generar nuevos polos urbanos en distintos lugares de nuestro país

La búsqueda de políticas orientadas a la reversión de las asimetrías territoriales del país comenzó hace muchos años, con distintos resultados. Algunos ejemplos de estas iniciativas son los proyectos desarrollistas de los años 1960s alrededor de la idea de polos de crecimiento/desarrollo<sup>20</sup>, los esquemas de promoción industrial, o los más recientes planes de agrupamientos industriales.

El impulso que se le dio con estas políticas al crecimiento de las ciudades intermedias implicó establecer un sesgo, una priorización del Estado para favorecer ese crecimiento. Conllevó la aplicación de inversiones mayores a las esperables para esas ciudades, en especial de fondos que permitieron una mayor conectividad de estas ciudades con sus regiones inmediatas. Independientemente de la efectividad de esas políticas, no puede cuestionarse que fueron transformadoras de muchas localidades y regiones.

También hemos tenido ejemplos de ciudades que crecieron atraídas por polos de producción sin haber desarrollado la infraestructura, la conectividad necesaria y los bienes y servicios públicos como para garantizar condiciones de vida dignas a la población.

---

<sup>20</sup> Esa idea refería a la articulación de las unidades productivas con su entorno, de modo que sean capaces de generar efectos amplios y variados de aglomeración y de complementariedad dentro de los espacios urbanos. Detrás de esa idea se promovieron grandes complejos industriales (SOMISA, en San Nicolás; Aluar, en Puerto Madryn; Polo Petroquímico de Bahía Blanca; Polo Textil de Trelew, etc).

Las tendencias demográficas de los últimos tiempos en cuanto al desarrollo de las ciudades intermedias, junto con las oportunidades que brindan nuevos enfoques de planificación urbana y los aprendizajes de las experiencias previas nos brindan la oportunidad de repensar las lógicas de generación de polos de desarrollo. El Estado en todos sus niveles y de manera articulada debe orientar la generación de *nuevos polos urbanos*, que propicien otro desarrollo urbano y productivo, con agregado de valor local y generación de sistemas territoriales de innovación. Así como fortalecer y mejorar ciudades intermedias que puedan crecer de modo integral.

La condición *sine qua non* para generar estos nuevos polos es que allí exista trabajo genuino, es decir procesos productivos que impliquen nuevos empleos directos o indirectos. Este es el factor crítico para construir un territorio más equilibrado. Por eso, muchas de las oportunidades productivas señaladas en el capítulo anterior se relacionan con esta necesidad y posibilidad de una reorganización de la demografía argentina a quince o veinte años.

Además, los nuevos procesos de crecimiento demográfico de las ciudades intermedias habilitan espacios de oportunidades donde es esperable el surgimiento de nuevas actividades y la mayor especialización en actividades existentes. Desde el Estado, a través de la planificación de distintos proyectos urbanos es posible acompañar y potenciar estos procesos, para asegurar el desarrollo de sistemas locales de innovación y la formación de ciudades equitativas y resilientes.

Desde ya, el proceso de desarrollo de estos sistemas no es senci-



llo ni automático. Requiere de impulsar, acompañar y complementar esfuerzos entre los niveles de gobiernos y áreas del Estado. Un aporte fundamental para jugar en este proceso tiene todo el sistema científico y tecnológico nacional y el sistema universitario, a partir de su distribución territorial con distintos programas de promoción, extensión e innovación para el desarrollo de estos nuevos polos.

Para que los polos urbanos sean fuentes de un desarrollo integral y duradero es necesario que el Estado acompañe desde una posición estratégica e inteligente, con políticas que morigeren asimetrías y orienten hacia los mejores desarrollos potenciales posibles, buscando una equitativa distribución de las rentas adicionales que se generen, empoderando procesos participativos y comunitarios, por ejemplo en los procesos de valorización de las tierras, procurando que no lleven a la conformación de “islas de desarrollo” rodeadas de entornos de pobreza y vulnerabilidad.

En la nueva imagen territorial argentina los polos urbanos deben estar conectados a través de redes que interconecten nuevas ruralidades, más densas en el asentamiento de pequeñas poblaciones con servicios.

En el capítulo anterior se ha desarrollado la idea de profundizar la articulación agro-industrial sobre la base de los conceptos de la bioeconomía, apuntando a la bio-industrialización y a la generación de plataformas productivas de pequeña escala, basadas en el procesamiento de recursos renovables. Los nuevos polos urbanos y las nuevas ruralidades agro-bio-industriales, pueden desarrollarse sobre la base de estas nuevas configuraciones productivas especializadas en alimentos, en ener-

gías renovables, en la producción de nuevos materiales bio-basados y pueden ser potenciados también por otro conjunto de actividades, como el turismo rural.

Esto permitiría hacer realidad una *re-densificación* no sólo de los espacios urbanos sino también de los rurales, por la demanda y el desarrollo de las nuevas actividades, por la mejora de las condiciones de habitabilidad en los pueblos rurales y pequeñas ciudades.

Para definir los nuevos polos, es importante considerar la posibilidad de inversión en recursos renovables disponibles, las capacidades científico-tecnológicas locales y los saberes laborales locales, los entramados existentes de articulación público-privada, el potencial de articulación agro-industria, así como el conjunto de actividades localizadas en el área rural.

Los nuevos polos generarán atracción por constituirse en ecosistemas de innovación, con la participación de múltiples actores, públicos y privados, y por la calidad de sus bienes públicos y servicios.

También deben establecerse las conexiones regionales con los diversos centros de la red urbana de la región, de manera que los diferentes polos de la región constituyan un subsistema integrado. Una estrategia de este tipo es necesaria para transformar las condiciones de vida en las distintas regiones del país y detener las migraciones hacia la región central.

Para avanzar en este tipo de propuesta debe contemplarse un conjunto de lineamientos de políticas:

- Fomentar inversiones en trenes rápidos para conectar ciudades intermedias. Eso planteará desafíos de coordinación intermunicipal o inclusive interprovincial;
- Poner en marcha nuevos sistemas de control de uso del suelo y fortalecer los ya existentes para evitar la tendencia a la expansión urbana con baja densidad y la destrucción de periurbanos valiosos;
- Desarrollar un plan de fortalecimiento de la infraestructura para las tecnologías de información, comunicación y digitalización en el medio rural;
- Generar instrumentos de política que induzcan la sustentabilidad ambiental en el análisis de costos y beneficios. Estos instrumentos deben apuntar a modificar el esquema *lineal* de producción (extracción, transformación, uso y descarte) para convertirlo en uno *circular*, en el que prime la reutilización de los recursos ya extraídos y la transformación de los métodos productivos hacia aquellos más eficientes en el uso de energía y de menor impacto ambiental;
- Garantizar el involucramiento de los actores locales en la toma de decisiones y un ambiente público de discusión, reflexión e interacción;
- Considerar y valorizar la cultura organizacional local y el perfil de especialización productiva de cada región, como así también experiencias pasadas que puedan ser recuperadas;
- Entablar los *mecanismos de traducción*<sup>21</sup> necesarios sobre las distintas áreas de intervención, ya que los agentes involucrados hablan lenguajes diferentes, son portadores de distintos saberes y responden a lógicas disímiles.

## Reducir las brechas y desbalances territoriales

Más allá de los lineamientos orientados a la generación de nuevos polos urbanos y a una nueva ruralidad agro-bio-industrial, es necesario otro conjunto de políticas que apunten a superar las desigualdades históricas entre el centro y la periferia del territorio nacional existente.

Las brechas y los desbalances territoriales responden a la acumulación de procesos estructurales históricos, en continua regeneración, que provocan el menor desarrollo de las fuerzas productivas y la menor complejidad tecnológica en algunas zonas. La superación de las brechas sólo puede darse a partir de poder acumular procesos políticos de planificación.

Evitando las políticas pendulares, que no solo afectan en lo macroeconómico, sino que intervienen profundizando y acentuando las debilidades territoriales. Distintos gobiernos, distintos espacios y distintas generaciones deben abocarse a planificar y construir el futuro de los territorios.

---

<sup>21</sup> Los distintos actores hablan cada uno lenguajes específicos. Los traductores son personas capaces de hablar diversos lenguajes: el de los empresarios, el de la academia, el del estado y el de las instituciones intermedias. Algunos autores los llaman "actores facilitadores" (Costamagna y Larrea, 2017). El MINCyT ha llevado adelante cursos de formación de este tipo de agentes, pero sería útil hacerlo a gran escala y con una llegada efectiva a las diversas regiones y lugares del país utilizando la enorme red de CyT con la que cuenta el Estado.

El diálogo político e institucional debe permitir desarrollar las políticas de transformación territorial, capaces de revertir las asimetrías regionales y de favorecer un aprovechamiento nacional y federal de la diversidad productiva y ambiental de los territorios, acordando sobre las políticas fundamentales para:

- Desarrollar de manera continuada las políticas de acceso a los servicios básicos y a la infraestructura;
- Impulsar las inversiones necesarias y la innovación para el acceso a las tecnologías de información, comunicación y a las herramientas digitales;
- Desarrollar políticas públicas para la mejora de las capacidades de empresas e instituciones vinculadas con las actividades económicas en cada ciudad y región del país, a partir de programas de capacitación y formación continua, en articulación con la red de universidades, organismos técnicos y de gobierno;
- Potenciar las políticas de sanidad, bienestar y trazabilidad de los productos agroalimentarios conforme los estándares internacionales de los principales mercados para incentivar las exportaciones agropecuarias y agroindustriales. De ese modo sería posible mejorar las condiciones en el mercado y, además, hacer más eficiente el control y registro de las dinámicas comerciales dentro de cada complejo;
- Fortalecer mecanismos de apoyo productivo, como el acceso al sistema financiero con créditos accesibles para promover la incorporación de tecnología acorde al tipo de actividad productiva;
- Ampliar la tecnología e infraestructura de riego para asistir a amplias zonas de producción con escasez hídrica;

- Identificar las tendencias de la demanda global en el mediano plazo y promover la participación coordinada de los actores sociales y económicos en nuevos proyectos productivos que puedan satisfacer la nueva demanda;
- Crear sistemas de información local que permitan comprender y dar seguimiento a los problemas locales y regionales.

## **Planificar la ciudad del siglo XXI para hacerla sustentable, resiliente y equitativa**

La Argentina, en cuanto a la distribución de su población, es un país urbano. Su red de ciudades presenta una marcada heterogeneidad de situaciones que expresan un sistema jerárquico e interconectado de ciudades con significativas diferencias (de localización, tamaño, forma, función, recursos y ambiente).

Pensar en la generación de un nuevo mapa urbano no solo es posible, sino también necesario. En el mediano plazo los esfuerzos públicos deberían reordenar los territorios urbanos de tal forma que la Argentina luzca una estructura urbana compuesta por numerosas ciudades regionales dinámicas, de fuerte competitividad, capaces de promover el desarrollo de sus propias regiones y de la vida rural.

Para alcanzar dicha imagen de futuro deseada Argentina deberá enfrentarse a una serie de tendencias que condicionan la distribución geográfica de los asentamientos urbanos. En la configuración actual persiste el complejo marco estructural caracterizado por una aglome-

ración urbana (Buenos Aires) que es casi 10 veces de mayor tamaño que las ciudades que le siguen (Córdoba y Rosario).

En los últimos tiempos, sobre dicha estructura urbana se dan otros procesos: un crecimiento de las aglomeraciones de tamaño intermedio; la incipiente constitución de Áreas Económicas Locales polinucleares (Resistencia-Corrientes, Santa Fe-Paraná, Neuquén-Cipoletti-Plottier, Trelew-Rawson-Pto. Madryn-Gaiman, Comodoro-Rada Tilly-Caleta Olivia); el despoblamiento y transformación del campo; y la disminución del promedio de habitantes por kilómetro cuadrado de gran parte de las ciudades grandes y medias del país.

Estos elementos matizan las creencias que asocian las mejores condiciones de vida a los grandes centros urbanos. Puede que ello sea así si solo consideramos el equipamiento y los servicios que ofrecen algunas aglomeraciones, pero es sabido que el bienestar incluye muchos otros elementos, como el cultural y el ambiental, que se vinculan con la escala de valores y las expectativas de progreso histórico de la sociedad. Es decir, mientras que la pobreza se mide con respecto a un “piso”, como la satisfacción de necesidades básicas; el bienestar se mide con respecto a un “techo”, que es más variable y ascendente (Velázquez et al., 2014). De hecho, en el “Ranking de bienestar por departamentos” elaborado por la UNICEN con datos del censo 2010, se destaca un mayor bienestar en aquellas ciudades con población de entre 50.000 y un millón habitantes (exceptuando al Gran Buenos Aires). Esta tendencia ya consolidada podría profundizarse como consecuencia de los cambios sociales post pandemia de Covid-19.

De lo desarrollado se desprende un patrón específico de crecimiento de las ciudades. De los 33 grandes aglomerados urbanos de la Argentina entre 2006 y 2016, en términos generales, se aprecia que las ciudades argentinas crecen en el sentido contrario al recomendable, ya que lo hacen ocupando una porción de suelo considerable (Lanfranchi, et al, 2018). Salvo algunas excepciones, las ciudades crecen disminuyendo su densidad poblacional. La mayor parte de la expansión de las aglomeraciones urbanas se corresponde a usos residenciales, entre los cuales se destaca una mayoría de urbanizaciones cerradas (*countries*). Y buena parte de esa expansión se da sobre suelo productivo y/o que cumple funciones ambientales relevantes para la sustentabilidad del sistema urbano (como ocurre con los humedales), lo cual redundará en una mayor vulnerabilidad económica y ecológica.

Estos elementos hacen que la tendencia de desarrollo urbano a largo plazo de la red de ciudades se incline hacia una expansión urbana extensa, tendencialmente fragmentada y de baja densidad, en aglomerados de escala variable, donde un conjunto de bienes y servicios (públicos y privados) están lejos de gran parte de la población, que se traduce en una injusticia territorial por la desigualdad de acceso a los bienes y servicios fundamentales. En muchos casos, además, la injusticia se agrava con la presencia de artefactos indeseables en las cercanías de las pequeñas ciudades o de los barrios más humildes: rellenos sanitarios, fábricas, autopistas, líneas de alta tensión, basurales, campos que se fumigan, cavas y canteras, etc.

De sostenerse este esquema de crecimiento, en los próximos diez



años, el área urbana se expandirá casi una sexta parte más (14,7%) respecto de su tamaño actual, configurando un territorio nacional marcado por “...ciudades extensas y difusas que se caracterizan por su baja densidad, la separación de usos del suelo y mayores niveles de segregación social” (Lanfranchi et al., 2018: 247).

Partiendo del panorama presentado, es posible extraer algunas conclusiones sobre cómo será la demografía argentina en 2040:

- El porcentaje de población urbana se va a mantener, lo cual significa que el mundo rural seguirá representando aproximadamente un 10% de la población.
- La tendencia que se observa desde 1947 en adelante respecto a las ciudades intermedias se va a profundizar, dando lugar a otra distribución poblacional, con nuevas regiones metropolitanas en distintos puntos del país.
- Las ciudades que son de menor tamaño, crecerán proporcionalmente más que el resto, destacándose particularmente las de la Patagonia (Ushuaia, Río Grande, Neuquén-Cipolletti-Plottier, etc). En contraste, los aglomerados de la región Centro son las que menos crecerán (Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Mar del Plata, Gran Rosario, entre otras)

Esa nueva imagen territorial afronta múltiples desafíos que solo podrán ser superados mediante la implementación de políticas públicas que fijen una mayor regulación pública.

Para intervenir sobre estas tendencias primero se debe consensuar una nueva imagen territorial del país de estructura policéntrica, que sea generadora de nuevas dinámicas territoriales. El cambio tecnológico en las comunicaciones y los transportes, la emergencia de nuevas

lógicas de valorización de los recursos naturales, las nuevas miradas sobre la naturaleza y el ambiente, la mejora en la educación, la ciencia y la innovación en las pequeñas y medianas ciudades, y la mejora en las infraestructuras y servicios que garanticen una elevada calidad de vida, son los factores claves que permitirían transitar hacia la imagen deseable. Pero también la calidad y el tipo de procesos de planificación urbana y territorial que se generen.

La Argentina debe esforzarse en *complejizar* y *densificar* su estructura urbana para hacer un mejor uso de los recursos del país y para brindar mejor calidad de vida en las distintas regiones. Ese esfuerzo conlleva mejorar y profundizar las conexiones entre los núcleos de población de los sistemas regionales existentes; jerarquizar y cualificar centros existentes; mejorar la infraestructura y los servicios disponibles en zonas rurales; y crear nuevos centros de asentamiento de la población.

Todo ello no quita el uso y aprovechamiento intenso y creativo de una de las metrópolis más grandes de América Latina: Buenos Aires es un recurso que puede y debe ser utilizado. En esta línea, es necesario definir lineamientos de políticas urbanas que piensen en términos de “ciudad deseable”: sin grandes espacios ociosos, conectada y cercana, o al menos que se esfuercen por morigerar rasgos visibles de las formas actuales, que configuran una ciudad fragmentada, desconectada, dispersa y desigual. Esto implica potenciar el desarrollo de complejos de mediana densidad que compatibilicen los usos residenciales y públicos del suelo urbano; y que desincentiven a los propietarios que se encuentran especulando con suelo vacante esperando una valorización de los

predios para vender el suelo urbano acaparado. Dentro de los lineamientos de políticas para un desarrollo armónico del sistema urbano argentino se destaca la necesidad de:

- Promover la difusión de instrumentos y marcos institucionales de ordenamiento territorial que a nivel subnacional incorporen el principio de la función social de la propiedad inmobiliaria, y que regulen su intensidad en base a un conjunto de derechos de incidencia colectiva;
- Propiciar el aprovechamiento suelo vacante con buena localización por medio de la asociación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, para hacer uso de los “vacíos urbanos de oportunidad” que aún existen en algunas de nuestras ciudades, sobre todo aquellos que por su localización permiten avanzar en la consolidación de la trama urbana y significan una “ganancia” por la localización para sus nuevos residentes. Esto se condice con los objetivos de buscar que las ciudades tiendan a ser más compactas y menos dispersas;
- Fortalecer los mecanismos regulatorios. Allí se considera óptimo: a) controlar los procesos de financiarización del mercado inmobiliario y revisar la existencia desde hace pocos años de un mercado secundario de hipotecas; b) regular los créditos hipotecarios, sus requisitos, tasas de interés, etc., ampliando los sectores sociales de llegada; c) potenciar instrumentos tributarios, acrecentando el impuesto al patrimonio con un piso medio alto consensuado; d) controlar los precios de los materiales de la construcción que tengan carácter oligopólico y/o monopolístico;
- Procurar espacios urbanos equipados con los servicios básicos, y bien localizados, a fin de eliminar las desigualdades urbanas y ambientales (agua, cloacas, alcantarillado, asfalto) y mejorar los sistemas de tratamiento de aguas y efluentes;
- Contemplar los servicios de cuidados y vincularlos con políticas

de vivienda;

- Integrar los suburbios y los centros urbanos, profundizar el proceso de urbanización de villas y asentamientos. No puede existir vivienda sin servicios para vivir en ella. De la misma manera, no puede haber ciudades sin servicios. Los servicios son un componente del derecho a la vivienda y a la ciudad

Este conjunto de políticas debe darse en el marco de procesos de planificación que incorporen la participación de los distintos sujetos implicados, que permitan establecer los diálogos, negociaciones y acuerdos entre jurisdicciones para la gestión conjunta de las interfaces urbanas, y también entre Estado y sector privado para el desarrollo de proyectos urbanísticos, de viviendas y servicios, contemplando también procesos de control social y comunitaria sobre la calidad de los servicios públicos.

## **Potenciar el rol de los espacios periurbanos para la seguridad, la soberanía alimentaria y los servicios ambientales**

Entre las aglomeraciones urbanas y los espacios rurales aparece un territorio con sus propias particularidades, que no es campo ni es ciudad: el periurbano. Una situación de interfaz campo-ciudad, donde se relacionan actividades de los dos ámbitos. Estos territorios cumplen una función crítica en la producción de los alimentos frescos que consume nuestra población y que son claves para la seguridad alimentaria. Pese a su importancia en la provisión de alimentos baratos y de cali-

dad a las ciudades, esta producción compite en el uso del suelo con la urbanización, con la industrialización y otras actividades. Cuando no hay planificación sobre los usos posibles del suelo de los periurbanos se afecta la seguridad alimentaria de la población y también se expone a los productores rurales de los periurbanos a condiciones de vida y de trabajo indignas. Es necesario una política nacional de reconocimiento del rol de estos espacios productivos, que proteja su función social y también ambiental, promoviendo la producción sustentable de alimentos en las cercanías de las ciudades.

La incorporación de estos territorios periurbanos en la imagen del territorio deseable para la Argentina requiere de la valorización y el ordenamiento de estos territorios, que garantice el acceso a la tierra de los productores y políticas para la mejor de su calidad de vida y de trabajo en sus actividades. Como nos muestra el Mapa 3, en la Argentina abundan los ejemplos de espacios dedicados a la producción de hortalizas y productos frescos.

### Mapa 3: Principales zonas de producción hortícola de Argentina



Fuente: Lozano (2012) y Girardelli (2018)

Actualmente en las áreas periurbanas de todo el país se producen 1,3 millones de alimentos frescos. Estos alimentos aportan entre el 20% y el 30% de lo que se come en las ciudades diariamente (Barsky y Le Call, 2018).

Si bien todas las ciudades de un cierto tamaño tienen normativas que regulan el uso del suelo, muchas de esas normas e instrumentos de planificación urbana necesitan actualizarse para orientar el desarrollo de los periurbanos. En muchos casos eso puede implicar resultados fiscales positivos. A su vez, los periurbanos se constituyen cada vez más en espacios de conflicto. En muchos lugares, la falta de regulaciones sobre el uso de agroquímicos en las proximidades de las ciudades y pueblos rurales ha llevado a que los reclamos sociales se fueran multiplicando rápidamente, llegando a su judicialización. Sobre este tema resulta imperioso desarrollar una política nacional y políticas provinciales y locales, que de manera coherente y con criterios comunes orienten, regulen y controlen los usos de agroquímicos y la gestión de envases vinculados a los mismos.

Valorizar y gestionar estos territorios requiere políticas públicas que consideren su rol como espacios vitales para la seguridad y soberanía alimentaria, así como calidad de vida de los habitantes urbanos, capaces de ofrecer nuevas alternativas para el desarrollo local más sostenibles (Goites et al., 2020). Los lineamientos de políticas para los espacios periurbanos podrían estructurarse en torno de dos ejes: el económico productivo y el ambiental-social. En cuanto a lo económico-productivo se deben considerar:

- Realizar estudios expeditivos sobre el uso del suelo en los bordes periurbanos y sobre las actividades posibles de realizar de manera sustentable y articulada en estos espacios;
- Diseñar e implementar políticas específicas de fomento y mantenimiento de los cinturones verdes que protejan las tierras productivas periurbanas, desarrollando normativa específica;
- Fortalecer el sistema jurídico, estableciendo nueva normativa y controlando el cumplimiento de la existente, adecuándola a la escala del periurbano y promoviendo la participación de organizaciones de base para una construcción conjunta;
- Mejorar la logística de conexión entre localidades. Ampliar las inversiones en avenidas y rutas que conectan barrios y ligan con las principales rutas interurbanas;
- Implementar políticas de precio justo, que faciliten acceso a los alimentos por parte de todos los estratos sociales y de regulación de precios en toda la cadena de producción y distribución de alimentos;
- Aportar al sostenimiento de las nuevas generaciones de productores en el territorio y la revalorización del trabajo en la tierra, para promover el arraigo, mediante políticas de desarrollo de infraestructura, servicios públicos, salud y educación;
- Incluir temáticas sobre los espacios periurbanos en los programas curriculares de las escuelas y carreras de grado en universidades y centros de estudio.



Para el eje ambiental y social se precisa:

- Planificar el uso del territorio, de manera que prevalezcan en los gobiernos locales definiciones del perfil del territorio productivo, distinguiendo los espacios periurbanos de los de uso industrial y/o residencial;
- Disminuir el impacto ambiental negativo de las producciones intensivas, fomentando, difundiendo y capacitando sobre formas de producción agroecológica;
- Desarrollar políticas de control y uso adecuado de agroquímicos con criterios comunes entre Nación, provincias, municipios;
- Diseñar estrategias de usos rentables de los residuos;
- Promocionar asistencia técnica y financiera para la reconversión de las producciones agropecuarias hacia la transición agroecológica;
- Generar planes de ordenamiento territorial que permita acceso a tierra, agua y semillas, para la producción de alimentos en el periurbano;
- Impulsar circuitos comerciales cortos, acercando productores y consumidores, para mejorar el acceso a alimentos, asegurando precios justos y promoviendo consumos responsables.

Se necesita impulsar una transformación real en todo el territorio nacional y ello implica la complejidad de involucrar a distintos niveles de gobierno. El nivel nacional debe desempeñar un rol clave para establecer criterios y normas generales e impulsar procesos de planificación inter-jurisdiccionales. De mismo modo, es esencial el rol activo de las provincias y los gobiernos locales.

## **Fortalecer nuestro abordaje sobre el espacio marítimo y aeroespacial**

El territorio nacional suele asociarse exclusivamente al espacio terrestre olvidando o relegando otras dimensiones. El espacio marítimo y aéreo también conforman el territorio nacional y se debe fortalecer la conciencia sobre su integralidad a través de políticas públicas orientadas a tal fin, desplegando en esos territorios actividades que aporten a nuestra soberanía y bienestar general, asumiéndonos también como país fluvial, marítimo y austral.

Una visión prospectiva sobre el territorio nacional debe enfocarse en potenciar estas “otras” dimensiones espaciales, recuperando y valorizando nuestra trayectoria de ocupación y desarrollo en estos espacios.

Argentina se destaca por su posición estratégica en la geografía global del siglo XXI, donde el Atlántico Sur y la Antártida se presentan como espacios de disputa internacional. En ese planteo, hay un aspecto insoslayable: el país se vincula de forma directa con la Península Antártica, espacio continental de reserva espacial, de agua dulce y biodiversidad, en donde se encuentran instaladas el 45% de las bases antárticas permanentes del continente, por sus condiciones climáticas propicias. Además, como se señaló en el capítulo anterior, existe un amplio margen para actividades vinculadas a la pesca, la acuicultura, la exploración y explotación de hidrocarburos, y la generación de energía renovable.

Para conducir el proceso de consolidación de la soberanía sobre los espacios marítimos, los lineamientos de políticas públicas deberían considerar elementos que son económicos, pero también culturales y geopolíticos:

- Profundizar iniciativas que definan una política de Estado destinada a integrar el espacio marítimo al imaginario territorial y, por lo tanto, al desarrollo nacional. El Programa Pampa Azul representa un faro en este sentido<sup>22</sup>. Abordar también desde otras instancias y organismos específicos, con mayor énfasis, las zonas marítimas y fluviales de la Argentina, resulta trascendental para fortalecer nuestra capacidad productiva, fiscal y de resguardo ambiental sobre estas zonas.
- Incrementar el control de nuestras vías navegables, fundamentales para administrar el comercio exterior permitiendo así importantes ingresos fiscales al Estado y un mayor control de la evasión y el contrabando. En ese esquema, las políticas públicas deberán contribuir a poner nuevamente a flote la industria naval, capaz de remolcar a otros sectores industriales. Se trata de una meta indispensable si se apuesta al desarrollo y a la autonomía nacional para cubrir las necesidades del litoral fluvial y la renovación de la flota pesquera y el *offshore*.
- Incrementar la jerarquía institucional del abordaje de los asuntos marítimos y navales del país, de modo que permita desarrollar proyectos de investigación específicos y reforzar la infraestructura y el equipamiento, más allá de que deban adecuarse las agendas científicas y de innovación de los organismos que técnicos que ya existen para trabajar sobre aspectos productivos, de innovación y desarrollo, referidos a estos espacios.

---

<sup>22</sup> Sobre el Programa Pampa Azul véase también la referencia en el Capítulo 3.

- Crear un polo logístico antártico en la Provincia de Tierra del Fuego, que permita consolidar la capacidad de persuasión del Estado nacional ante las pretensiones territoriales de otros Estados con proyección sobre la Antártida.
- Garantizar el control efectivo de los entornos terrestre, marítimo y aéreo frente a amenazas externas, mediante el desarrollo de fuerzas armadas modernas, equipadas y abiertas a la innovación tecnológica.

Con respecto al espacio aéreo, la imaginación territorial argentina también debe incorporar dicho espacio, comprendido por la porción de la atmósfera que recubre el espacio terrestre y el mar territorial. Aunque los convenios internacionales señalan que cada Estado tiene soberanía exclusiva y absoluta sobre su espacio aéreo, no determina cuál es el límite superior de este espacio. Más allá de los convenios, la afirmación sobre ese espacio es importante, tanto para asegurar el principio de soberanía nacional como para determinar a qué altura comienza a regir la obligación de utilizar el espacio exterior con fines exclusivamente pacíficos (como las telecomunicaciones), como se estableció en los Tratados y Principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre, firmados desde 1967 (IGN, 2020). En vistas a garantizar el control soberano sobre el espacio aeroespacial son necesarias las siguientes cursos de acción:

- Favorecer el desarrollo de encadenamientos con proveedores, socios y clientes de la industrial satelital.
- Generar el desarrollo de emprendimientos basados en los servicios satelitales, asociados al uso de imágenes y datos, y la provisión de telecomunicaciones. Además de promover al sec-

tor privado, con este tipo de iniciativas el Estado podrá mejorar el control sobre la dotación de recursos naturales, extender la prestación de servicios de Internet en áreas a las que no se puede llegar por fibra óptica, generar una reacción más rápida frente a catástrofes naturales, y seguir la evolución de variables meteorológicas claves.

- Desarrollar una industria integrada con participación pública capaz de fabricar vehículos de lanzamiento para poner en órbita satélites. Argentina ya ha dado pasos importantes en este sentido con el Proyecto Tronador y actualmente con el lanzador nacional Tronador II-III que resultan fundamentales para nuestra soberanía aeroespacial y satelital, la formación de recursos humanos altamente capacitados y para la provisión de servicios. Continuar este camino permitirá completar el dominio de la tecnología espacial necesaria para poner en órbita satélites propios, diseñados y fabricados en el país y al mismo tiempo ofrecer este servicio a otros países de la región y del mundo. De lograr este hito tecnológico, el país sería uno de los pocos en el mundo con la capacidad para ofrecer ese servicio en el sector aeroespacial.

Los horizontes para el desarrollo productivo pueden ir más allá de los espacios que hoy se perciben como partes de nuestro territorio. Es posible, entonces, ampliar nuestra imaginación sobre las posibilidades territoriales de la Argentina.

Esta comprensión cabal de la dimensión territorial argentina debe apuntalarse con políticas que continúen con ciertos lineamientos iniciados hace algunos años y que fueron interrumpidos<sup>23</sup>. El reciente mapa elaborado por el Instituto Geográfico Nacional nos aporta nuevas claves para esta nueva imaginación territorial, destacando los espacios

marítimos y la dimensión bicontinental si se comprende a la Antártida. Así puede verse en el Mapa 4.

#### **Mapa 4: Espacios y territorios integrados de la Argentina**



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

---

<sup>23</sup> Una de las iniciativas que ha quedado interrumpida es la Creación de un fondo fiduciario público del Cruce Marítimo del Sur entre la Provincia de Santa Cruz y la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Decreto Ley 26.776, sancionado el 24/07/2015. Existen varias iniciativas parlamentarias que también esperan su tratamiento que aportarían a este desarrollo.

Profundizar esta imaginación territorial para la Argentina es condición esencial al momento de desarrollar los procesos de negociación, sumar esfuerzos económicos que se necesiten para el desarrollo de infraestructura y crear alternativas. En pos de ello resulta imperativo ahondar en el conocimiento colectivo sobre el territorio nacional, reconociendo su diversidad, las particularidades de las distintas regiones y el potencial de los espacios aún no desarrollados completamente. Las múltiples iniciativas culturales, tecnológicas y educativas con las que se cuenta pueden brindarse en esa dirección.

El territorio deseable para la Argentina futura es aquel en el que se deben desarrollar una serie de transformaciones para poder alcanzarlo. Se ha focalizado aquí en algunas de ellas, las que hemos considerado más abarcativas y fundamentales identificando algunos vectores clave para este cambio.

Para lograr entonces la imagen del territorio deseado son sumamente necesarios los acuerdos y negociaciones al interior del Estado en todos sus niveles, las instancias de planificación y la articulación con los distintos actores sociales implicados. Solo así lograremos arribar a una imagen de nuestro territorio que lo contemple en toda su complejidad y que constituya el reaseguro para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

.....







# 5

**Mejorar la calidad de los  
bienes públicos y garantizar  
la protección social**





## Capítulo

# 5

### Mejorar la calidad de los bienes públicos y garantizar la protección social

---

¿Cómo se construye una sociedad justa? Como vimos en el capítulo 2, sin crecimiento resulta imposible mejorar de manera sostenida la calidad de vida de la población. Pero solo con crecimiento no alcanza. Los Estados también deben trabajar por la distribución equitativa. Hay sociedades con un alto nivel de ingresos promedio, pero con desigualdades muy grandes y donde buena parte de su población no tiene acceso a servicios y bienes públicos de calidad (educación, salud, vivienda, movilidad, espacios públicos, cultura, entre otros). Inversamente, puede haber sociedades con niveles de ingreso más bajos pero distribuidos de manera más equitativa, con necesidades sociales básicas que no estén cubiertas.

Ni el crecimiento sin distribución ni la distribución sin crecimiento son sostenibles en el tiempo. La Argentina puede aspirar a ser una sociedad que mejore los ingresos promedio de la población (el PBI per cápita) y que reduzca las desigualdades de ingresos, como ya lo logró en otros momentos históricos.

Para lograr eso, las políticas de redistribución tienen que estar respaldadas por políticas que aseguren el acceso y mejoren la calidad de los bienes públicos.

No hay manera de garantizar derechos básicos sin recaudación fiscal y no existe país en el mundo que lo haga. La única forma de aliviar impuestos sobre los sectores más vulnerables y las clases medias, es logrando eficacia en la recaudación de los sectores más concentrados con tasas o alícuotas progresivas, que apunten a una mayor equidad. Pero, además, para que eso sea sostenible social y políticamente, debe estar acompañado por una mejora en la calidad de los servicios públicos.

Una sociedad con bienes públicos de calidad universal garantiza el acceso de sus miembros a la educación, a la salud, a la red de transporte público, al espacio público, a la cultura. Esta es la otra cara de la distribución, vinculada a la inversión pública. Y resulta decisiva en el tipo de sociedad que queremos construir. No es lo mismo una sociedad donde cada integrante se las arregla individualmente para acceder a la educación, la salud, el transporte y la seguridad, que una sociedad donde el Estado genera una amplia red de bienes públicos y provee servicios públicos.

Una visión integral de la desigualdad distributiva no sólo considera ingresos, sino acceso a bienes públicos de calidad. Para explicarlo por el absurdo: si todos los miembros de la sociedad tuvieran los mismos

ingresos, pero sólo un grupo reducido tuviera acceso a salud, educación, seguridad y transporte de calidad, tendríamos una enorme desigualdad distributiva. Por eso, la justicia distributiva debe incluir la dimensión impositiva, de ingresos y de bienes públicos de manera integral.

Una sociedad con bienes públicos de calidad es mucho más resiliente frente a cualquier crisis. Además, la infraestructura en los sistemas de salud, cuidados y educación tienen un fuerte impacto en la generación de empleo directo e indirecto. De este modo, el acceso y la provisión de estos bienes potencian el crecimiento con inclusión. La evidencia de que el acceso a una alimentación de calidad y a la vivienda digna, a un buen sistema de salud y de educación, tienen un impacto positivo en la formación de las personas y eso les permite acceder a mejores puestos de trabajo e ingresos, es claramente abrumadora. Para lograr una sociedad cada vez más justa, es necesario reconocer la complejidad y heterogeneidad de condiciones en las que la educación, los servicios de salud y el trabajo se llevan adelante en la actualidad.

El mundo es cada vez más complejo, inestable e incierto. Atravesamos un proceso de transformación estructural de las relaciones sociales de producción que modifica cualitativamente la forma de organización social. La revolución tecnológica 4.0 se produce en el marco de procesos comerciales, financieros y productivos que implican gran interdependencia económica internacional. Eso plantea grandes desafíos para las políticas laborales, educativas y de protección social. Se vuelve imperioso aprovechar las oportunidades de un mundo interconectado

y paralelamente fortalecer las capacidades de educación y formación en todos sus niveles articulando el mundo laboral con el productivo y el educativo.

En este capítulo sólo abordaremos cinco temas de manera inicial: el trabajo, el sistema de cuidados, los servicios de salud, la educación y la protección social multidimensional, buscando lograr los siguientes objetivos:

1. Reconocer y jerarquizar las formas que adquiere el trabajo en la actualidad;
2. Fortalecer el sistema de cuidados;
3. Promover una educación de calidad con base federal;
4. Construir nuevos acuerdos por la salud en la Argentina post pandemia;
5. Reducir las brechas de desigualdad y lograr una protección social multidimensional.

## **Reconocer y jerarquizar las formas que adquiere el trabajo en la actualidad**

La composición del mercado de trabajo en nuestro país ha tenido cambios de manera acelerada desde mediados del siglo XX: de una conformación relativamente homogénea ha devenido en una atravesada por profundas disparidades (Basualdo, 2008). Estas disparidades muestran la actual fragmentación del mundo del trabajo (Abal Medina,

2017), que tuvo su origen en la década del '70 pero que se profundizó en la década del '90. El empleo, que entendemos como el trabajo asalariado, en relación de dependencia -ya sea en el sector público o privado- que cuenta con aportes jubilatorios, cobertura de salud, cargas patronales y los registros legales correspondientes, ha cedido lugar frente a otras formas de ocupación que son tan numerosas como heterogéneas.

Ante esta situación, las políticas públicas deben apuntar a reducir la precariedad laboral y a reconocer la importancia de todos los trabajos que son necesarios para la sociedad. Identificar la complejidad y fragmentación del actual mercado de trabajo es el primer paso para poder reconocer y otorgar un marco de derechos de protección social para quienes en la actualidad se ven privados de ello. Al referirnos a trabajo abordamos un concepto amplio que involucra a las actividades que realizan todas las personas que producen bienes materiales, simbólicos o de servicios, independientemente de que se encuentren registradas en el empleo formal. En concreto, más allá de la situación legal o contractual, cuando hablamos de trabajo nos referimos a todas las actividades u ocupaciones que se realizan como medio de subsistencia, que ocupan un lugar central en la vida de la mayor parte de las personas. Teniendo en cuenta el acceso a derechos laborales, siguiendo a Natalucci (2017) podemos distinguir tres sectores: trabajadores con empleo registrado, trabajadores con empleo no registrado o del sector informal y trabajadores sin empleo.

Hay desafíos específicos con los trabajadores en relación de dependencia no registrados, trabajadores monotributistas, subcontrata-



dos, tercerizados, entre otros.

A su vez, entre los trabajadores sin empleo es importante tener presente que deben incluirse a una gran cantidad de personas que realizan tareas que no están remuneradas, pero que son fundamentales para la sociedad y para la economía. En el caso de las tareas del cuidado, implica un gran desafío porque supone una lucha política, económica y cultural para que todas estas tareas sean reconocidas y gocen de protección con acceso a derechos. Un informe reciente de OXFAM (Lawson, et al, 2020) señala que el trabajo de cuidados realizado principalmente por mujeres resulta imprescindible para el desarrollo de las comunidades y que aporta a la economía un valor añadido de al menos 10,8 billones de dólares a nivel mundial, una cifra que triplica el tamaño de la industria mundial de la tecnología (Lawson, et al, 2020: 8). También existe una enorme cantidad de trabajos que son realizados en la actualidad en el marco de lo que se denomina economía popular. Este universo es complejo y heterogéneo. No existe un consenso respecto de cómo denominar a los actores de este universo dinámico. De hecho, es un fenómeno que existe en toda la región y se lo denomina de formas diferentes en cada país.

En esta ocasión hacemos referencia a la economía popular en tanto forma de organización económica y social que incluye a quienes individual o colectivamente organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos. Son trabajadores y trabajadoras que fueron excluidos/as del mercado labo-

ral formal, campesinos/as que han sido expulsados/as de sus tierras y han generado distintas formas de reinventar su trabajo (CTEP, 2019). Hablamos por ejemplo de vendedores ambulantes, changueros/as, recicladores, cooperativistas, emprendimientos familiares.

Actualmente existen debates políticos y académicos acerca de los posibles escenarios futuros respecto del mundo del trabajo. Un primer planteo es que, en un contexto de fuerte predominio del capital financiero, la tendencia a la exclusión social sólo podría incrementarse, expulsando cada vez un porcentaje mayor de trabajadores del mercado de trabajo formal. Un segundo planteo marca que, en un contexto de gran impulso a nuevos procesos productivos y a la obra pública, y con un amplio acceso a oportunidades de formación y capacitación, sería posible la creación de empleo genuino. Una tercera postura es que, incluso en el segundo caso, una serie de tendencias que se van acentuando permiten presumir un mundo, una región y una economía nacional donde escaseará la demanda de empleo en general y, en particular, para los sectores vulnerables y de baja calificación. Cabe mencionar que, además, las disparidades de género en el mercado laboral y la particular incidencia de estos problemas para las juventudes también seguirán estando presentes.

Un proyecto de desarrollo integral, contempla lineamientos de políticas públicas para cualquier combinación del segundo y el tercer escenario. Evidentemente, lo más deseable es la generación de empleo registrado para toda la población. Pero en función del bienestar de la población hay que asumir que si eso se lograra (tema sobre el cual no

hay acuerdo), pasarían muchos años. Por eso, junto a la política de generación de empleo registrado son necesarias políticas que aseguren la inclusión de toda la población.

Es clave conocer y registrar a toda la población que se encuentra en la informalidad para poder optimizar los distintos programas sociales e incentivar el mercado interno. Reconocer e institucionalizar los trabajos que se producen por fuera del empleo formal, es una tarea clave para que no se profundice la exclusión social de estos sectores.

Las propuestas de renta universal, ingreso ciudadano o salario social, giran en torno de evitar naturalizar una situación de precariedad y lograr garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a un piso mínimo de ingresos. Si bien estas propuestas están actualmente en debate y no existe un consenso generalizado respecto de cuál es la opción que los Estados deben abordar, es imprescindible reconocer a todas las formas que adopta el trabajo para protegerlo y remunerarlo, en tanto se empiece a consolidar un desarrollo sustentable que permita ampliar el mercado formal. Así las cosas, debemos abocarnos a resolver múltiples problemas en materia de empleo y de trabajo. Desde el Estado, es clave reconocer la heterogeneidad y complejidad del mercado laboral en su conjunto y a través de estrategias globales, jerarquizar los trabajos que se realizan, así como garantizar los derechos que de él emanan. Crear empleo de calidad implica desarrollar políticas laborales que se articulen entre sí tanto como con las áreas social y productiva.

A continuación, se proponen siete desafíos a alcanzar cuya esen-

cia radica en abordar las cuestiones que afectan a los sectores más desfavorecidos por los procesos de transformación del trabajo, haciendo hincapié en aquellas acciones que garanticen el derecho al trabajo digno y remunerado, con protección social:

*1. Reconocer el trabajo en las distintas formas que adquiere en la actualidad*

Será necesario fortalecer la protección social y favorecer, a través de políticas específicas, el pasaje de la informalidad a la formalidad. En este caso, se requerirá de articulación público-privada. Ejemplo de ello serían los programas en los que el Estado garantiza un ingreso mínimo que luego puede ser ampliado o mejorado a través de convenios específicos con empresas.

*2. Establecer alternativas a las cooperativas aún no formalizadas*

Desde el punto de vista jurídico, debemos otorgar una nueva alternativa a las cooperativas que aún no han podido registrarse para facilitar su reconocimiento, inscripción y acceso a planes de inclusión financiera que puedan desplegarse para acompañar el desarrollo laboral de sus integrantes.

*3. Proveer apoyo financiero y técnico a la economía popular*

Para el desarrollo de todas las unidades de la economía popular, el Estado debe promover el apoyo técnico y la capacitación para que todas las unidades productivas puedan acceder a mejores condiciones de

producción y de reproducción de sus vidas.

#### *4. Paritaria social*

Promover mecanismos que permitan establecer condiciones de negociación salarial para las y los trabajadores de la economía popular.

#### *5. Promover el empleo en el marco de la urbanización de los barrios populares*

En el marco de un plan de integración y urbanización de los 4300 barrios populares de nuestro país, priorizar a los trabajadores que allí viven para la construcción de las obras que se requieran para tal fin con el objeto de dotar de derechos sociales y laborales fundamentales y facilitar el desarrollo técnico de las unidades productivas.

#### *6. Tercerización y subcontratación*

Sistematizar la información disponible acerca de tercerización y subcontratación laboral a fin de poder elaborar políticas públicas que apunten a conocer las condiciones salariales y laborales de todo el entramado productivo para establecer regulaciones.

#### *7. Vincular las actividades productivas de la sociedad con la educación y la formación profesional*

Impulsar las políticas que puedan fortalecer un circuito formativo entre la educación tecnológica, la formación profesional y las especia-

lizaciones superiores. Especialmente en ramas productivas que presentan grandes oportunidades desde el conocimiento acumulado en el país con vistas a un desarrollo soberano: tecnologías de alimentos, nanotecnología, energía nuclear y otras fuentes de energía, ingeniería aeroespacial, medicina, informática, industria del software, etc., todas ellas con una gran capacidad de arrastre para la formación de capacidades laborales orientadas y de alto nivel agregado en términos del desarrollo de la producción mundial.

El diseño formativo comprende el nivel superior de los estudios de nivel secundario, la formación profesional, la educación orientada a las personas jóvenes y adultas, y una reorientación de las especialidades de la educación técnica que prioricen estas nuevas ramas.

## **Fortalecer el sistema de cuidados en el marco de las políticas de equidad de género**

La cuestión del sistema de cuidados es un tema central. El reconocimiento de las tareas de cuidados es uno de los ejes más importantes de las políticas públicas con perspectiva de género, al mismo tiempo que representan una problemática estructural que reviste características culturales, económicas y políticas.

La noción de cuidado refiere a todas las actividades y prácticas necesarias para la reproducción de la vida. Todas las personas necesitan

ser cuidadas en algún momento de sus vidas, tanto para la primera infancia como para las personas mayores, pero también en situaciones de enfermedad o de personas con discapacidad. Y la desigual distribución del trabajo de cuidados es el corazón de las desigualdades entre los géneros. En términos económicos, el hecho de que aquellas recaigan asimétricamente sobre las mujeres implica incide negativamente en su participación en el mercado laboral.

El Estado ya está trabajando en la conformación de un sistema integral de cuidados con perspectiva de género, que permita generar puestos de trabajo, reconocer tareas no remuneradas del cuidado y reducir la inequidad por el reconocimiento de este trabajo. Para ello se requiere también:

- Profundizar las políticas específicas para reconocer las tareas que se realizan y regularlas.
- Promover un sistema de licencias donde se amplíen y equiparen los días de licencias por maternidad, paternidad y adopción, con equidad de género, apoyando así la corresponsabilidad familiar redistribuyendo la oferta de los cuidados y promoviendo el balance entre hombres y mujeres en los hogares.
- Ampliar la base de instituciones que brindan cuidados.
- Desarrollar una política fiscal que mire el corto, mediano y largo plazo e invierta recursos en el sector de la economía del cuidado generando así empleos de calidad con remuneraciones suficientes para quienes ejercen esta tarea.
- Profesionalizar el sistema de cuidados y crear un registro a tal fin. Regular las condiciones laborales de las cuidadoras infor-

males acelerando el proceso de formalización y el ingreso al sistema previsional. Certificar las competencias de quienes se dedican a los cuidados mejorando así sus condiciones de empleo y salariales.

- Iniciar campañas de concientización en torno de la corresponsabilidad, la delimitación de tareas domésticas no remuneradas y el trabajo remunerado.

## **Promover una educación de calidad con base federal**

La educación es entendida como un tema central y constitutivo de nuestra sociedad. En este sentido, el Estado tiene el deber de garantizar el derecho a la educación a todos los habitantes del suelo argentino en pos de construir un país justo, solidario y democrático.

Las políticas de Estado elaboradas pensando en el largo plazo deben trascender los ciclos de gobierno evitando así los procesos rápidos o espasmódicos que erosionan la concreción y profundización de derechos educativos. Debemos poner en valor el derecho universal a la educación y a la participación de toda la comunidad educativa, habilitando la palabra de docentes, niños/as, jóvenes y adultos/as: toda la comunidad educativa involucrada y comprometida en lograr una educación inclusiva y de calidad.

Es clave lograr la consolidación de la unidad político educativa nacional. Para ello, afirmar el rol principal del Estado en el financiamiento



y gestión de la educación pública y consolidar la supervisión de la educación privada, social y cooperativa, respetando las particularidades de cada región y distrito educativo en base al concepto central de federalismo como apoyo de lo común en base a la diversidad. En este camino, es necesario buscar equilibrios que procuren con firmeza la igualdad en el acceso a los conocimientos en todo el territorio nacional y profundo respeto a las diversidades locales.

Sobre la base de las importantes capacidades educativas, pero reconociendo las desigualdades provinciales, es necesario avanzar en la consolidar un *sistema* educativo nacional articulado y orientado a los desafíos del futuro.

Esta política requiere de instrumentos y estructuras que permitan al gobierno nacional encarar el planeamiento cogestionado con las provincias y su acompañamiento político técnico para el desarrollo de programas propios y nacionales acordados en el Consejo Federal de Educación. De esa manera se potenciará la cooperación regional de las políticas y programas y su vinculación con culturas, historias, lenguas, planes productivos, migraciones locales, etc. En la perspectiva del desarrollo de polos productivos planteados en el capítulo anterior, se tendrá en cuenta el planeamiento educativo regional coordinado con la Nación.

En cuanto a los municipios y las localidades, deberán estimular lo educativo en cada lugar donde puedan ser organizados los procesos que aúnen lo comunitario, incluyendo también los dispositivos tec-

nológicos para generar situaciones educativas virtuales. Lo educativo de esta manera se constituye en el eje central aglutinador de la vida social de niños/as y adolescentes a la vez que proporciona opciones para adultos/as mayores. No obstante, el compromiso municipal con la educación debe claramente considerarse como complementario de la acción del sistema escolar provincial/nacional, para dar cuenta de las problemáticas situadas que afectan el funcionamiento de las instituciones educativas.

La proyección de políticas educativas nacionales requiere que el Estado sea protagonista de las políticas de infraestructura del sistema educativo, garantizando una distribución territorial justa, principios medio ambientales y una concepción del espacio educativo que articule distintos soportes.

Apostamos a una escuela de puertas abiertas, vinculada a las instituciones barriales (los centros vecinales, clubes, bibliotecas, centros culturales, huertas) para constituirse en un nodo central de la actividad educativa, siguiendo la tradición y la experiencia de educación social y cooperativa, la orientación de la educación ambiental, y el principio de la educación como bien social.

En función de lo dicho, se presentan cinco desafíos principales a alcanzar:

1. *Planificar un nuevo sistema formador*

Es necesario federalizar la formación docente inicial y continua a par-

tir de una perspectiva democrática. Resulta esencial retomar como eje político-pedagógico un Plan Federal de Formación Docente integral e integrado de manera sistémica, territorialmente articulado y políticamente articulado con los intereses nacionales. Los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) y las universidades tienen una enorme responsabilidad al nutrir de docentes al sistema. Es clave trabajar en la construcción general de criterios y estándares comunes para la formación de los docentes del futuro.

Es necesario que nuevas formas de enseñar y aprender en las escuelas sean posibles a partir del fortalecimiento de la dimensión pedagógica de la formación de los formadores. En este punto, resulta primordial superar la tecnocratización del sistema que puede plantear una mirada exclusivamente centrada en la inculcación de contenidos o en el arraigo de la técnica. La técnica de la enseñanza debe estar subordinada a la pedagogía. Así, se podrá superar la transmisión disciplinar realizada desde una perspectiva técnica de la enseñanza que abandone su cruce con la dimensión política y social. Será necesario entonces orientar la formación para que el educador/a recupere su peso de pedagogo/a, evitando relegar su lugar al ‘especialista’.

## **2. *Reorganizar la enseñanza y promover la profesionalización pedagógica de la conducción del sistema***

Para poner en valor el tiempo de enseñanza y el asesoramiento pedagógico que realizan los docentes, será necesario destinar personal capacitado especialmente para realizar tareas administrativas y bu-

rocráticas. En cuanto a la organización del trabajo docente, en buena parte del sistema educativo la carga laboral se traduce en una acumulación fragmentada de módulos de enseñanza, especialmente en el nivel secundario y superior. Una mayor concentración de la carga horaria docente promoverá una mejor calidad de las condiciones de trabajo de los docentes y mejoraría muchos de los obstáculos que sufren las instituciones. Asimismo, la conducción y supervisión del sistema educativo debe recomponerse en su función política y ser profesionalizados.

### 3. *Incentivar la alfabetización tecnológica y la cultura digital en el sistema formador*

Desarrollar una alfabetización tecnológica de carácter universal resulta indispensable si pensamos en un horizonte temporal de mediano y largo plazo. No solamente es importante que los docentes comprendan la lógica algorítmica para estar a la altura del cambio de época, sino también para hacer un uso aprovechable de los recursos tecnológicos actuales que los acerque más y mejor a los y las estudiantes.

Pensar de manera integral al espacio educativo, requiere de importantes decisiones en torno a la articulación de los distintos soportes (presencial, virtual, material impreso) con la infraestructura. La necesidad de espacios para actividades múltiples destinados a la contención de la población estudiantil puede incluir la realización de acuerdos con instituciones de la comunidad: clubes, sociedades de fomento, municipios. En definitiva, que la escuela se abra y trabaje en red será provechoso para toda la comunidad educativa.

Para asegurar el funcionamiento de los soportes tecnológicos destinados a la enseñanza se deberá contemplar la extensión de la red de fibra óptica y la provisión de computadoras a todo el universo de la docencia; de la misma manera, la entrega de netbooks a todos los alumnos y alumnas del país con producción de contenidos y software nacional.

#### **4. *Apostar a la Formación Docente Inicial y la formación continua***

Es esencial concebir la formación en áreas multidisciplinarias ya que durante la etapa de formación inicial se moldea el dominio del área del saber. Este enfoque junto a la investigación de la propia práctica habilitará a los docentes para producir los cambios que requieren sus alumnos/as, sus grupos y su institución. También es necesario reconocer los recorridos formativos de los cursantes de las carreras docentes: titulaciones intermedias, acceso a tecnicaturas y/o diplomaturas, incentivos a la continuidad de los estudios, etc. La formación continua necesita ser entendida como un proceso gradual, progresivo y situado. En este sentido, las universidades cobran un rol estratégico en la articulación con los ISFD y los Centros de Investigación Educativa jurisdiccionales para establecer convenios de cooperación en la formación continua de los docentes, teniendo presente las demandas científico-tecnológicas de cada jurisdicción y poniendo de relieve las humanidades en la construcción pedagógica permanente del rol docente.

## 5. *Profundizar políticas de cogestión con la comunidad*

En nuestro país existe una larga tradición de organizaciones que vinculan la escuela con la comunidad. Resulta esencial afianzar esta tradición. La experiencia de la pandemia puso en relieve que las familias también pueden ser vinculadas sobre todo en el nivel inicial y en el primer ciclo de nivel primario para el seguimiento conjunto de la escolaridad, apoyado desde el ámbito doméstico. Incluso surgieron estrategias grupales: algunas familias han puesto a disposición su propio vínculo comunitario para apoyar a la escolaridad de los alumnos/as. Esta inclusión de las familias deberá profundizarse y ser una estrategia permanente de las escuelas, los distritos escolares y los gobiernos jurisdiccionales. Será necesario acompañarla con acciones de cogestión a través de dispositivos colectivos como el Consejo Consultivo Institucional, el Consejo Asesor o el Consejo de Administración integrado por docentes, alumnos/as, madres y padres.

## 6. *Alfabetización tecnológica y cultura digital en el sistema formador*

Resulta oportuno destacar que las tensiones entre ‘tecnofilia’ y ‘tecnofobia’, muy presentes en el campo de la educación, resultan inconducentes. Se trata de configurar los aspectos digitales de la cultura. Un modo específico de relación pedagógica en donde la mediación del currículum incorpore a las tecnologías digitales. La situación actual y la perspectiva futura requieren de un inmediato y sostenido desarrollo de la alfabetización tecnológica, de carácter universal, obligatorio, en servicio, gratuito y con provisión de insumos que asista a la enorme ma-

yoría de los educadores en la comprensión de la lógica algorítmica, no solo para estar a la altura del cambio de época sino fundamentalmente para reponer una mirada crítica y un uso aprovechable del recurso tecnológico que lo acerque más y mejor a los destinatarios de su trabajo. Debe recalcarse que la alfabetización digital no excluye ni sustituye la formación de los educadores en la cultura impresa.

### 7. *El nivel secundario y la articulación interniveles*

Teniendo en cuenta que la educación obligatoria debe sostenerse y ampliarse, es necesario concebir la vida educativa de los alumnos/as como un *continuum*, con la mayor fluidez posible, teniendo en cuenta la planificación de aspectos fundamentales de todo tránsito. La unidad sistémica de la educación obligatoria requiere precisar las articulaciones de los niveles educativos de tal manera que los trayectos adopten formas organizativas consistentes a lo largo de la totalidad de los niveles obligatorios.

La articulación interniveles contempla el trabajo por proyectos integrados, centros de interés o núcleos problemáticos, teniendo como punto de partida los aprendizajes del nivel primario, para lo cual será deseable organizar dispositivos de trabajo mixtos entre docentes de ambos niveles generando información que compatibilice enfoques en el tratamiento de los contenidos con la finalidad de compartir una base común de cara a los aprendizajes de los alumnos/as.

La perspectiva de trabajo cooperativo, fortalecerá la articulación interniveles a través de la participación de los equipos de conducción y

supervisión cuyo fin será lograr trabajar a nivel local y situado y, de esta manera, presentar a la población estudiantil una propuesta educativa consistente entre ambos niveles.

Sobre el sentido del ciclo básico del secundario, resulta indispensable definir su propósito pedagógico. Su finalidad principal consiste en incrementar la complejidad de los conocimientos adquiridos en el nivel primario e introducir a los estudiantes en los conocimientos propios de las disciplinas científicas y de las exigencias de los diferentes campos laborales.

El desarrollo de la dimensión sociocomunitaria del trabajo pedagógico debe ser una prioridad en las instituciones del nivel de tal manera que se propicie el contacto con unidades de producción de conocimientos y de bienes culturales, industriales, agropecuarias, de otros bienes sociales y comunitarios.

La posibilidad de que el trabajo escolar articule con el mundo exterior, conservando la lógica pedagógica que lo identifica, le da un sentido al primer ciclo del secundario que habilita una paulatina apertura a la especialización que siga en un continuo la formación con el nivel primario, lo cual debe ser la base ineludible de estos aprendizajes.

Es importante propender a que se asegure el derecho a salir del secundario con los conocimientos y las capacidades para iniciar estudios universitarios y/o para insertarse directamente en el mundo del trabajo, con las habilidades y saberes necesarios.



## **Construir nuevos pactos por la salud en la Argentina post pandemia**

Los servicios de salud constituyen un pilar fundamental para lograr una sociedad más justa. Ello significa que garantizar una cobertura universal es un deber del Estado, a la vez que optimizar el funcionamiento del sistema de salud en su conjunto y en sus tres subsistemas en forma federal y equitativa.

La experiencia de la pandemia planteó claramente la necesidad de abrir un debate. La salud pública, las obras sociales y el subsistema de la medicina prepaga requieren atravesar un proceso de análisis y planificación para lograr una articulación efectiva, como hubo que hacer bajo coordinación del Estado nacional o los estados provinciales en los momentos más graves, con alto riesgo de saturación del sistema sanitario.

El derecho universal a la salud para toda la población es un imperativo para la construcción de una sociedad más igualitaria. El sistema de salud debe encarar importantes desafíos ante situaciones que están afectando a nuestras poblaciones, tales como el incremento de enfermedades crónicas, accidentes y violencia, riesgos ambientales y nuevas enfermedades infecciosas. El tránsito a lo largo de la pandemia hacia la post pandemia se realiza en un contexto donde existen limitaciones presupuestarias, un escenario muy desafiante para el país.

El fortalecimiento del rol coordinador del Estado nacional en el sector salud a través del financiamiento y ordenamiento de la provisión pública es fundamental para lograr mayor equidad. Es la capaci-

dad reguladora del Estado la que puede garantizar el acceso a la salud para toda la población. Es necesario consolidar un sistema de salud más equitativo, que logre una cobertura universal, democratizando al sector e incluyendo las necesidades y conocimientos de las poblaciones en los procesos de salud/enfermedad/atención. Asimismo, es preponderante regular la incorporación de la tecnología y los avances de la investigación y ampliar la oferta de servicios incorporando tratamientos y medicinas complementarias a las que se ofrece desde la biomedicina. A su vez, la promoción de hábitos saludables para toda la población también es un deber del Estado, así como su comunicación y que permitan un modelo sustentable a mediano y largo plazo. Una estrategia de cuidado de la salud en la que se eviten los comportamientos de riesgo dará por resultado menores costos para el sistema y un uso más eficiente de sus recursos. A continuación, se presentan lineamientos de políticas públicas referidas al campo de la salud y los derechos humanos y se propone un Nuevo Pacto por la Salud tanto en el plano internacional como en el nacional<sup>24</sup>.

### ***Salud colectiva y derechos humanos***

La perspectiva de derechos en salud se refiere a que ésta es un componente inalienable de la dignidad humana y se trata de un bien en sí mismo que no requiere justificación, es decir, todas las personas por el hecho de existir tienen derecho a la salud. Para ello se requiere un sistema de salud eficaz e integrado, accesible para todos que incluya la atención de la salud dando respuesta a las prioridades nacionales y locales; la transformación de los determinantes subyacentes de la noción de salud; la garantía de accesibilidad y la participación inclusiva,

documentada y activa de la comunidad como un elemento esencial del derecho a la salud.

En concordancia con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, para la Argentina el derecho a la salud debe abarcar los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

- Disponibilidad: el Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas.
- Accesibilidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna.
- Aceptabilidad: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.
- Calidad: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y a su vez, cumplir con todos los estándares de calidad.

Junto al derecho a la salud, existen otros derechos que deben estar garantizados por el Estado: la libertad de elección, la identidad cultural, la participación en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas, etc. Garantizar esta integralidad de derechos mues-

---

<sup>24</sup> Los lineamientos de esta sección retoman aportes sistematizados por Burijovich (et al, 2021) para el Foro Universitario del Futuro.

tra el compromiso del Estado con todos los derechos humanos. La construcción del escenario que garantice en un horizonte de mediano y largo plazo el derecho a la salud, debe contemplar el diálogo entre los distintos sectores que intervienen en el sistema sanitario tanto estatales como societales. La complementariedad de las organizaciones e instituciones más allá de las propias responsabilidades y mandatos, sumado al rol organizador del Estado puede arribar en nuevos acuerdos que garanticen el derecho a la salud en pos de una sociedad más justa e igualitaria.

### ***Nuevo pacto por la cooperación internacional en salud***

Nuestro país ha apoyado las iniciativas que proponen el acceso con un criterio de equidad en la investigación y desarrollo de diagnósticos, vacunas, tratamientos y productos médicos y ha instado en diferentes ámbitos internacionales a promover acciones que aseguren el acceso universal a estos bienes públicos globales. Ha propuesto una respuesta global y coordinada para combatir la pandemia y la creación de un fondo de emergencia.

El contexto de pandemia habilitó la discusión para repensar a futuro la cooperación en salud internacional, haciendo eje en la relación Sur-Sur y en la soberanía sanitaria. También es de importancia rediscutir el predominio de la biomedicalización de la salud internacional. La Argentina puede liderar procesos de cooperación multilateral y fortalecer los ámbitos institucionales de articulación en salud internacional, en especial la cooperación latinoamericana y Sur-Sur que permitan:

- Rediscutir la agenda sanitaria internacional en base a las necesidades y capacidades de los países.
- Incorporar la perspectiva intercultural donde esté pendiente.
- Afrontar regionalmente las discusiones con las industrias farmacéuticas, garantizar una distribución equitativa de medicamentos, vacunas y tecnologías de diagnóstico a todas las poblaciones que lo necesiten.
- Favorecer un esfuerzo conjunto para pensar sobre la producción y el acceso en gran escala a los resultados de las investigaciones biomédicas.

Frente a emergencias globales la cooperación regional puede actuar como “escudo epidemiológico” para prevenir el avance de enfermedades y contribuir a su control.

### ***Nuevo pacto por el derecho a la salud***

Un nuevo Pacto por el Derecho a la Salud permitirá al Estado ampliar sus capacidades anticipatorias y prospectivas en base a la experiencia de la pandemia. La crisis sanitaria se presenta como una oportunidad para reconsiderar el modelo actual que se ha visto agravado y ha puesto en evidencia sus problemas estructurales.

Es necesario elaborar planes de contingencia que nos permitan atender la emergencia, generar un debate a largo plazo con espacios institucionales que superen los acuerdos corporativos e impulsar la discusión sobre una ley general de salud. Avanzar con esta estrategia nos permitirá acercarnos al escenario que garantiza el derecho a la salud incorporando la perspectiva de la salud colectiva.

Para lograr ampliar las capacidades anticipatorias del Estado, será necesario confeccionar y actualizar un mapa de la oferta, la demanda y las necesidades sanitarias, acreditar competencias profesionales para desempeñarse dentro del sistema de salud, categorizar prestadores, evaluar tecnologías sanitarias, diseñar, implementar y supervisar sistemas de información en salud, evaluar el desempeño de los sistemas y servicios de salud. También es clave la coordinación entre jurisdicciones para hacer eficiente el uso de aparatología del sector estatal.

El Estado debe fomentar la producción de medicamentos conjuntamente con la regulación y el control de sus precios.

En definitiva, la producción pública de medicamentos debe estar orientada a los medicamentos esenciales y a las necesidades epidemiológicas de cada región.

Otro de los puntos centrales del nuevo pacto por la salud es el establecimiento de un programa integrado de recursos humanos en salud que guarde pertinencia con los perfiles epidemiológicos de cada provincia. Será esencial identificar profesiones y especialidades críticas y ancladas en las necesidades regionales y estimular su formación. Al mismo tiempo, fomentar la permanencia de los profesionales en las regiones con vacancia, buscando que la carrera sanitaria acompañe el fortalecimiento de las instituciones.

Potenciar el desarrollo integral y la optimización total de la Atención Primaria de la Salud (APS) resulta primordial: necesitamos concebir a la APS desde una perspectiva que garantice una atención integral de la salud, el individuo, la familia y la comunidad.

Las políticas sanitarias deben sostener un nuevo modelo de atención, con una concepción de integralidad y continuidad de la atención, fomento de la intersectorialidad y participación social. Este enfoque es transversal a la asistencia, la promoción, la prevención, la educación, la rehabilitación y los cuidados paliativos y con una planificación caracterizada por un abordaje territorial y comunitario. Conformar equipos con enfoque multiprofesional que aumente su capacidad resolutive.

## **Reducir las brechas de desigualdad y lograr una protección social multidimensional**

Las causas de la desigualdad y la pobreza son multidimensionales. Es esencial tener esto en cuenta al momento de desarrollar propuestas y soluciones.

La Argentina necesita construir una nueva época de gestión de la cuestión social, en la que pasemos de garantizar pisos mínimos de inclusión a intervenir de lleno en la cuestión de la desigualdad, construyendo sólidos pactos de distribución más igualitaria. En este punto, es esencial garantizar ingresos básicos y el acceso a alimentos seguros y de calidad para toda la población.

Actuando a nivel estructural e integral, se requerirá articular diferentes áreas: sistema de cuidados, economía popular, empleo, educación, salud. Al mismo tiempo resultará esencial coordinar procesos de crecimiento y de distribución, tanto en las dimensiones económica y simbólica como en los flujos de recursos, imprimiendo progresividad a la recaudación y al gasto, dado que la intervención sobre el problema

público de la desigualdad debe ser tan compleja como su objeto.

Es primordial atender las problemáticas de la desigualdad y la pobreza abarcando todas las causales que impactan en su producción. No es posible acortar las brechas de desigualdad solamente con crecimiento económico. Si proyectamos únicamente el crecimiento económico, en el mejor de los casos llevaría casi veinte años obtener una reducción significativa de la pobreza en el país. Así lo muestra el trabajo de Gasparini (et al, 2019), que proyecta el nivel de pobreza en Argentina a veinte años ante distintos escenarios de crecimiento económico<sup>25</sup>.

Esto quiere decir que es necesario que el crecimiento esté acompañado de políticas multidimensionales y que tengan en cuenta toda la complejidad del problema, no solamente la cuestión del ingreso, desarrollando políticas que apunten también a la inclusión social y cultural, a la inserción en el mercado laboral, a la alimentación, la salud, las pensiones y las tareas de cuidado.

Las políticas de transferencia de ingresos junto a las etapas de recomposición del salario real han funcionado como los factores que más traccionaron la disminución de brechas de desigualdad y el retroceso de los niveles de pobreza que vivió el país, fundamentalmente después de la crisis de 2001-2002.

Probablemente uno de los grandes avances haya sido generar una serie de consensos sociales que no existían previamente, estableciendo la idea del derecho a un ingreso económico, algo que antes del 2000 en nuestro país parecía casi impensable. Sin embargo, este nuevo piso



debe ser complementario a un conjunto de otros mecanismos que intervengan a nivel de la estructura social. Las políticas que privilegiaron las transferencias de ingresos demostraron tener efectos en términos de disminución de las desigualdades sociales, pero a su vez es necesaria una modificación de la estructura productiva para que exista un cambio estructural en términos de reducción de la pobreza.

En la actualidad, el Sistema Integrado Previsional Argentino es el de mayor cobertura de América Latina. El acceso a la seguridad social constituye un logro en la ampliación de derechos que debe ser sostenido y garantizado por el Estado a través del acceso universal a prestaciones que sean suficientes para la población y sostenibles a nivel fiscal. La protección social de la población adulta mayor en nuestro país ha sido tema de debates en relación a las reformas en las políticas públicas y en la sostenibilidad fiscal durante el último medio siglo (Cetrángolo y Grushka, 2020). Estos debates no deben poner en cuestión que la protección social es una inversión, no un gasto. El Estado debe garantizar el acceso universal para comprender al conjunto de la ciudadanía, sobre todo de aquellos sectores que históricamente han quedado rezagados

---

<sup>25</sup> Se trata de un trabajo realizado con anterioridad al contexto de la pandemia. El informe sugiere que: “con una tasa del crecimiento del PIB per cápita del 1%, la reducción de la pobreza sería lenta (...) En 10 años la tasa de pobreza podría caer a 24,5% y en 20 años a 20%. En resumen, con un crecimiento económico magro, la reducción de la pobreza será progresiva pero lenta. Una tasa de crecimiento del 3% anual permitiría reducir la pobreza de 30% a 25,8% en 5 años si la elasticidad fuera -1, y a 22% si fuera -2. Bajo esta última alternativa la tasa de pobreza caería a 16% en 10 años y a 9% en dos décadas. Un escenario de crecimiento más ambicioso permitiría ganancias más profundas, pero es interesante notar que, de cualquier forma, de acuerdo a los valores usuales de las elasticidades, no es esperable reducciones de gran magnitud en poco tiempo” (Gasparini, et al, 2019: 90-91).

dentro del sistema de seguridad social y acceso a estos derechos como la economía popular, las mujeres y las juventudes. A su vez, se deberá seguir trabajando en el desafío que implica garantizar la sostenibilidad fiscal y a su vez ampliar las prestaciones que brinda el sistema.

Actualmente vivimos en un contexto de emergencia. Es un tiempo muy adverso y también una ventana de oportunidad. En los momentos de crisis, revolución o guerra, los consensos distributivos pueden ser puestos en cuestión: la destrucción de patrimonio y riqueza, como muestra Piketty (2015), o la necesidad de revisar los esfuerzos sociales para la reconstrucción social y económica, pueden interpelar al núcleo de tales consensos.

Diferentes estudios han mostrado que las intervenciones en clave de socialización política con horizontes de igualdad pueden tener efectos importantes de apoyo a las políticas redistributivas y en distintas sociedades han mejorado la estructura de oportunidades, en diversos ámbitos de la vida social (Kessler y Assusa, 2021).

El trabajo realizado en favor de mejorar la sensibilidad social en torno a la desigualdad de género y la diversidad sexual ha resultado muy valioso en los últimos años y ha demostrado la centralidad de las disputas simbólicas en pos de construir condiciones de posibilidad para la transformación social. Es necesario profundizar estas líneas, concebir a las mujeres como protagonistas de la recuperación económica y del desarrollo argentino. La búsqueda de una sociedad más igualitaria debe tener como imperativo el desarrollo de las mujeres en la economía para lograr una inserción laboral plena. Así como potenciar y fortalecer

las políticas para erradicar las violencias contra las mujeres y diversidades sexuales.

Todo proyecto que se plantee como objetivo la reducción de la pobreza y la desigualdad en un proceso histórico sostenible a largo plazo, deberá incorporar una Estrategia de Comunicación y Educación Integral que favorezca la construcción de consensos distributivos democráticos y adopte una pedagogía de la igualdad. La experiencia reciente respecto de la reemergencia de las expresiones políticas de derecha en la región demuestra que la dimensión de las percepciones, representaciones, opiniones y juicios colectivos nunca puede ser considerada una dimensión menor ni puede ser pasada por alto en el diseño de una estrategia política democrática y popular.

Aspirar a la inclusión social de manera estructural y permanente implica tener en cuenta cuáles son las causas de la desigualdad y la pobreza para así proponer políticas públicas direccionadas a mejorar la calidad de vida de la población.

A continuación, se presentan lineamientos de política pública en cuanto a la gestión de la cuestión social.

- Mitigar los efectos de futuras crisis garantizando el acceso a ingresos y a alimentos de calidad. En este punto volvemos sobre lo planteado más arriba, acerca de la necesidad de garantizar ingresos básicos, pero sumamos como una dimensión de relevancia la cuestión alimentaria: además de garantizar ingresos, debemos garantizar el acceso seguro a alimentos de calidad para toda la población. En este punto, hay que tener en cuenta una dieta con una composición nutricional adecuada. Además del impulso a las diversas formas de producción de alimentos

hay intervenciones estratégicas para mejorar la situación alimentaria y nutricional de las poblaciones. Por ejemplo, la implementación de políticas de re configuración en las lógicas de suministro, abastecimiento, distribución y almacenamiento de alimentos así como de sus políticas comerciales, protegiendo los circuitos cortos de comercialización (ferias, mercados de cercanía, mercados itinerantes) entendiendo que el desarrollo y el despliegue de las mismas influye directamente en las mejoras de accesibilidad física, económica y social a los alimentos a través de disponer medidas fiscales y subsidios que además, permitan promover o incentivar el consumo de algunos alimentos.

- Desactivar la reproducción intergeneracional de la pobreza, trabajando en la primera infancia, educación y hábitat. En este punto es clave la importancia del acceso a servicios públicos de educación y salud, así como fortalecer los cuidados a la primera infancia. Es relevante garantizar un piso de ingresos que evite un mayor deterioro de los sectores que dependen sólo de su trabajo, y habilitar a los que no han completado la educación mínima, para completarla o adquirir otras formaciones a fin de mejorar sus posibilidades en el mercado laboral. Se deberá también poner en valor el trabajo productivo familiar y comunitario realizado por las mujeres en forma cotidiana e incorporar al mismo a los varones de los sectores más postergados.
- Asegurar la sostenibilidad del sistema y los recursos necesarios para que futuras crisis no pongan en riesgo la perdurabilidad de las políticas sociales.

Para imaginar y proyectar un futuro deseable para la Argentina debemos iniciarlo reconociendo la situación actual del acceso a los derechos laborales y a los servicios públicos de salud y educación. En este

sentido, son las instituciones públicas aquellas que deben garantizar los derechos de acceso a la salud, la educación y el trabajo. A lo largo de este capítulo hemos sintetizado lineamientos sobre los cuales deben consolidarse las políticas públicas a mediano y largo plazo respecto de la gestión de la cuestión social.

Lograr los objetivos requiere fundamentalmente de un diálogo social donde los actores involucrados sean parte constitutiva y comprometida de las transformaciones. La comunidad educativa, los sindicatos, las organizaciones sociales, el sector empresarial y el Estado deberán tender puentes de diálogo, establecer los consensos sociales necesarios y finalmente realizar las grandes transformaciones en búsqueda de un futuro de calidad para el país.

• • • • •





# 6

**Potenciar  
las transformaciones  
socio-ecológicas**







## Capítulo

# 6

### Potenciar las transformaciones socio-ecológicas

---

La relación entre crecimiento económico, reducción de la pobreza y cuidado del ambiente es de alta complejidad. Todavía resuenan discursos tradicionales del desarrollo que no registran el cambio climático y el desarrollo sostenible. También hay propuestas que atienden la agenda ambiental, pero sin explicar cómo se articula satisfactoriamente con la lucha contra el hambre y la pobreza. Se debe apostar entonces a construir caminos que permitan abordar de manera integral la cuestión social y la cuestión ambiental: son recorridos angostos, difíciles, con tensiones y dilemas.

Este capítulo jerarquiza la dimensión ambiental de la Argentina Futura. Busca evitar declamaciones de grandes certezas. Por el contrario, asumiendo la necesidad colectiva de proteger nuestra Casa Común, construye lineamientos reconociendo las desigualdades globales en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI)<sup>26</sup>, en la explotación y

---

<sup>26</sup> Los gases de efecto invernadero (GEI) son los gases generados por la actividad humana que provocan calentamiento global (incremento de la temperatura), produciendo la modificación del clima en el planeta (el cambio climático).

el consumo de bienes naturales, así como el impacto desigual de las problemáticas ambientales, que afectan generalmente más a los más vulnerables. Se parte entonces de reconocer la obligación ética de compatibilizar las diversas necesidades de la Argentina.

Para ello, el concepto de transición cumple un papel crucial, tanto en Argentina como a nivel internacional. Transición implica una direccionalidad entre dos modelos y también implica una temporalidad para ese proceso de transformación. Cuando se analizan y establecen lineamientos de políticas públicas para la cuestión ambiental hay que manejar horizontes temporales diversos, como 2030, 2040 y 2050.

Un aspecto a reconocer para poder avanzar en las transiciones necesarias es la existencia de visiones divergentes al interior de la comunidad científica y entre expertos sobre ciertos problemas ambientales (entre visiones productivistas y ecologistas, por ejemplo). Existe discrepancia científica en diagnósticos sobre algunas cuestiones, y también en los abordajes que se proponen como respuestas a estos problemas. Al mismo tiempo, los problemas ambientales concitan un alto interés social. Por eso se requiere para su abordaje de instancias de trabajo interdisciplinario.

Se requiere la generación de debates y discusiones para llegar a acuerdos al menos parciales que permitan dar coherencia e integridad al conjunto de políticas que se proponen desde el Estado. Estas instancias de debates y acuerdos deben permear e involucrar a los organismos científico-técnicos vinculados, en programas específicos, y el diseño y la formulación de políticas públicas, ya que estas son claves

para el futuro productivo, tecnológico, ambiental y social de nuestro país. Con la mirada puesta en el futuro, la incorporación de la agenda ambiental en la determinación de las políticas públicas, constituye un pilar fundamental en pos de dotar al país de *mayor resiliencia frente a las consecuencias del cambio climático*. Pero también toda planificación que contemple lo ambiental abre un horizonte prometedor en clave de *mejoras en la productividad, en las oportunidades laborales y en el resguardo de derechos colectivos*. Por eso la agenda ambiental no debe ser materia de solo un ministerio u organismo público, sino que debe permear transversalmente las distintas áreas de la gestión buscando nuevas agendas de propuestas y soluciones que permitan integrar esta visión en los diversos problemas públicos.

Con el objetivo de abordar las transiciones ecológicas necesarias, se han organizado los principales ejes de acción en torno a siete desafíos:

1. Apostar a una política externa que garantice el financiamiento climático y los recursos estratégicos.
2. Fortalecer las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático y reducción de riesgo de desastres.
3. Promover la transición energética.
4. Impulsar las transformaciones hacia la agricultura sustentable.
5. Fortalecer la gestión integral de los recursos hídricos y las políticas de usos del suelo.
6. Potenciar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.
7. Fortalecer los canales democráticos para la justicia ambiental.

## **Apostar a una política externa que garantice el financiamiento climático y los recursos estratégicos**

El creciente deterioro ambiental y, en particular, los impactos del cambio climático son ya visibles de manera muy concreta y se avizoran como el riesgo global más próximo. El incremento del calentamiento global, sus causas relacionadas con la actividad humana y sus impactos cuentan hoy con evidencia científica clara, en particular a través de los informes realizados por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Ante esta evidencia, la presión ciudadana, en particular de las generaciones más jóvenes e interconectadas globalmente, ha aumentado y crece su reclamo a los Estados para que tomen acciones inmediatas que les garanticen un mejor futuro.

La principal respuesta global está contenida en el Acuerdo de París suscripto en 2015 y que se constituye como el marco de referencia para la acción internacional y el principal espacio de discusión multilateral. Este acuerdo ha construido un objetivo compartido por la mayoría de los gobiernos del mundo: la necesidad de descarbonizar la economía hacia 2050<sup>27</sup>. Ello implica que todos los países tomarán medidas para reducir las emisiones de carbono hacia ese año. Si bien los niveles de compromiso son voluntarios, los países se han comprometido a revisarlos e incrementarlos. Para ello, tendrán que introducir cambios productivos y tecnológicos, particularmente cambiar su matriz energética

---

<sup>27</sup> Descarbonizar la economía significa reducir la emisión de gases de efecto invernadero, especialmente los que se producen en forma de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

hacia fuentes renovables.

La Argentina ha manifestado su compromiso con la implementación del Acuerdo de París sobre cambio climático. En la cumbre realizada en septiembre del 2021 en Glasgow, el país presentó actualización de su contribución a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que agrega un 2% adicional a la presentada a fin de 2020. Sin embargo, estos compromisos se dan en un marco de importantes desigualdades entre países.

La reversión de las desigualdades ambientales globales constituye un punto neurálgico en pos de las oportunidades de desarrollo para los países emergentes a la vez que un factor decisivo para la sostenibilidad ecológica del planeta. En clave relacional, el elevado metabolismo social (consumo de energía y materia) de las sociedades desarrolladas se funda sobre la base de un intercambio ecológico desigual en el que históricamente los países latinoamericanos registran una constante en la des-acumulación de capital natural (Peinado, 2018).

Un reciente estudio (Mora et al, 2021) evidencia cómo en Argentina los procesos de endeudamiento externo generados durante el patrón de acumulación por valorización financiera en el periodo 1976-2001 se tradujeron en un incremento del intercambio ecológicamente desigual y en un aumento de la pérdida de biocapacidad neta del país. La obligación de pagar la deuda externa y sus intereses obliga a conseguir un excedente monetario que, en parte, proviene del proceso de reprimarización de la economía y genera una balanza comercial física negativa –se exportan más bienes naturales que los que ingresan–.

Atendiendo a que la experiencia Argentina se inscribe en un flujo constante de recursos naturales desde el Sur global al Norte global (Infante-Amate, et al, 2017) en el que los daños o perjuicios socioambientales no son contemplados en el precio de las exportaciones y en el que existe una posesión gratuita por parte de los países desarrollados de todos los sumideros de dióxido de carbono del planeta (océanos, vegetación y atmósfera) (Alier, 1997), entonces, resulta manifiesta la existencia de una deuda ecológica para con las naciones con menores niveles de desarrollo.

Sobre la base de esta premisa histórica y relacional, y también en pos de la implementación del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, Argentina está impulsando la propuesta del canje de la deuda externa por acción climática. Ello permitiría aumentar los márgenes de financiamiento, por ejemplo, para el desarrollo de energías renovables, de manera que el país pueda avanzar en una transición energética que sea justa. También, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas<sup>28</sup> sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el país ha presentado la propuesta para crear un Comité político y técnico sobre financiamiento climático, con representación equitativa de países desarrollados y países en desarrollo.

---

<sup>28</sup> Una proporción muy significativa de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> está concentrada en unos pocos países. En la actualidad, los países con mayores emisiones son, en orden decreciente, China, Estados Unidos, la India, Rusia y Japón. En 2011, este conjunto de países congregaba el 45% de la población mundial y generaba el 56% del total de emisiones de CO<sub>2</sub>. China y Estados Unidos juntos representaron el 45% de las emisiones mundiales en 2011. América Latina y el Caribe aportaron un 5% del total de las emisiones mundiales ese año. (CEPAL, 2013. Las cursivas son nuestras).

En un mundo que registra enormes disparidades en las emisiones de gases de efecto invernadero entre las naciones, son las comunidades más vulnerables las que sufren de manera desproporcionada las consecuencias del cambio climático, aunque sean las que menos emisiones generan. En el caso de los países latinoamericanos, es necesario considerar también que son “acreedores ambientales”, es decir, que sus ecosistemas, sus bienes naturales, su biodiversidad aportan al sostenimiento de la vida en el planeta. Por ello, es necesario construir una postura regional que exija que parte relevante de los recursos monetarios de las deudas externas nacionales sean destinados a preservar los servicios ambientales que esos mismos países prestan a todo el planeta.

No sólo será importante sostener conjuntamente esta demanda de financiamiento necesario para compensar la deuda ecológica, sino también impulsar mecanismos accesibles, ágiles y que respondan a las necesidades de particulares de mitigación y adaptación de cada país. Respecto a la disputa por los recursos naturales estratégicos, América Latina podría mejorar sus condiciones de negociación y la posibilidad de asumir soberanamente la gestión económica y científica de los mismos, en la medida que promueva la cooperación regional y actúe como bloque en las relaciones con los países que los demandan.

Cualquiera sea la evolución a nivel global –el cumplimiento exitoso de los compromisos de París, un cumplimiento moderado que aumente la temperatura 2°C o bien un aumento superior que tendría consecuencias altamente nocivas– los escenarios más deseables se configurarían si se logra establecer una política regional ambiental activa, una política que se oriente a la protección de la biodiversidad, a la con-



servación y preservación de los ecosistemas, al desarrollo de acciones de mitigación del cambio climático, a la adaptación coordinada de la matriz energética y a la transformación de pautas de producción y consumo.

En el otro extremo, los escenarios con ausencia de una política regional ambiental, no sólo tendrían efectos perjudiciales sobre la biodiversidad, la creciente polución ambiental y las migraciones ambientales, sino que dejaría a los países de la región mucho más expuestos a la competencia geopolítica y sujetos a las regulaciones de otros países y regiones. En medio de estos extremos, América Latina podría establecer estructuras regionales para coordinar estándares ambientales y acordar políticas de transición respecto de modelos de consumo y producción. El desarrollo de estas estructuras permitiría configurar escenarios alternativos con relación a la evolución del calentamiento global, sea para promover y enmarcar el aumento de una conciencia ambiental regional, sea para mantener ciertos niveles de resiliencia sectorial o bien para dar respuesta a las emergencias derivadas del cambio climático.

En tanto, no menor es lo que representa un manejo soberano de los recursos naturales por parte de los países latinoamericanos. Será necesario que los países de la región promuevan la creación de instrumentos de análisis sobre sus recursos naturales a los efectos de una gestión más eficiente de los mismos. Igual importancia reviste la construcción de modelos analíticos para elaborar tasas de agotamiento o drenaje de recursos (correlacionando niveles de reservas, producción, tendencias de la demanda regional- mundial y la dinámica de los ciclos tecnológicos). También es necesario desarrollar instrumentos para

evaluar el impacto ambiental y social de la extracción y la producción. Esta evaluación es necesaria en tres niveles de prioridad: primero, para definir estrategias de prevención; segundo, para desarrollar acciones que minimicen este impacto; tercero para restauración ambiental; y cuatro, para calcular tasas de compensación ambiental.

Deberán fijarse estándares mínimos-comunes de protección y cuidado ambiental con relación a las actividades productivas a los efectos de que “las licencias de contaminación-degradación ambiental” no constituyan una variable en la competencia intrarregional por atraer inversiones.

Además de constituir un eje clave para la articulación regional, incorporar de manera central una agenda de cambio climático como eje de la acción internacional del país puede tener también importantes efectos internos. En línea con las consideraciones de Merke y Möhle (2021), situar esta agenda como horizonte puede ofrecer una narrativa potente para pensar el futuro de la Argentina, que se oriente a promover consensos, revalorizar el papel de las provincias en el marco de un federalismo renovado, involucrar a la sociedad civil y a las juventudes en la discusión, y generar un marco de regulaciones e incentivos que comprometan a al sector productivo con una economía que no continúe agravando el deterioro ambiental.

## **Fortalecer las políticas de adaptación y mitigación del cambio climático y la reducción de riesgo de desastres**

El reciente informe de expertos del Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021), dependiente de Naciones Unidas, es taxativo respecto de la responsabilidad humana en lo que refiere al calentamiento de la atmósfera, el océano y la tierra<sup>29</sup>. Calentamiento que ya está movilizandando muchos fenómenos meteorológicos y climáticos extremos en todas las regiones del mundo: olas de calor, fuertes precipitaciones, sequías y ciclones tropicales.

Específicamente en lo que refiere a Sudamérica el informe prevé que la precipitación media cambiará, con aumentos en el noroeste y sureste de esta región mientras en el noreste y suroeste registrará disminuciones. En cuanto al nivel del mar se anticipa que es muy probable que continúe su aumento en los océanos de América Central y del Sur, contribuyendo a un incremento de las inundaciones costeras y retrocesos de los márgenes a lo largo de la mayoría de las costas arenosas.

---

<sup>29</sup> Si bien el informe del IPCC de 2021 es la información más actualizada con la que se cuenta, toma a la Región como un todo. La Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (SAyDS, 2015) brinda mayores precisiones acerca de cómo viene dándose el cambio climático en los últimos 50 años en nuestro país, con aumentos de temperatura de medio grado entre 1960 y 2010 en el conjunto de las regiones a excepción de la Patagonia, períodos secos del invierno más largos en el oeste y particularmente en el norte del país y aumento de la precipitación media. Las proyecciones de los modelos climáticos en este mismo informe indican en general que los extremos de las altas temperaturas y de precipitación extremas seguirán aumentando en la mayor parte del país (SAyDS, 2015).

Es importante advertir que la magnitud de las inundaciones o el carácter extremo que puedan alcanzar las sequías en la región, se encuentran sujetas a los caminos que la sociedad global transite con relación a los niveles de emisión de gases de efecto invernadero. Los expertos sobre el cambio climático han proyectado cinco escenarios futuros, aún en el más optimista (emisiones globales de dióxido de carbono se reducen a cero neto alrededor de 2050) la temperatura del planeta alcanzaría el umbral de +1,5 °C respecto a la era preindustrial alrededor de 2030. Los restantes cuatro escenarios, en tanto, proyectan un aumento de la temperatura media del planeta para fines de siglo de entre 1,8 y 4,4 grados, en tanto las emisiones no logren reducirse lo suficiente, o bien se dupliquen.

Estos escenarios plantean para nuestro país importantes desafíos en materia de políticas de adaptación y mitigación ante el cambio climático. Es decir, políticas que apunten a reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero (mitigación) y medidas que permitan preparar nuestros sistemas ecológicos, sociales o económicos en pos de moderar el daño o aprovechar los aspectos beneficiosos resultantes de los impactos del cambio climático (adaptación).

Respecto de las políticas de mitigación ante el cambio climático, Argentina cuenta con un inventario con mucha información y factores de emisión de CO<sup>2</sup> nacionales, además de los internacionales. Se requiere avanzar hacia un sistema de información ambiental para mejorar las estimaciones actuales, alimentado por diferentes organismos de gobierno y de investigación científica y tecnológica nacionales, de la mano de proyectos interdisciplinarios de investigación que tengan

como misión monitorear las emisiones, investigar los procesos que las originan, las formas posibles de reducirlas, así como analizar los procesos existentes capaces de secuestrar carbono.

Tales proyectos de investigación, así como la inversión en infraestructura y transformaciones productivas para la mitigación requerirán un fuerte respaldo financiero.

Una política de mitigación sobre la que el país puede y debe avanzar es la del reemplazo de fuentes de energía no renovables por renovables. Esta cuestión además constituye una oportunidad para el desarrollo científico-tecnológico y productivo nacional.

En cuanto a las medidas de adaptación al cambio climático, es necesario definir un programa inversión pública de mejora sustantiva del hábitat. Revertir la vulnerabilidad que padecen importantes sectores de nuestra sociedad requiere de políticas que garanticen: el acceso al suelo, a la vivienda digna, a los servicios públicos (residuos, agua, cloaca, telefonía, gas, electricidad) y a los equipamientos (acceso a la salud, educación, centros de atención a la violencia, cultura, etc). Esas políticas son factibles si tenemos un Estado activo (en sus tres niveles: nación-provincia-municipios) que propicie la participación de los distintos actores del territorio en la planificación y ejecución de sus políticas.

Para garantizar una adecuada gestión del riesgo ante el cambio climático, se necesitan no solo políticas macro sino también políticas micro pensadas para fortalecer capacidades y competencias de territorios y poblaciones específicas. En este sentido nuestro país ha asumido la “Iniciativa Desarrollando Ciudades Resilientes 2030” de Naciones

Unidas. Conforme a tal iniciativa, Cascos Blancos viene incentivando a los distintos gobiernos locales a que se incorporen en la red global de “Ciudades Resilientes”. El organismo acompaña las gestiones municipales poniendo en el centro el fortalecimiento de sus capacidades locales sobre la base de una hoja de ruta consistente en tres etapas: (a) mejorar la comprensión del riesgo y asegurar su compromiso con la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia a nivel local; (b) fortalecer la capacidad de las ciudades para desarrollar estrategias/planes locales para fortalecer su resiliencia; y (c) apoyar a las ciudades en la implementación de los mismos a través de la presentación de proyectos.

El sostenimiento de esta iniciativa junto al involucramiento de los gobiernos locales representará un aporte significativo respecto de los compromisos asumidos por Argentina con relación tanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (constitución de Ciudades y Comunidades Sostenibles), como al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, al Acuerdo de París y a la Nueva Agenda Urbana.

## **Promover la transición energética**

La previsión de escenarios de alta complejidad futura, conforme al incremento de la temperatura a nivel global, coloca en el centro de la discusión la matriz energética mundial. Si hacia fines del siglo XX la sustitución de los hidrocarburos se visualizaba como un asunto geopolítico medular en virtud del agotamiento de las reservas, el siglo en cur-

so acelera los debates por su remplazo, ya no por su carácter no renovable sino por sus impactos sobre las condiciones mismas de existencia. En este marco, la transición hacia fuentes energéticas renovables constituye las bases para un re-equilibrio eco-sistémico.

El imperativo ecológico de una transición energética global, amerita reconocer las oportunidades que se le presentan a la Argentina para ser protagonista de los cambios tecnológicos, productivos y sociales que conllevan esas transiciones. Máxime cuando el nuevo paradigma emergente con la expansión de la nueva matriz energética, irá de la mano de transformaciones radicales en sus respectivos patrones de producción, infraestructura, transporte, comunicación, finanzas y regulación, en aquellos países que entiendan cómo capitalizarlo (Hurtado, 2021).

En esta línea, Arroyo (2021) advierte desde la teoría del desarrollo económico, que oleadas de transformaciones tecnológicas-productivas como la actualmente en curso son oportunidades de desarrollo industrial para quien las identifica en etapas iniciales, es decir, previo a que las tecnologías maduren y surjan costosas barreras de entrada.

Se abren así ventanas de oportunidades que los países pueden aprovechar para insertarse en el desarrollo de una nueva revolución tecnológica. El eje central de estas cuestiones estratégicas radica en la necesidad de diseñar políticas públicas donde la transición energética constituya un pilar central para la reconstrucción de la capacidad industrial, tecnológica y científica nacional, así como una herramienta en pos de la sustentabilidad ambiental y la inclusión social.

Para avanzar hacia ese objetivo, es necesario despejar falsos supuestos que puedan conducir a políticas inadecuadas:

- *Disponibilidades naturales y salto tecnológico*: la magnitud de fuentes de energías renovables (entre otras: solar, eólica, cursos hídricos) y, por otro lado, las reservas de litio (recurso fundamental para la producción de baterías para el almacenamiento de energía) con las que cuenta el país no garantizan por sí mismas, el salto tecnológico hacia el sendero virtuoso de la transición energética. Antes bien, es la capacidad productiva nacional de agregar valor a tales disponibilidades naturales, encadenamientos productivos-científicos nacionales mediante, la que materializa tales ventajas comparativas.
- *Privatización y Rentismo*: las políticas privatizadoras junto a los márgenes de ganancia crecientes como formas de estímulo al capital transnacional no redundan en ampliación de la matriz energética. El ciclo neoliberal inaugurado con la última dictadura cívico-militar y las concomitantes desregulaciones en décadas posteriores en materia hidrocarburífera, consolidaron los condicionantes históricos del desarrollo nacional: restricción externa y déficit energético.
- *Transición “llave en mano”*: la modernización energética con base en un uso corporativo del territorio (enclave extractivo sobre minerales estratégicos) y a partir de la adopción de paquetes tecnológicos sin transferencia de conocimientos ni bienes de capital, obtura el desarrollo de la industria nacional.

En síntesis, fortalecer la gobernanza sobre nuestras fuentes de energía y, en general, sobre nuestros bienes naturales es una vía para superar la dependencia tecnológica del país con relación a las economías centrales. Necesitamos autonomía, visión prospectiva y regulación pública para promover crecientemente la generación de valor a



partir de las oportunidades que generan las energías renovables.

En pos de que la transición energética constituya una palanca para el desarrollo nacional, es necesario trazar un horizonte en el cual la matriz hacia la que se tienda parta de las capacidades industriales y tecnológicas del país, tome en cuenta los recursos naturales existentes y plantee una hoja de ruta realista respecto del proceso de escalamiento productivo y de desplazamiento de recursos fósiles de segmentos como el transporte y la calefacción (Roger, 2019).

Se requiere, además, considerar las oportunidades y las particularidades que cada sector de energías renovables (solar, eólica, etc.) ofrece en el país. Es necesario identificar cuáles son los actores vinculados con cada sector, cuál es su peso relativo, entender cómo son los mercados a nivel local e internacional, cómo funciona la lógica del capital en ellos y cuál es la forma en que el Estado pueda orientar a esos actores en una dirección que genere valor<sup>30</sup>.

Al mismo tiempo, para que esta transición genere crecimiento y desarrollo será necesario identificar dentro de las energías renovables cuáles son aquellas que tienen mayor potencialidad para traccionar capacidades productivas y empleo, promover saltos tecnológicos y generar mayores tasas de innovación.

---

<sup>30</sup> Un análisis comparativo fue realizado para Argentina Futura por Ignacio Cretini y Verónica Robert (2022), “Estado de situación de las Energías Renovables en Argentina y perspectivas a corto plazo”. Documento de trabajo, en prensa.

El desafío resulta factible en la medida en que las políticas públicas propicien un aprendizaje colectivo sobre la base de la articulación o sinergia colaborativa de múltiples actores. La planificación a largo plazo es la condición *sine qua non* para capitalizar la ventana de oportunidades existentes para el país sobre la materia en cuestión.

El concepto clave que debe guiar la transición energética en la Argentina es el de aprendizaje colectivo coordinado por políticas públicas: en la fábrica y en el taller, en departamentos de ingeniería, en laboratorios, institutos y universidades; aprendizaje en innovación y desarrollo (I+D), asociatividad público-privada, en procesos de transferencia y en gestión de prototipos, pilotajes y escalados. Los desequilibrios territoriales deben estar en el foco de esta dinámica.

Hacer factible la sostenibilidad de la transición energética se apoya en las disponibilidades de hidrocarburos con las que cuenta el país (segunda reserva de gas y cuarta de petróleo no convencional a nivel mundial), y en nuestra trayectoria en energía nuclear. De modo que, en función también de sus desafíos económicos y sociales, la transición implica utilizar los recursos de Vaca Muerta y otros similares que tendrán aún relevancia durante un período de tiempo.

Es necesario que sea un aprovechamiento responsable del recurso teniendo regulación pública sobre el proceso e información pública que permita conocer tanto al Estado como a la comunidad en general el estado de situación de los recursos en juego.

Un segundo aspecto es el hecho de que la ampliación de la oferta energética debe estar acompañada por una eficiencia creciente en su

aprovechamiento. Atendiendo a esto, uno de los factores críticos que demanda una sólida planificación es el sistema de transporte urbano con políticas que lo lleven hacia una movilidad sostenible. Como parte de una estrategia común, los esfuerzos deben orientarse a promover el traslado peatonal, el uso de bicicletas, el transporte público, al tiempo que desalentar el uso del vehículo automotor individual. Transformar la movilidad urbana junto con el reemplazo de los combustibles fósiles por la energía eléctrica (electromovilidad) configura un escenario socioambiental favorable para nuestras vidas urbanas: mejoras en la calidad del aire, reducción de la contaminación sonora y facilidades para el desplazamiento a los distintos puntos de las ciudades.

Avanzar en la electromovilidad y lograr el mejor aprovechamiento de las fuentes de energía renovables encuentra, según adelantamos, en el litio su condición de posibilidad. Más precisamente, el procesamiento industrial de este mineral es el que permite obtener las baterías (de ion de litio) que se utilizan en los vehículos eléctricos y para la acumulación de energías renovables.

Nuestro país cuenta con 19,3 millones de toneladas y es la segunda reserva mundial<sup>31</sup>. Sin embargo, la posibilidad de realizar un manejo virtuoso de este recurso tiene algunos capítulos aún pendientes.

---

<sup>31</sup> Servicio Geológico de EE.UU. (2021).

Algunas voces preocupadas por este tema alertan lo siguiente:

*En la actualidad, nuestro país presenta un marco regulatorio de la actividad que facilita una lógica de instalación del capital transnacional con baja captación de rentas, que ofrece muy limitadas oportunidades para la creación de capacidades tecnológicas y productivas intensivas en conocimiento, deficiente reconocimiento de los derechos de las comunidades locales y con escasas capacidades de fiscalización estatal de los impactos ambientales (Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina, 2021:s/n).*

Estrictamente en términos ambientales, el método actualmente utilizado para la obtención del litio (método evaporístico) tiene dos impactos negativos: generación de grandes volúmenes de residuos sólidos y elevado consumo de agua, sobre los que es pertinente dirigir los esfuerzos de la comunidad científica nacional. Pues, sobre la base del diseño de técnicas más amigables de extracción del litio y, en general, de nuestros bienes comunes, es que se podrán obtener mejoras en la productividad y, lo que es más importante aún, reducir los niveles de conflictividad socioambiental.

Propiciar una transición energética virtuosa requiere que el Estado analice las oportunidades y limitaciones de cada sector, articule múltiples actores sociales, científicos y productivos con la mira puesta en lograr el acceso a la energía de calidad en tanto derecho colectivo y como fuente del desarrollo nacional y que garantice informaciones transparentes y claras sobre el estado de situación de los recursos y sobre las garantías técnicas de su explotación y procesamiento.

La reciente creación de la “Mesa del Litio” (de la que participa el gobierno nacional y gobiernos provinciales de Catamarca, Salta y Jujuy), debe ser la plataforma para la constitución de un ámbito de planificación y gestión mayor (Agencia Nacional de Energías Renovables) que integre diferentes escalas de gobierno, agencias e instituciones públicas como CONICET, CIN, INTI, CNEA, INVAP, YTEC, IEASA, Fabricaciones Militares, Astilleros Río Santiago, etc., para así sostener una política estratégica nacional de largo alcance (Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina, 2021).

## **Impulsar las transformaciones hacia la agricultura sustentable**

Las innovaciones tecnológicas que dieron lugar a la “revolución verde” a mediados del siglo XX impulsaron un proceso de uniformización de los sistemas de producción a escala planetaria. Si bien este proceso ha logrado un aumento en la productividad agrícola, este modelo productivo es intensivo en el uso de fuentes de energía no renovables e insumos químicos. En términos ambientales esto tiene un alto costo en materia de erosión de suelos, pérdida de biodiversidad o de fertilidad de la tierra, contaminación por agroquímicos o sustitución de áreas boscosas u otros ecosistemas como pastizales naturales y humedales. Además, ha generado costos sociales y humanos bajo la forma de desposesión de la economía campesina, pérdida de empleos y de posibilidades de mercado para la agricultura familiar, efectos sobre la salud de la población rural, éxodo rural, macro crecimiento de las ciudades, entre otros aspectos.

Diseñar políticas públicas que fortalezcan la sostenibilidad de los sistemas productivos y alimentarios implica pensar cambios importantes para lograr que la sociedad argentina pueda tener un control directo y democrático de los elementos más importantes de su sociedad sobre cómo comemos y nos alimentamos, cómo usamos y mantenemos la tierra, el agua y otros recursos en nuestro entorno para el beneficio de las generaciones actuales y futuras, y cómo interactuamos con los demás grupos, personas y culturas.

Existen diferentes visiones científicas y técnicas en relación a la sostenibilidad de la producción agropecuaria. Hay quienes consideran que el modelo de la agricultura industrial debe prevalecer y que la solución para su manejo sostenible es la orientación hacia buenas prácticas de manejo agrícola. Estas últimas son concebidas por sus impulsores como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a asegurar la protección de la higiene, la salud humana y el medio ambiente, proponiendo métodos “ecológicamente seguros, higiénicamente aceptables y económicamente factibles” (Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes, 2021).

Desde esta perspectiva, el uso adecuado de los productos fitosanitarios permite sostener los niveles de productividad a la vez que reducir los impactos ambientales desfavorables de la actividad agrícola. Este enfoque propone la continuidad de un modelo agrícola sustentado en un paquete tecnológico en el que sus principales insumos (agroquímicos, semillas transgénicas) son provistos por empresas transnacionales

que demandan el reconocimiento jurídico y económico de sus patentes o propiedades intelectuales.

Frente a los riesgos en materia de seguridad alimentaria y de pérdida de capacidad productiva que la primacía de una lógica mercantil-especulativa puede acarrear para el país, una alternativa no disruptiva que se presenta es la de inclinarse hacia una mayor inversión pública en materia de biotecnología e ingeniería genética a los efectos de ganar mayor independencia en materia de insumos agrícolas. El país cuenta, en tal sentido, con equipos profesionales altamente calificados (Universidades, CONICET, INTA) para potenciar el desarrollo de la tecnología de punta para el desafío en cuestión.

Otra perspectiva es la que propone el movimiento agroecológico. Este sostiene que hace falta una transformación de los sistemas de producción, e incluso del régimen de tenencia de la tierra para garantizar la sostenibilidad del sistema agroalimentario. Sus promotores apuntan al tránsito de una agricultura de insumos (agroquímicos, fertilizantes, etc.) que tiende a focalizarse en uno o dos cultivos, a un desarrollo agrícola que contemple los procesos ecológicos, productivos y sociales de manera integral. Esto último sobre la base de que las unidades fundamentales de estudio son los ecosistemas agrícolas, de allí que desde el enfoque agroecológico los ciclos minerales, las transformaciones de la energía, los procesos biológicos y las relaciones socioeconómicas deban ser abordados como un todo (Altieri y Nicholls, 2000).

Investigaciones sobre costos y márgenes brutos de producciones agroecológicas indican que los costos en el modelo agroecológico

tienden a estabilizarse mientras en el convencional aumentan, dado su mayor utilización de insumos, y el incremento del precio de estos. Al tener rendimientos por hectárea similares, pero con menores costos, el margen bruto y la ganancia para el productor agroecológico en estos esquemas mostraron ser superiores, sumado a las ventajas ecológicas en calidad del suelo y eficiencia energética (Cerdá, Kiehr y Sarandón, 2016).

Frente a estos dilemas, atendiendo a la extensión de la agricultura moderna en el país, su gravitación en la generación de divisas y reconociendo una creciente demanda global y local de productos agrícolas más sanos y nutritivos, resulta esencial pensar en diferentes instancias de planificación y de estudios integrales e interdisciplinarios, que permitan trabajar sobre los dilemas, para proponer alternativas, recogiendo las distintas visiones de los/as especialistas y avanzando hacia soluciones y trayectorias productivas e institucionales concretas. Se debe tener en cuenta, también, que las distintas soluciones o abordajes son más o menos aplicables a distintas realidades, regiones y matrices productivas locales.

Una instancia fundamental de planificación es la de un reordenamiento territorial del uso del suelo, atendiendo a los riesgos actuales y futuros del cambio climático, a garantizar la producción de alimentos frescos para el mercado interno y mejorar así la seguridad alimentaria

Asimismo, es fundamental reforzar la investigación en torno al valor alimentario, cultural y nutricional de las especies vegetales nativas, máxime cuando buena parte de la población con necesidades básicas



insatisfechas del país se encuentran en los departamentos con bosques nativos y cuando parte significativa de nuestros pueblos originarios se encuentran dentro de los ordenamientos territoriales de bosque nativo (OTBN). Esto permitiría validar científicamente los conocimientos tradicionales a la vez que propiciar un adecuado y eficiente acceso a los recursos genéticos. El fortalecimiento de líneas de investigación sobre recursos genéticos y la articulación de estas producciones con el diseño de políticas para protegerlos y valorizarlos es crucial para aportar a la soberanía alimentaria y nutricional, así como para el resguardo de la biodiversidad. Otra política pública estratégica para las transiciones ecológicas relacionadas a la producción agropecuaria es la de propiciar un marco regulatorio nacional que contemple la creación de cinturones fruti-hortícolas agroecológicos en las áreas rurales adyacentes a los espacios urbanos.

Garantizar el acceso a la tierra de pequeños productores abocados a la producción de alimentos, su acompañamiento técnico a través de instituciones nacionales (universidades e INTA) y el desarrollo de redes de comercialización urbanas redundará en múltiples beneficios, entre otros: cualificación y estabilidad de pequeños productores, mayor eficiencia energética (dadas las menores distancias entre productores y consumidores), mejor calidad alimenticia, menor costo de los alimentos y reducción de la conflictividad socioambiental dada la no exposición directa de las localidades a los agroquímicos.

La Argentina cuenta con experiencias territoriales que evidencian la factibilidad de avanzar en el corto plazo hacia estos esquemas de

agricultura de cercanía. Se destaca el Programa de Agricultura Urbana de Rosario, reconocido por Naciones Unidas por sus logros en materia de producción de alimentos libres de pesticidas, por la generación de puestos de trabajo y su valor en términos de integración social. A partir de este programa se pudieron reconvertir espacios marginales de vías férreas, de rutas y microbasurales, en “parque-huertas” con amplias funciones económicas, educativas, sociales y paisajísticas (Ciclo de entrevistas Ciudades Ecológicas, 2020).

Ahora bien, la adopción de la agroecología en la extensa geografía agrícola argentina -37,5 millones de hectáreas- (Censo Agropecuario Nacional, 2018) no resulta factible en el corto plazo dada la expansión y consolidación de la agricultura moderna.

Mejorar el sistema social y tecnológico sin perder niveles de productividad, requiere proyectar múltiples transiciones en diferentes escalas y dimensiones: de índole social, biológica, económica, cultural, institucional, política (Tittonell, 2019). Tendrán que desarrollarse transiciones técnico-productivas a través de cambios en las prácticas de manejo agrícola, tales como sustitución de insumos, agricultura de precisión, pesticidas de bajo impacto ambiental y rediseño productivo; transiciones socio-ecológicas a escala de paisaje y del territorio y transiciones político-institucionales, que permitan impulsar las otras dos transiciones, generando incentivos, oportunidades y regulaciones (Tittonell, 2019).

Intensificar el acompañamiento técnico por parte del Estado (a partir de organismos como el INTA, el INTI, el CONICET y en gene-

ral las Universidades) fortaleciendo los programas de investigación y extensión repercutirá favorablemente en la expansión de los sistemas agroecológicos en la extensión del territorio nacional.

## **Fortalecer la gestión integral de los recursos hídricos y las políticas de uso del suelo**

La territorialidad argentina se caracteriza por presentar un particular mapa de los bienes hídricos. A la vez que refleja abundancia de agua en determinadas regiones del país, muestra situaciones marcadas por la persistencia de fenómenos de sequías, desertificación y deficiente uso del recurso. Tanto es así que cerca del 76% del territorio nacional está sujeto a condiciones de aridez o semi-aridez, mientras que la cuenca del Río de la Plata concentra más del 85% de los recursos hídricos nacionales totales (ver mapa 1) (PNA, 2017).



Pese a que Argentina es un país rico en recursos hídricos, en el imaginario colectivo el problema del agua se asocia a la escasez del recurso, y no a la necesidad de su gestión responsable. La gestión de los recursos hídricos, considerados estratégicos para el desarrollo nacional, representa un gran desafío. No solamente están en juego diversas percepciones de la temática, sino también diferentes modelos o esquemas de diseño de políticas institucionales y normativas ambientales que expresan intereses y prioridades difíciles de unificar (Lahoud, 2009).

Desde la reforma constitucional de 1994, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tienen jurisdicción sobre sus recursos hídricos, entre los que se incluyen los ríos inter-jurisdiccionales. Esta cuestión es central, ya que en Argentina el 90% de la disponibilidad de agua es interprovincial, lo que requiere cooperación y coordinación entre provincias.

En la práctica significa que el Gobierno Nacional puede establecer una política, estrategia o plan nacional de agua, pero necesita el apoyo de las provincias para implementarlo y lograr una coordinación efectiva y coherente con las necesidades provinciales.

Los lineamientos de política pública ante los desafíos que presenta la gestión del agua, deberán considerar:

Reforzar los acuerdos a nivel nacional y provincial para mejorar la gobernanza de los recursos hídricos. Por ejemplo, mediante la renovación del Acuerdo Federal del Agua.

Fortalecer capacidades para la gestión del recurso hídrico a nivel de cuencas.

Establecer un marco de planificación de agua multinivel y de larga duración sin perder de vista las consideraciones a corto plazo, contemplando el desempeño económico, social y ambiental.

Articular y coordinar los esfuerzos de planificación con otras áreas relacionadas: agricultura, energía, infraestructura.

Diseñar e implementar instrumentos económicos que se ajusten a las especificidades territoriales, se adapten a las necesidades locales y promuevan el uso eficiente de los recursos hídricos.

Fortalecer los esquemas de recolección de datos de los recursos hídricos a nivel nacional, de modo que permita un correcto diseño y construcción de los diversos tipos de obras de infraestructura (viales, hidráulicas, portuarias, etc.) y lograr un eficiente aprovechamiento del agua para sus múltiples usos (agua potable, energía, riego, industrial, minero, turístico, etc.)

Así como es necesario fortalecer el camino de la gestión integral de los recursos hídricos a nivel nacional y de cuencas, también se requiere un abordaje nacional e integral de la cuestión del uso del suelo. Actualmente no se cuenta con instrumentos normativos para abordar la cuestión a nivel nacional.

La temática es sumamente relevante debido a la presión sobre los recursos naturales que se viene ejerciendo con el proceso de expansión agrícola de las últimas décadas. Una mayor expansión entraría en conflicto con los compromisos asumidos respecto al cambio climático.

Sería central contar con una proyección sobre el uso del suelo que contemple el resguardo de los ecosistemas naturales (bosque nativo, entre otros), la valorización de la producción de alimentos y la transición hacia formas de producción más sostenibles.

También es necesario reactivar los mecanismos formales que propone la ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, en pos de profundizar la política de restauración, compensación, manejo y conservación de los bosques nativos. A más de una década de la reglamentación de dicha ley, aunque la tasa de deforestación ha disminuido, aún continúa siendo un desafío el resguardo de los ecosistemas nativos, especialmente de aquellos que poseen mediano y alto valor de conservación. Es por ello que han de fortalecerse tanto: a) los recursos presupuestarios y su distribución federal, como b) el compromiso de los Estados provinciales en la apertura de mecanismos participativos para la actualización de los ordenamientos territoriales de bosque nativo (OTBN) y la correspondiente ejecución de los recursos económicos receptados.

La degradación de los suelos productivos de nuestro país se relaciona con distintos procesos generados por la producción agropecuaria: extracción de nutrientes que afectan a la fertilidad futura, compactación del suelo y contaminación por uso excesivo de agroquímicos y erosión y desertificación. A ello debe sumársele la contaminación generada por otras actividades productivas.

Para afrontar estos problemas es necesario implementar políticas de uso del suelo que contemplen y orienten hacia la eficiencia en la producción, la rotación adecuada de cultivos y la integración de actividades, que hagan al manejo sostenible y reposición de nutrientes, exigiendo combinaciones de técnicas de producción acordes con los contextos agroecológicos y el tipo de suelos (Manuel-Navarrete y Gallopín, 2007).

## **Potenciar la gestión integral de los residuos sólidos urbanos**

La continuidad del sistema productivo vigente a nivel global basado en una matriz lineal de producción, consumo y descarte encuentra en el ambiente uno de sus límites más evidentes. El umbral de agotamiento de los bienes comunes exige a la sociedad global reducir la presión sobre los ecosistemas.

Uno de los paradigmas que viene consolidándose como alternativa efectiva en la mitigación de la presión extractiva y contaminante sobre la naturaleza lo constituye el enfoque de la economía circular. A diferencia de las visiones economicistas en las que el ambiente no compone un aspecto a contemplar en los procesos productivos, la economía circular parte del carácter finito de los recursos naturales y asume, en consecuencia, el objetivo de reducir al mínimo indispensable la extracción de materiales vírgenes. Tal objetivo encuentra en la gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU) una forma de planificación en materia de residuos condescendiente con la búsqueda de reducir el impacto ambiental negativo de la actividad antrópica. Ello en virtud de que tal abordaje sobre los residuos promueve la reutilización de los materiales utilizados, así como su reciclaje con el fin de reintroducirlos en el sistema ecológico o como insumos para la producción mediante cierto tratamiento previo (Saidón, 2020).



En sintonía con lo que viene ocurriendo en el plano internacional, en las últimas décadas el enfoque de la GIRSU ha ganado trascendencia institucional en Argentina a partir de la aprobación de una multiplicidad de normativas directamente vinculadas<sup>32</sup>.

A su vez, la mayoría de las provincias han aprobado leyes que tienden a seguir lineamientos similares a los propiciados por el marco jurídico nacional e incluso varios municipios han sancionado ordenanzas comúnmente conocidas como “Ordenanza Basura Cero”. Todo este cuerpo normativo incorpora las tres dimensiones centrales del modelo de la GIRSU (1-reducir, 2-reutilizar y reciclar, 3-tratar los residuos) al tiempo que contempla otros dos objetivos inherentes a la situación del manejo de los residuos en Argentina: la erradicación de basurales y, en menor medida, la incorporación social de los recuperadores informales (Gutiérrez, 2017).

No obstante, la vigencia de este marco normativo, la ejecución de políticas activas en torno a un manejo responsable de los residuos sólidos urbanos en la extensión del territorio nacional registra marcadas debilidades. Con una generación promedio de 45.000 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos (de 1,5 kg per cápita por día), la falta de políticas en el tratamiento de la basura ha derivado en la existencia de 5000 basurales a cielo abierto, cifra que representa más de dos basurales

---

<sup>32</sup> Desde el establecimiento del “ambiente sano” como un derecho con rango constitucional (reforma constitucional de 1994 –Artículo 41–), hasta la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (año 2005), pasando por la sanción hacia 2002 de Ley General del Ambiente (Nº 25675) y la promulgación en 2004 de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (Nº 25916) (Saidón, 2020).

por municipio (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). Estos basurales son focos de impactos perjudiciales a nivel sanitario y ambiental. Desde la CEPAL (2016) se advierte la multiplicidad de enfermedades asociadas al manejo inadecuado de los residuos (entre otras: tifus, cólera, hepatitis, cisticercosis, triquinosis, leptospirosis, toxoplasmosis, sarnas, micosis, rabia, salmonelosis) y, en términos ambientales, el deterioro de la calidad de las aguas superficiales por escurrimiento de los lixiviados así como las repercusiones en la calidad del aire, por emisiones gaseosas, en particular de biogás (compuesto básicamente de metano, un potente gas de efecto invernadero), con sus consiguientes efectos en el cambio climático. A lo que es preciso agregar los riesgos de incendio, los fuertes olores por procesos de descomposición de materia orgánica, la proliferación de vectores sanitarios y la desvalorización del suelo (CEPAL, 2016).

No obstante, la reversión de esta problemática socioambiental no se circunscribe únicamente a la limpieza o cierre de estos depósitos abiertos de materiales descartados. Antes bien, amerita diseñar un plan estructural que opere a lo largo del proceso de producción y consumo. A nivel de la producción es necesario complementar la legislación vigente con disposiciones que establezcan responsabilidades extendidas a fabricantes<sup>33</sup>, procurando que no se trasladen nuevos costos al precio que paga el consumidor.

---

<sup>33</sup> El proyecto de ley recientemente aprobado en la cámara de senadores “Presupuestos mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de los Neumáticos Fuera de Uso (NFU)”, es una iniciativa tendiente a asegurar la responsabilidad de los productores, en este caso de neumáticos, en la gestión integral de estos bienes una vez descartados por los consumidores.

De este modo los costos en materia de recuperación-reciclado de los materiales dejarán de sobrecargar los presupuestos municipales y, especialmente, de “internalizarse” en el trabajo de actores y actrices de la economía popular, de los recuperadores urbanos. Complementariamente deben contemplarse políticas de seguridad social y condiciones de trabajos dignas para este sector. Asimismo, se necesita estimular aquellas inversiones que tiendan a incluir crecientemente en la fabricación de sus bienes materiales reutilizables y reciclables. En lo que refiere al consumo, es primordial construir una mayor conciencia ambiental colectiva acerca de la importancia de una menor generación de residuos domésticos y aportar al tratamiento adecuado de la misma, comenzando por la separación en origen y el compostaje domiciliario como una de las técnicas más efectivas para reducir la cantidad de residuos a tratar y disponer.

Siguiendo las recomendaciones de la CEPAL (2016) una política educativa efectiva atendiendo a las restricciones presupuestarias de los estados locales, es la de comenzar trabajando con niños, niñas y jóvenes de entre 4 y 20 años. Generar conciencia en este segmento de la población sobre la gestión de residuos, el valor del reciclaje y de reducir la cantidad de basura generada, los desechos domésticos peligrosos y la necesidad de contar con sitios de disposición adecuados es esencial para desarrollar una ética de responsabilidad en los miembros futuros de la comunidad respecto a los residuos. Además de los potenciales beneficios futuros, los programas orientados a los niños, niñas y jóvenes pueden tener una recompensa inmediata al llevar a casa, los mensajes referentes a reciclaje y otros métodos de gestión de residuos (CEPAL,

2016). La Ley de Educación Ambiental es un paso significativo en ese camino.

El diseño y la ejecución de políticas públicas sobre la producción y el consumo deben, asimismo, estar acompañados por una fuerte inversión pública-privada en infraestructura y equipamientos dirigidos a la recuperación y reciclado de los residuos en pos de generar nuevas cadenas de valor. Nos referimos a la conformación de polos bioindustriales e industriales simbióticos, asociados a plantas de clasificación de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) o a sistemas agroindustriales, ubicados en distintos lugares estratégicos del país, con participación de empresas públicas (provinciales, municipales), privadas y cooperativas. Donde los residuos de unas empresas o establecimientos sean los insumos de otras. Esta política apoyaría la producción de bioenergías, bioinsumos, bioplásticos y nuevos materiales a la vez que se impulsa la producción sustentable y circular.

Aun con las dificultades y límites generales que se registran en el país respecto de la GIRSU, es posible identificar experiencias interesantes de manejo de los residuos que habilitan nuevas proyecciones de políticas públicas locales. Por ejemplo, los casos del complejo ambiental Rafaela y la experiencia “E-basura” desarrollada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP)<sup>34</sup>.

Estas experiencias indican que es posible avanzar en proyectos de economía circular, desde luego no asimilando estas experiencias como modelos automáticamente replicables sino atendiendo a las particularidades sociales de cada realidad local. El desafío es importante, pero

las oportunidades y beneficios socioambientales y productivos que se habilitan al recorrer el camino hacia la GIRSU lo son aún mayores.

---

<sup>34</sup> Respecto del Complejo Ambiental de Rafaela (localidad santafesina de más de 100 mil habitantes) este se conformó precisamente frente a la necesidad de subsanar las problemáticas socioambientales derivadas de un basural a cielo abierto de magnitud en las inmediaciones de la ciudad. Hacia el año 2003 se clausuró y remedió el basural y se conformó un relleno sanitario en un predio de 33 hectáreas que el Municipio adquirió con miras a trabajar en pos de una disposición final adecuada de los residuos que producía la ciudad. En este relleno sanitario, se disponen los residuos biodegradables y no recuperables en celdas de disposición especialmente tratadas para que no contamine el suelo, el aire ni napas subterráneas. Y se desarrollaron otras acciones complementarias: se creó una planta de recupero operada por tres cooperativas de recicladores urbanos, con gran nivel de adhesión por parte de los habitantes de la localidad (entre el 70 y 80% de separación en origen). Esto es lo que permite que el sistema funcione efectivamente, incrementando la recuperación de materiales y asegurando la prolongación de la vida útil del relleno sanitario. También se creó un “Parque Tecnológico del Reciclado” (PTR), con el objetivo de facilitar la radicación de industrias transformadoras de residuos en materias primas, se ha creado. Actualmente existen en el PTR una planta de biodiesel para la transformación de aceite de origen vegetal y grasa animal, una planta de biometano para el tratamiento de residuos agroindustriales, una planta de valorización de plástico, una planta de valorización de aceite mineral usado, una planta de procesamiento de neumáticos usados, una planta de chipeado y compostaje de residuos orgánicos.

Con respecto a la experiencia en la UNLP, hacia el año 2009, docentes y estudiantes de la Facultad de Informática preocupados por los problemas sociales y ambientales asociados al descarte de aparatos eléctricos y electrónicos, emprendieron un programa de recuperación de tales artefactos con el fin de reducir la disposición final de estos productos altamente contaminantes pero también con el objetivo de contribuir en acortar la brecha digital, toda vez que los equipos recuperados prontamente pasaron a distribuirse en escuelas, centros de apoyo escolar, dispensarios y, en general, instituciones que carecen de dispositivos fundamentales en tiempos de la era digital. El crecimiento de esta iniciativa fruto de una demanda social en asenso (entrega de artefactos y solicitudes de equipos) y del involucramiento de distintas áreas de la Universidad hicieron de “E-Basura” un Programa “estratégico” impulsado desde el año 2018 por las máximas autoridades universitarias. Actualmente el programa contempla “tres líneas de acción”: reciclaje inclusivo (a partir de la cual se ha potenciado la entrega de equipos recuperados/restaurados a instituciones de la sociedad civil), circularidad de tecnologías (puesta en valor de los artefactos generados por la propia universidad) y Tu pc para estudiar (entrega de computadoras a estudiantes universitarios).

## **Fortalecer los canales democráticos para la justicia ambiental**

La problematización de la relación sociedad-naturaleza y su incorporación en el centro de los debates públicos constituye, según adelantamos, un rasgo novedoso de este siglo XXI.

En nuestro país la instalación de la cuestión ambiental en la agenda de los problemas públicos se ha producido conforme a una conflictividad socioambiental creciente que tiene su punto de partida en la demanda de protección de derechos. Argentina es un caso testigo de la conformación de numerosos movimientos socioambientales que se han configurado al calor de la expansión de las lógicas productivas modernas (agronegocios, megaminería, extracción de hidrocarburos no convencionales, etc.), denunciando daños o perjuicios ambientales sobre la base de la legislación vigente (particularmente invocando el Art. 41 de la CN y Ley General de Ambiente).

Siendo el conflicto inherente a la conformación de las sociedades y atendiendo al lugar que éste ocupa en toda democracia, divisamos en las tensiones asociadas a la cuestión ambiental una oportunidad para el fortalecimiento de nuestro sistema político democrático. Los conflictos socioambientales nos revelan diversos lenguajes de valoración de la naturaleza, y su puesta en debate y en análisis social puede permitirnos como sociedad encontrar formas de uso de los territorios superadoras de las actuales.

Para que esto último sea posible es necesaria una creciente aper-

tura de espacios de deliberación en los que la multiplicidad de actores tenga capacidad efectiva de expresar sus visiones. Este aspecto hace que las tensiones sean creativas y nos permitan arribar a formas de gestión sobre los bienes comunes más sostenibles, en consonancia con el Art. 75, inciso 17 de la Constitución Nacional y Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas.

A nivel regional están dadas las condiciones para abrir estos debates y se ha dado un paso fundamental para avanzar en la construcción de una política regional ambiental a partir del “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, el llamado “Acuerdo de Escazú”.

El acuerdo está abierto a los 33 países de la región y fue suscripto ya por 24 países en 2018. La Argentina es uno de los 12 países que ya lo ha ratificado internamente. Se trata del primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre la defensa de derechos humanos en asuntos ambientales y busca garantizar la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y a su desarrollo sostenible<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> La información más completa sobre este acuerdo se encuentra disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

De esta manera es un instrumento muy potente para canalizar las demandas sociales ambientales y promover la cooperación regional y se constituye en una base sólida para reconfigurar el regionalismo desde una perspectiva democrática y sustentable.

Sobre la base de que la distribución de la riqueza y el reconocimiento de derechos constituyen los pilares centrales para el fortalecimiento de la democracia (Fraser, 2019), es necesario que el Estado ocupe un rol activo tanto en la valorización material como simbólica de los servicios ambientales prestados por los diversos actores de la economía popular.

Se necesitará robustecer programas como el “Potenciar Trabajo Verde” en tanto la transferencia de ingresos que se efectúa a sus beneficiarios parte del reconocimiento de las labores que ya vienen realizando estos actores sociales (entre otras: el reciclado y la agroecología). De igual modo es importante la recientemente aprobada Ley de Educación Ambiental Integral, con el objetivo de promover los nuevos paradigmas de la sostenibilidad a partir de su incorporación en la educación formal y no formal, así como la “Ley Yolanda”, orientada a la capacitación en aspectos ambientales a personal del funcionariado público. En estas iniciativas es interesante que se convoque tanto a académicos formados en la materia como activistas ambientalistas y trabajadores de la economía popular para la conformación de los equipos capacitadores.

Tras todo lo desarrollado se puede entender que la cuestión ambiental se presenta en nuestro país como un ámbito propicio para redefinir los modos vigentes y desiguales de distribución de los beneficios



de la naturaleza, de sus cargas o pasivos y de las voces legitimadas para intervenir en la planificación de los territorios. De esas redefiniciones depende la posibilidad de encarar las transformaciones socio-ambientales necesarias para el futuro de nuestro país.

.....





# 7

**Profundizar nuestra  
democracia, construir  
un nuevo contrato político**





## Capítulo

# 7

### **Profundizar nuestra democracia, construir un nuevo contrato político**

---

Argentina es un país heterogéneo, atravesado por profundas desigualdades estructurales. También es un país que no ha logrado consensuar en las últimas décadas un sendero de desarrollo, por lo que las tensiones que se verifican en su historia, muestran una deriva pendular, una falta de horizonte común. Esto produce efectos desalentadores en el discurso público, sea aquellos que suponen que todo pasado fue mejor, o los que se muestran decepcionados al señalar los supuestos fracasos recurrentes, que se expresan en los cambios de rumbos y las crisis. Por eso, en pos de un futuro mejor, que permita alcanzar el pleno desarrollo nacional, se debe buscar revertir y desarticular aquellas desigualdades, que surgen como limitantes de un exitoso proyecto colectivo.

Para eso se torna fundamental elaborar las estrategias para defender y sobre todo para robustecer la democracia. Un desarrollo nacional integral, sostenible y sustentable solo se puede concebir con una democracia vigorosa y vibrante. El desafío, entonces, consiste en profundizar nuestro régimen democrático.

Esto requiere un Estado eficiente, capaz de desplegar políticas públicas sólidas y consistentes en el tiempo, con visión de largo plazo, pero también una ciudadanía activa, participativa y reflexiva que protagonice los cambios por venir. Son dos caras de una misma moneda. El Estado eficaz contribuye a la creación de una mejor ciudadanía poniendo a su alcance una plena cobertura de los derechos fundamentales para su propia formación.

En este sentido, tanto el desarrollo de las capacidades estatales como la participación popular que supone un fortalecimiento de la democracia, forman parte de una agenda estratégica en la que se plantea una proyección a futuro que consolide un modelo de país federal, inclusivo y más igualitario. Una sociedad democrática debe garantizar un piso de derechos para toda la ciudadanía que aseguren las libertades, la igualdad de género, el respeto a las diferencias, el acceso a la educación, la salud, la seguridad, y un servicio de justicia todos de calidad adecuada, así como a condiciones de vida dignas. Se trata de derechos implícitos a la condición ciudadana, de existencia necesaria para el pleno ejercicio de los derechos políticos que otorga la democracia, y que se deben poder ejercer con independencia de los lugares de residencia, y de las condiciones de género, étnicas, etarias u otras productoras de desigualdades.

En este capítulo avanzaremos en la presentación de acciones, iniciativas y propuestas de políticas públicas cuyo objetivo será la construcción de ***un nuevo contrato político*** para un proyecto de desarrollo integral, que ponga a la Argentina en ese sendero deseado en las próximas décadas, asumiendo los desafíos de defender y profundizar la

democracia a partir de las siguientes dimensiones: derechos humanos y memoria histórica, demandas sociales y participación ciudadana, cambio cultural y valores democráticos, diálogo intergeneracional, política para la defensa y profundización de la democracia y estrategias para consolidar una justicia independiente con perspectiva de género.

Los proyectos para realizar estas transformaciones fundamentales pueden organizarse en torno a los siguientes desafíos:

1. Fortalecer un horizonte de mayor igualdad de derechos y posibilidades. Reducir el malestar con la democracia.
2. Los desafíos por venir. Consolidar una educación ciudadana y el diálogo intergeneracional.
3. Hacia un cambio cultural: superar el cortoplacismo y el binarismo extremo, fomentar nuevos valores.
4. Profundizar la democracia: una serie de acuerdos sobre Derechos Humanos, Género y Justicia.
5. La democracia del futuro. Un nuevo contrato democrático para una mejor calidad de vida, un Estado presente y eficiente y una mayor y mejor participación ciudadana.

## **Fortalecer un horizonte de mayor igualdad de derechos y posibilidades**

La democracia moderna en tanto orden político y social está siendo crecientemente cuestionada a nivel global, en especial en aquellos países en los que coexiste con un modelo económico que siembra y



profundiza importantes desigualdades. Incluso en ciertas regiones esas diferencias extremas pueden llegar a expresarse en el incremento del número de ciudadanos que sobreviven en condiciones inhumanas, con amplias necesidades básicas insatisfechas. El ejercicio de una ciudadanía plena solo puede consolidarse si las brechas de desigualdad existentes en la sociedad se reducen de manera significativa. Por eso, reducirlas debe ser una tarea fundamental del quehacer democrático, eso significa por ejemplo cuestionar la concentración económica que se expresa en monopolios y oligopolios que solo producen sociedades en las que las grandes mayorías son excluidas.

Se trata de realidades generadoras de malestar y frustración en amplios sectores sociales, que pueden volver a nuestras democracias en incubadoras para la propagación de tendencias políticas autoritarias, y en muchos casos machistas y xenóforas, que buscan en simplistas discursos de orden falsas salidas incapaces de atender a los problemas centrales derivados de esa distribución de la riqueza y del poder.

Esos discursos discriminatorios suelen desentenderse de las condiciones de supervivencia de vastos sectores sociales, promoviendo el rechazo, la represión y la negación de derechos para muchos, suplantados por una gramática del orden, sostenida por un discurso que lo invoca como principio organizador, y que busca su imposición muchas veces apelando a formas violentas.

En ciertos casos, esos argumentos se tiñen de lo que se conoce como “discursos de odio”, es decir, posicionamientos públicos basados

en una alta intolerancia que conduce a la voluntad de eliminar al que se presenta como un otro, al que se identifica como un enemigo que no tiene ningún derecho. Ese odio profundo rompe la solidaridad social básica, produce un quiebre del cuerpo social que puede anular el reconocimiento del otro como diferente y de la sociedad como plural, lo que conlleva enormes peligros que van desde las crecientes formas de violencia social a la desarticulación de la propia idea de la identidad colectiva que nos permite reconocernos.

A esta situación se le agrega la llegada de la pandemia mundial, como un punto de posible inflexión, un *impasse* en la inercia de la problemática normalidad social que teníamos. Se trata de un acontecimiento planetario, de una irrupción histórica con capacidad de profundizar tendencias y tensiones por la magnitud de sus efectos. De este modo, hay una suma de elementos, algunos que expresan tendencias de largo plazo y otros que se han potenciado por la coyuntura, que se combinan con los efectos de nuevos y profundos procesos de cambio tecnológico, para anunciar potenciales transformaciones.

Así, asistimos a tiempos inciertos y turbulentos, con horizontes que se diversifican a partir de los múltiples modos en que se puedan resolver algunas de las grandes disyuntivas abiertas.

Los peligros de una deriva no democrática, con un orden que sacrifique la libertad ciudadana, la tolerancia, la paz, la vida de las mayorías y minorías, y al mismo planeta, no pueden ser negados como posibilidad global. Esos riesgos acechan si no se logra canalizar el evidente ma-

lestar que expresan múltiples sectores de la población y que se dan en forma paralela con un proceso de concentración del poder (económico, político, y tecnológico).

### ***Reducir el malestar con la democracia***

La democracia, tal como la conocemos en nuestras sociedades contemporáneas, ha acumulado una serie de promesas incumplidas. Este fenómeno se ha acentuado en los últimos años debido a la forma en que se ejerce el poder, la concentración del mismo en pocas manos, la escasa fuerza del ciudadano como individuo o por la poca capacidad de control del poder a través del voto. A esto se suma que, en las democracias más estables del mundo, en lugar de consolidarse una práctica democrática por parte de la ciudadanía, sucedió lo contrario: creció la apatía y el desinterés político. Este proceso marca un límite a la experiencia democrática que genera un malestar difícil de ocultar.

El peligro de un creciente desprestigio de la política lleva implícita una sanción social a toda forma de participación, que reduce las posibilidades de que ciertos sectores sociales adhieran a formas militantes o incluso a meras simpatías políticas. De este modo, el Estado, los políticos y los partidos políticos, son todos presentados como responsables del malestar con la democracia. Estas expresiones del discurso de la antipolítica chocan con la contradicción de su necesidad de canalizarse a través de partido y en elecciones.

Esa tendencia a la culpabilización de la alteridad se potencia por los “efectos burbuja” de las nuevas formas de comunicación, que nie-

gan la voz de ese otro, lo ignoran, le sacan la palabra o la hacen intolerable (lo que produce su cancelación). Esos comportamientos magnifican las particularidades, consagran la incomprensión, y en ciertos casos el odio, que al no lograr vías de canalización institucionales están latentes para agregarse en soluciones *de facto* en las que se leen fuertes cargas emotivas, desesperadas e irracionales en muchos casos, pero que orientan comportamientos sociales antidemocráticos, discriminatorios y estigmatizantes.

Aprovechar este momento de crisis para repensar de dónde venimos y dónde nos encontramos resulta indispensable para poder construir hacia dónde queremos ir. No sólo reflexionar sobre la democracia futura que deseamos, sino también sobre un nuevo sentido común que conduzca hacia su refundación y fortalecimiento, en pos de un horizonte de mayor igualdad de derechos y posibilidades para toda la ciudadanía. Eso supone desandar ese sendero de los discursos y las políticas de odio, así como los de la antipolítica, que se fueron afianzando en el país y en otras latitudes, a partir de expresiones clasistas, machistas y xenófobas generadoras de climas de inestabilidad, agresividad y violencia que circulan cotidianamente con impunidad por medios de comunicación, redes sociales y el espacio público en general. Estas irrupciones ponen en cuestión los consensos sobre los pisos de la convivencia democrática en nuestro país, que se había organizado desde fines de 1983 sobre una serie de acuerdos: el rechazo pleno a todo autoritarismo y al terrorismo de Estado, la vigencia sin atenuantes de los derechos humanos, la democracia representativa como forma deseable de gobierno y

la total intolerancia a la violencia política.

Ahora bien, ¿por qué decimos que estos discursos lindan con los límites de la democracia?

Justamente porque la política es el ámbito de resolución de los conflictos y la democracia lleva implícita la noción de alternativas diversas con las cuales identificarse (Mouffe, 2007). Es decir que parte de la vida democrática es la existencia de adversarios políticos y las discrepancias se dirimen dentro de las instituciones.

Los discursos violentos son de otro orden. Se basan en la concepción totalitaria, que apunta a la idea de una posible sutura del conflicto político y tiene como bandera la negación de la pluralidad en nombre de una unidad que se forma por la eliminación del otro. Tienen como centro la búsqueda de la anulación, la retórica del terror, la reducción del otro visto como un enemigo con el cual no se debate ni se dialoga, sino que se lo calla. Por eso se rompe el reconocimiento del otro como adversario legítimo y eso resulta en la supresión de la democracia a partir de un discurso basado en la antipolítica, que fractura los acuerdos democráticos institucionalizados.

Esta situación supone *a priori* dos grandes riesgos para el mediano y largo plazo. El primero es que en nuestro país la democracia perdure en tanto sistema político institucional pero que crezcan las prácticas sociales autoritarias y violentas que habilitan discursos de odio, pero que también se pueden manifestar en formas de violencia hacia las minorías, o de violencia política, o de discriminación. Si esto sucede no se lo puede catalogar apenas como una contradicción, sino más bien como

una escisión de forma y contenido. La democracia cobra su mayor vigor cuando se expresa en las prácticas sociales, concretas y cotidianas de la ciudadanía.

El segundo riesgo supone que no solo crecen las prácticas sociales autoritarias, sino que también se deteriora de forma significativa el complejo institucional democrático. Esto implica poderes que dejan de funcionar o lo hacen de forma parcial y arbitraria. Se rompe el equilibrio y la división de poderes, pero también el compromiso de esos poderes con la ciudadanía y el bien común. Un claro ejemplo es la discusión actual en torno a las estrategias para desarrollar un Poder Judicial independiente alejado de los fines extrajurídicos, que se alimenta de una muy mala percepción ciudadana sobre el desempeño de ese poder del Estado.

La percepción que tiene una porción importante de la ciudadanía respecto del Poder Judicial está vinculada al descreimiento y desconfianza en sus acciones. Sumado a esto, muchas personas consideran que la vía judicial no es una alternativa para resolver sus problemas, en primer lugar, por ser ineficiente y en segundo lugar por no tratar a todas las personas por igual: discriminando principalmente por origen social o identidad de género. En la actualidad existen numerosas adversidades en las formas de concepción y administración de la Justicia para garantizar fallos y sentencias apegadas a los derechos de las mujeres, especialmente para la resolución de los conflictos que afectan a las personas, especialmente los litigios derivados de la violencia en intervenciones incorrectas y muchas veces contrarias a derecho.

Las modificaciones requeridas en el sistema de Justicia son enormes y se trata de un aparato central que expresa uno de los poderes del Estado, por lo que su responsabilidad en la redirección de dicho sistema es directa e indeclinable. En pocas palabras, la confianza en el Poder Judicial va siendo cada vez menor para la ciudadanía. En este punto, Argentina debe apuntar a recomponer los lazos de confianza en los poderes del Estado a partir de acciones y políticas específicas que pongan en valor su accionar en pos de que no existan “necesidades jurídicas insatisfechas”: una justicia accesible, igualitaria en su trato a los ciudadanos, que genere confianza y que de protección a la ciudadanía.

La apuesta por la construcción futura de una democracia vigorosa y de *alta intensidad* es el camino para reponer estas premisas de convivencia. Esto supone una ciudadanía protagonista en la deliberación de sus asuntos comunes, que acuerde en que ejercer la ciudadanía es ser parte de la *polis*, de la comunidad, donde para sentir que la palabra y la acción de cada ciudadano y de cada grupo social vale, es necesario revalorizar y extender los espacios de participación popular y ciudadana, complejizando el tejido social con la promoción de una sociedad poliárquica.

## **Los desafíos por venir. Consolidar una educación ciudadana y el diálogo intergeneracional**

Los desafíos de esa construcción democrática son profundos y de largo plazo. Requieren la producción de nuevos consensos en torno de

la idea de democracia que sea indisociable de una ciudadanía plena, comprometida, participativa y con igualdad de género. En muchos casos, los nuevos consensos necesarios van a contramano de lo que se ha logrado instalar en las últimas décadas, de lo que el neoliberalismo ha impuesto, y que ha forjado a no menos de un par de generaciones, en Argentina y en buena parte del resto del mundo.

Será necesario entonces un Estado abierto y receptivo, dispuesto a generar y a contener esos mecanismos de participación, y que sostenga como pilar, la fundamental revalorización de lo público.

Es un reto importante porque necesita un giro profundo en el proceso de educación ciudadana y democrática, que permita comprender que sólo por la vía de la profundización de la participación se puede aspirar a una sociedad mejor, inclusiva en la diversidad y respetuosa de la misma, que responda a las demandas, porque la ciudadanía asume parte de las tareas de producir esas respuestas.

Se debe avanzar en la multiplicación y consolidación de lo que podemos llamar “ecosistemas democráticos”, entendiendo por ello a procesos de descentralización de espacios y prácticas sociales y de gobierno, para que puedan ser planteadas y resueltas en base a los intereses y conocimientos de los actores involucrados en los mismos, relacionados e identificados entre sí por ser parte de una comuna, de una comunidad, de un sistema.

Si el malestar con la democracia anuncia enormes peligros, como



los que se pueden imaginar del fin de la misma o de la atomizante individualización que conduce a la lógica del “sálvese quien pueda”, la alternativa es la refundación de la comunidad democrática a partir de su profundización, para que adquiera nuevas modalidades que puedan responder a sus actuales silencios a partir de la responsabilización de los ciudadanos/as.

Esa opción no es un mero juego de “optimización”. Es un replanteo del papel del ciudadano y la ciudadana en la democracia actual: un actor pasivo o espectador que demanda la resolución de sus problemas y malestares y que amenaza con la defección democrática ante respuestas insatisfactorias. Esto nos plantea la profundización de la ciudadanía, e implica un mayor compromiso para avanzar en la reducción de las asimetrías entre representantes y representados. En concreto, promover procesos en los que la ciudadanía se profundice y tenga mayores niveles de participación política permiten repensar la situación actual en la que los representados son una suerte de audiencia pasiva y que una asimetría respecto de los representantes tiene que ver con posiciones muy arraigadas en la sociedad. Se trata de un enorme esfuerzo que requiere tiempo, preparación y predisposición para sostener lo común.

Por ello la importancia de poder pensar a futuro procesos y acciones que involucren tanto a distintos ámbitos de gobierno como a múltiples organizaciones de la sociedad civil. En todos los casos, promoviendo la implementación de políticas que colaboren en la posibilidad de recomponer lazos sociales de solidaridad y cooperación, prioridades centrales para confrontar o desarmar estrategias de estigmatización y violencia.

La elaboración de una conciencia ciudadana integral es un requisito central del cambio cultural que la sociedad argentina requiere, sorteando las falsas contradicciones entre cuidado de la Casa Común, naturaleza y cuidado individual. La filosofía suramericana tiene una larga tradición con raíces precolombinas basada en la prevalencia de la reciprocidad no sólo en el plano social, sino en la relación con el ámbito natural al que no entiende de manera escindida. En esto se distingue de las dinámicas basadas en la competencia de la tradición occidental. Recuperar esas concepciones de un modo no esencialista, sino como dinamizadoras de una nueva forma de entender nuestro lugar en el mundo para calibrar un humanismo del siglo XXI resulta urgente.

En consecuencia, una educación ciudadana amplia debe apuntar a tomar conciencia de las principales desigualdades que se dan en nuestro país, hablamos de desigualdad de género, distributiva, étnica, territorial y etaria. Esta última implica superar la lógica *adultocentrista* que excluye explícita o implícitamente a quienes no se encuentran biológicamente en el mundo adulto del debate público y la toma de decisiones. La condena a ser voces no autorizadas, marginales, periféricas, subordinadas quitándole su capacidad de protagonismo real en el quehacer democrático. Un claro ejemplo es cuando a las juventudes se les concede un rol importante en el futuro, pero paradójicamente se las coloca en un papel secundario para definir el presente.

En este sentido, el diálogo intergeneracional debe ser la contracara a este mundo adultocentrista. Esto implica trabajar en políticas

que fomenten instancias de intercambio de visiones, trayectorias y necesidades. Y especialmente que sean una condición de posibilidad para generar consensos sobre problemáticas comunes y poder definir acciones para resolverlas. Porque de lo que se trata es que este diálogo sirva para recortar las distancias y muchas veces los prejuicios que se dan entre distintas generaciones. Por eso resulta trascendente que la Argentina acelere la revisión de su modelo de ciudadanía cultural, desde una perspectiva de la diversidad que asuma su real complejidad. Una cultura de respeto y valoración por la diferencia que conduzca a la convicción de la fraternidad en torno a los elementos comunes es un instrumento de navegación para el futuro imprescindible, que debemos darnos con urgencia.

### ***Lineamientos de políticas y acciones en defensa de la democracia***

- Recuperar la noción de política en tanto lugar central de la vida social para el bien común.
- Recuperar el valor central de las organizaciones sociales, los colectivos culturales, y en especial de los partidos políticos, como espacios fundamentales para posibilitar la participación ciudadana.
- Promover una ley sobre capacitación obligatoria en cuestiones de democratización.
- Refundar el Estado y la ciudadanía a partir de la política en pos de construir un Estado eficaz y confiable, con perspectiva de género, y una ciudadanía más participativa y crítica.
- Promover políticas para reafirmar el consenso histórico a favor de la vida democrática y los derechos humanos.

- Evitar escindir la economía del discurso democrático, por eso es necesario reforzar su relación con el desarrollo y el éxito de las políticas redistributivas.
- Fortalecer el Consejo económico y social en tanto espacio institucional de diálogo y acuerdos nacionales.
- Establecer un Consejo económico y social en cada una de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.
- Fortalecer ámbitos institucionales que promuevan el diálogo intergeneracional.

## **Hacia un cambio cultural: superar el cortoplacismo y el binarismo extremo, fomentar nuevos valores**

Existe una “cultura de crisis cíclicas” en la Argentina, como resultado de la experiencia histórica concreta desde 1975 hasta la actualidad. Este hecho supone una “triple conciencia”: los argentinos y argentinas sabemos cómo actuar ante la llegada de una crisis económica para defendernos de ella, sabemos que tarde o temprano la vamos a superar y sabemos que luego de cierto tiempo volverá a suceder una nueva crisis.

Como señalamos en el capítulo primero, superarla se vuelve imprescindible para dar lugar a un sendero de desarrollo perdurable en el tiempo, que logre dejar atrás la dinámica pendular, y conduzca a una sociedad más próspera, más igualitaria, más inclusiva y más diversa. La lucha cultural por los núcleos de sentido que organizan la vida de una comunidad nacional como la nuestra, que definen los horizontes en los

que nos pensamos, las pautas con las que actuamos y los valores con los que percibimos lo que sucede, es absolutamente central.

Cada una de las crisis experimentadas provocó una conmoción en las certezas y valores que organizan la vida social, estimuló las salidas individuales y los comportamientos colectivos de tipo corporativo, debilitó la confianza colectiva en la que se sustenta cualquier proyecto de país y, en última instancia, como producto de las reiteradas frustraciones, sumergió al pueblo en un escepticismo sin salida. En ese marco florecen visiones de autodenigración nacional, comparaciones lacerantes y superficiales con otros países del mundo y miradas despreciativas de nuestra cultura y experiencia nacional.

No es posible avanzar en un proceso de desarrollo sin poner por delante del escepticismo las certezas que orienten la acción de la ciudadanía, aun cuando, debido a la sucesión de frustraciones que arrasamos, deban ser paulatinamente validadas, modificadas o consolidadas de acuerdo a sus resultados. La influencia de los cambios culturales siembra el terreno para hacer viables y sostenibles otras transformaciones económicas, políticas o sociales, que forman parte de un único proceso social.

De ahí que este nudo problemático resulta sumamente relevante y desafiante para la política pública. Notamos que se sustenta en un debilitamiento de las identificaciones colectivas como parte de una misma comunidad, heterogénea y abierta, pero de contornos reconocibles. Por eso consideramos que por un lado aparece como central la

construcción de una narrativa orientada a fortalecer la autoestima nacional, capaz de valorizar nuestros logros en el pasado, recuperar en el presente nuestros íconos nacionales comunes, plantear a la comunidad nacional como un destino común, dejar atrás las versiones más patológicas de nuestras autopercepciones como pueblo, incluso rescatar nuestra capacidad de salir delante de las propias crisis<sup>36</sup>.

En ella pueden cumplir un papel destacado distintos dispositivos con los que cuenta el Estado, así como también entidades de la sociedad civil: los diversos niveles del sistema educativo, los medios de comunicación públicos, las narrativas gubernamentales, los eventos culturales y deportivos, así como también las asociaciones con las industrias culturales privadas y de gestión social.

A su vez esta “cultura de crisis cíclicas” dio lugar a una profunda erosión de la legitimidad de las instituciones públicas, provocando una sensación de “estar a la intemperie” en la gente de a pie, que ve a la institucionalidad como algo crecientemente lejano y hasta hostil,

---

<sup>36</sup> La presentación del Estado como ineficiente ha sido un recurso, en parte fundado, pero también estimulado sobremanera en el pasado. Guillermo O'Donnell (1993) se refería a una crisis de la dimensión del estado como burocracia eficiente, mostrando también las disímiles capacidades estatales a lo largo del territorio de nuestros países. María Esperanza Casullo (2021) retoma esa idea en el informe del Foro Universitario del Futuro al analizar la relevancia de la cuestión de las capacidades estatales, señalando el déficit que se produce en ese aspecto en nuestro país.

mientras paradójicamente más las necesita. Además, se percibe a la política y a sus decisiones con un aura de gran artificialidad, de distancia y de ausencia de empatía, que genera condiciones para que florezcan las posturas antipolíticas que mencionamos anteriormente.

Sobre esto, existe un punto de partida que debe ser puesto en valor: un enorme colchón de herramientas públicas, privadas y sociales que efectivamente permitieron al país salir adelante de crisis muy graves. Un conjunto de esfuerzos organizados que constituyen dispositivos que forman parte de la solución. De ahí la centralidad de intensificar la construcción de redes entre las instituciones públicas y privadas para fortalecer las alianzas existentes, incorporar al discurso público de forma positiva el rol de esas entidades y fomentar su participación en la formulación y la ejecución de las políticas públicas. Junto con estas redes, también aparece la necesidad de trabajar sobre las propias instituciones públicas, es decir, sobre el propio Estado, no solamente en clave de defensa ante los ataques y el descrédito, sino sobre todo en pos de una mayor eficacia en brindar servicios y resultados, de una ética del funcionariado público, de un compromiso prevaleciente con el bien común, del combate a la idea de que las instituciones son enemigas de las libertades y del progreso individual y colectivo, y el afianzamiento de que, en cambio, se trata de una herramienta de los más débiles para hacer frente a los abusos de los más fuertes.

Por otro lado, es preciso trabajar sobre mayores campañas de concientización para construir con mayor solidez la idea de que las políticas públicas son un marco imprescindible del progreso de un em-

prendimiento, un proyecto o una empresa: los esfuerzos individuales o grupales son insustituibles, pero cuando cuentan con un conjunto de políticas públicas que facilitan su éxito, los resultados se multiplican.

En este sentido, parte del cambio cultural implica superar la certeza socialmente instalada de que luego de cierta cantidad de años llegará una nueva crisis ya que esta situación promueve una cultura del corto plazo que tiende a dificultar seriamente la recuperación de la noción de planificación.

Ello representa un problema muy serio respecto de las políticas públicas que no podrían así afrontar los desafíos imprescindibles para implementar un proyecto de desarrollo. Pero también en cuanto a las decisiones “micro”, propias de la vida social en todos los terrenos que fortalecen una perspectiva inmedatista. Sin afrontar el cortoplacismo directamente es imposible, por definición, proyectar una Argentina Futura. Es uno de los rasgos centrales de la “cultura de crisis cíclicas”.

Sería un error encarar esta problemática desde el voluntarismo, como si la falta de planificación fuera una característica “genética” de los argentinos y argentinas. No es así, sino que el cortoplacismo es el resultado de las marchas y contramarchas pendulares y la acumulación de frustraciones. Por ese motivo puede ser explicado, pero también puede ser modificado, como parte de la consolidación de un proceso de desarrollo. La propuesta principal orientada a la política pública tiene que ver con una rehabilitación y actualización de la noción de planificación, que supone, en un sentido general, la idea de que la sociedad



Argentina orienta su destino hacia el futuro a través de la participación política, de forma democrática, y el Estado es el instrumento central de esa planificación. No hay desarrollo posible sin planificación plurianual, lo que implica una transformación de las capacidades del Estado realmente existente: ser capaces de diseñar programas de forma participativa, ejecutarlos, evaluarlos y dar cuentas de sus resultados<sup>37</sup>. Al mismo tiempo, no hay buena vida sin la capacidad de planificar las decisiones esenciales para cada persona y su grupo familiar: ¿dónde vivir?, ¿qué estudiar?, ¿de qué trabajar?, ¿querer tener hijos o hijas?, ¿con qué proyectos colaborar o qué actividades deportivas, sociales o culturales realizar?, ¿qué inversiones económicas de bienes de consumo, de emprendimientos productivos o financieros hacer?, ¿cómo y dónde envejecer?, entre otras. Muchas veces se escucha hablar de la necesidad de previsibilidad para las grandes inversiones; pero mucho menos se oye desde las narrativas oficiales la importancia de previsibilidad para las grandes decisiones de la población. No hay verdadera libertad sin decisiones planificadas ni verdadero progreso sin el acceso a bienes esenciales, y nada de esto es posible por fuera de una comunidad capaz de garantizar las condiciones efectivas de su realización.

Naturalmente, en este punto es donde aparece con mucha fuerza la imposibilidad de avanzar en un sendero de desarrollo sin alcanzar algunos acuerdos básicos lo más amplios posibles en la sociedad argentina, con toda la complejidad que eso implica. La planificación plurianual,

---

<sup>37</sup> Un mayor desarrollo sobre la planificación estatal se presenta en el Cap. 8.

por definición, trasciende los plazos de un periodo presidencial, por lo que es una oportunidad para encontrar puntos en común entre representaciones sectoriales, partidos políticos y todas aquellas entidades sociales involucradas, alrededor de cuestiones centrales: el derecho a la vivienda, el fortalecimiento de ramas productivas, la urbanización de barrios populares, los planes de infraestructura, la orientación del sistema científico y tecnológico, entre muchos otros. La historia de la planificación estatal en la Argentina es sumamente accidentada y está repleta de frustraciones. Por ese motivo resulta conveniente postular como desafío prioritario objetivos concretos y fácticamente realizables, desde el diseño hasta la evaluación de los resultados.

El fenómeno de la exclusión estructural supone un quiebre fundamental de la trama comunitaria nacional. Produce una reconceptualización a gran escala del lugar del otro o la otra, una reconfiguración mediante la cual quien podía ser visto como un sujeto diverso, distante o incluso hostil, pasa a ser percibido como una amenaza, dando lugar a la proliferación de discursos punitivistas. Siempre existieron fuertes desigualdades sociales en el país, pero la exclusión conlleva la amenaza de un salto cualitativo: genera una crisis de lo común, una dicotomización de lo público, una separación vivencial donde se refuerzan circuitos de la vida cotidiana que solo tangencialmente se cruzan. Se fortalece una mirada comunitaria cada vez más restringida y excluyente, como un espacio de privilegio que debe ser protegido y cuidado de las “amenazas externas”, funcional al surgimiento y propagación de discursos de odio y de liderazgos autoritarios.

Con exclusión no hay nación; la identificación con la comunidad argentina es la más amplia forma de pertenencia con la que contamos y debemos cuidarla de las tendencias a la fragmentación extrema. Se trata de un punto de partida imprescindible para cualquier proyecto de desarrollo. Desde el punto de vista de este texto se proponen dos líneas de trabajo ante esta problemática, sumado a lo ya dicho en el primer núcleo problemático.

Por un lado el fortalecimiento de la trama comunitaria, el sostén de una red de organizaciones públicas y privadas que se desplieguen en el territorio y den vida a una geografía de lo común donde se mezclen escuelas, clubes sociales y deportivos, sociedades de fomento, asociaciones culturales, municipios, espacios públicos, salas de salud y hospitales, sindicatos y movimientos sociales, entidades religiosas, universidades, medios de comunicación, institutos artísticos, espacios recreativos, centros de jubilados y jubiladas, jardines de infantes, espacios de recuperación de consumos problemáticos, y todas aquellas entidades en las que sea posible generar encuentros, atizar la chispa de lo común y recrear la vivencia del otro o la otra como compatriota y no como competencia ni peligro. Particularmente, resulta importante generar espacios de encuentro disruptivos, que rompan las dicotomías de vida establecidas, como por ejemplo prácticas sociales desde las instituciones universitarias, fomento al uso del espacio público, actividades culturales abiertas, etc. Todas aquellas iniciativas que rompan los muros materiales y simbólicos que se edifican al interior de nuestra sociedad.

Por otro lado, resulta un desafío especialmente relevante cuestionar las narrativas que estigmatizan y segmentan a la población argentina en dos calidades de ciudadanía, una de primera y una de segunda, alrededor de clivajes como ser “autonomía/clientelismo”, “producción/parasitismo”, “educación/ignorancia”, etc. Para ello una herramienta útil puede ser apelar a la recuperación en el discurso gubernamental y de las instituciones públicas de las diversas narrativas de corte igualitarista, tomando todas aquellas tradiciones que la reivindican, tanto desde los puntos de vista liberales como de los puntos de vista comunitarios, siempre valorizando lo común como punto de encuentro. Nuestro país cuenta con una muy rica tradición al respecto. Al mismo tiempo, es central el reconocimiento de la diversidad cultural, la promoción del intercambio y el rechazo de cualquier forma de desprecio a las múltiples formas en las que se expresan el arte, la religión, las festividades, los ritos, la gastronomía, etc. La cultura nacional -o, con mayor rigor, las culturas diversas que conviven dentro de nuestra comunidad nacional-, no es una esencia que permanece igual a sí misma sino una configuración dinámica y diversa, sujeta a las desigualdades y las relaciones de poder que atraviesan a nuestra sociedad, y que a su vez está permanentemente en interacción con diversas influencias exteriores.

Pensar transformaciones en las condiciones concretas de la configuración cultural de la Argentina actual supone que el binarismo extremo, propio de la dinámica pendular, dé lugar a una nueva hegemonía inclusiva. Desde una perspectiva democrática que asume la heterogeneidad social constitutiva, es preciso un reconocimiento de la legitimidad de las visiones mayoritariamente representativas, rechazando de

forma categórica, la cultura de la cancelación. A partir de ese reconocimiento se proponen dos rumbos de acción.

Por un lado, un fortalecimiento de los valores compartidos, como forma de neutralizar la tendencia a la disolución de lo común y de visibilizar la configuración cultural compartida. La amplificación de todas aquellas visiones que proponen a los argentinos y las argentinas pensarse como parte de una comunidad con un destino compartido, a través de los medios de comunicación públicos, de la producción audiovisual, escrita y radial, de la música, el cine, la literatura y el teatro, del estímulo a las industrias culturales nacionales, de la potenciación de los espacios y centros culturales, de la acción de las universidades, del trabajo junto con el sistema educativo, de la militancia territorial, los grupos de educadores populares y el voluntariado social. Todo eso que, de alguna manera, puede ser pensado como la construcción identitaria de un pueblo, diverso a su interior, abierto hacia la incorporación de nuevos componentes y orientado hacia el futuro, pero unido.

Por otro lado, la realización de una operación hegemónica con el objetivo de incorporar y resignificar algunos de los elementos presentes en el dispositivo adversario y aislar las tendencias más regresivas, los núcleos más duros del conservadurismo cultural, el individualismo social y el autoritarismo político. Para ello es central la estimulación de todo tipo de espacios de debate, públicos y privados, sectoriales y generales, donde se ponga en práctica el reconocimiento del otro, se jerarquice la argumentación racional como forma de abordaje de las diferencias existentes y se plasmen aquellos elementos que conforman una

agenda prioritaria, aun cuando no sea posible lograr más que acuerdos parciales o, incluso, la explicitación de diferencias.

### ***Lineamientos y acciones para un cambio cultural***

- Promover la generación de ámbitos de diálogo ciudadano sostenidos en tiempo y espacio. Como se ha dicho, hay una larga tradición en este sentido, pero con iniciativas intermitentes, que podrían rendir mejores resultados al institucionalizarse. Debemos buscar que en este proceso no se pierda la flexibilidad y frescura en los dispositivos, que siempre deben ser cogestionados entre el sector público y la sociedad civil.
- Abandonar progresivamente la primacía del subsidio individual para afrontar la necesidad de construir infraestructuras y capacidades comunes por medio de la inversión pública. La innovación, entendida como la tradición desatada, es un acto colectivo por naturaleza. Experiencias internacionales de regionalización de capacidades productivas en términos de economías creativas -sin perder de vista los elementos que inciden interrumpiendo las vocaciones tempranas- dan cuenta de procesos relevantes que pueden ser replicados por nuestras características geoculturales.
- Auspiciar una cultura de la cultura argentina. Recomponer la autoestima nacional es ridiculizar falsos estigmas. Entender a la producción cultural como el espejo en el que la sociedad se ve a sí misma incorpora una dimensión política que complementa a la productiva. Avanzar en dispositivos de integración cultural regional reales, que promuevan la circulación y consumo de bienes y experiencias simbólicas concretas para promover indirectamente el sentido de fraternidad suramericano es una condición necesaria para garantizar el sustento político del proceso de integración que la región requiere.
- Explotar las capacidades latentes del dispositivo estatal. Como

país receptor de turismo, por caso, no agotamos las posibilidades que conlleva la circulación de extranjeros en nuestro país para que el interés por nuestra historia cultural se traduzca en mayores consumos culturales, que hoy podrían sostenerse en el tiempo por medio de la infraestructura digital global. Múltiples oportunidades esperan ser desbloqueadas en este sentido.

## **Profundizar la democracia: una serie de acuerdos sobre Derechos Humanos, Género y Justicia**

Es necesario reponer la diferencia entre lo admisible y lo inadmisibles en el campo de los discursos públicos, que haga que los sectores sociales con memoria política tracen una línea demarcatoria de lo que no puede volver a ser propuesto o acompañado; la democratización es un proceso constante, que nunca está definitivamente acabado.

Hay ahí un activo social importante en la Argentina, surgido de la reacción al terrorismo de estado durante la última dictadura, y que puede alzar la voz cuando los fantasmas antidemocráticos amenazan con regresar.

Los acuerdos frente al respeto irrestricto de los derechos humanos y la búsqueda constante de su ampliación, así como los avances en las políticas de promoción de la igualdad de género que la Argentina ha sostenido como sociedad en los últimos años, son activos fundamentales sobre los que se debe edificar el proceso de profundización de la

democracia frente a los peligros del autoritarismo latente.

Un contrato social democrático parte del acuerdo de que hay un lugar al que no se puede retornar. Una imposibilidad de que se vuelvan a dirimir las diferencias políticas con el exterminio del otro, donde la defensa de los derechos humanos resulta inapelable y no admite atenuantes. Donde la defensa de la democracia se torna una tarea permanente, una obligación ciudadana para garantizar un piso de convivencia, porque las generaciones pasan y los consensos necesitan ser actualizados permanentemente.

Entonces en momentos de crisis, de incertidumbre, donde los discursos antipolíticos atentan contra los acuerdos fundamentales para sostener una vida en común, la agenda de la defensa de los DDHH y de la singularidad argentina en ese campo, alimentados por una memoria social viva que permite y advierte para no repetir experiencias intolerables, resulta una condición necesaria para la vida social y para la construcción de un mejor futuro. Es el punto inicial que debe sostenerse como incuestionable, porque es condición necesaria de cualquier forma de vida en común. Pero eso no quiere decir que sea suficiente para disipar el ya referido y latente malestar con la democracia, porque esa agenda no resuelve todas las demandas y frustraciones que son históricas, que cambian, que buscan ampliarse, o que se despliegan en otros espacios.

Para ello hay que volver a los sentidos originales de la democracia



y entender a las personas como seres sociales e inevitablemente políticos. Plantear que la esfera política no debe ser reducida requiere la construcción de un consenso repolitizador, que frente al discurso anti-político revalorice la politicidad intrínseca de la sociedad. La politicidad es indisociable de su libertad, porque no hay libertad si no somos responsables del orden que nos contiene. Pero eso también quiere decir, de modo inevitable, que estamos dentro en un orden que compartimos, que nos permite convivir y que nos iguala en responsabilidades para con nosotros y nuestros conciudadanos, con los que nos une un futuro común, una comunidad de destino basada en la interdependencia.

Entonces que la sociedad en su conjunto avance hacia un nuevo contrato democrático significa recentrar a la política como único espacio para el ejercicio de la libertad, para la concepción de una ciudadanía plena, formada por sujetos de derechos, que profundice la democracia. Esto supone un intenso cambio en lo que se entiende por política y por democracia, el gobierno del pueblo no es sólo la elección de representantes, también puede ser el ámbito para ejercer la participación política.

Avanzar hacia una sociedad que refunde el contrato político es fortalecer a la democracia para que sea el ámbito en el cual se tramitan y procesan los conflictos. En este sentido, profundizar el sentido de la práctica democrática es la mejor respuesta a los peligros de un futuro intolerante, totalitario y violento, que destruya los lazos sociales. En concreto, el riesgo que representan el avance de los movimientos an-

tipológica y los discursos de odio en la sociedad, tienen que ver con la vulneración de la democracia y los procesos de participación ciudadana. En este sentido, si bien se constituyen como una amenaza a nivel global, en el plano local debemos fomentar los acuerdos necesarios para que ese futuro intolerante no llegue a producirse, a través de la refundación del contrato político.

Este proceso también supone la necesidad de consolidar ciertas prácticas institucionales, empezando por la división de poderes que evita la concentración excesiva de facultades en pocas manos, y el federalismo que garantice la igualdad de los derechos de ciudadanía en todo el territorio nacional, una deuda que la Argentina sostiene desde sus mismos inicios, por su enorme heterogeneidad territorial.

La construcción del federalismo en su sentido pleno supone garantizar que los derechos fundamentales de la ciudadanía, aquellos a los que identificamos como esenciales, sean igualmente alcanzables sobre todo el territorio nacional. Sean del Estado con sus agencias, en su eficacia y su eficiencia, son homogéneos sobre todo el territorio. No puede haber distintos derechos en función de los lugares geográficos de residencia, ni tampoco dependiendo de las jurisdicciones estatales subnacionales involucradas.

Ello implica el desafío de lograr un alto nivel de presencia de un Estado eficaz sobre un territorio amplio y dotado de recursos de modo muy desigual. Cuestiones como el acceso a prestaciones de salud, edu-

cación, seguridad, justicia y a formas de ejercicio de la ciudadanía participativa, deben comprometerse sobre todo el territorio, constituyendo un piso que solo se puede incrementar, reduciendo las actuales asimetrías regionales (González y Lodola, 2020).

### ***Lineamientos y acciones para una serie de acuerdos sobre Derechos Humanos, Género y Justicia:***

- Recuperar el sentido fundacional de los discursos de defensa de los derechos humanos, que los coloque como un piso intangible, pero que también sea un consenso para su avance a futuro.
- Consolidar las políticas de promoción de la igualdad de género, étnica, racial y las políticas antidiscriminación.
- Promover políticas públicas articuladas y sostenidas a fin de erradicar la cosmovisión patriarcal en todas las estructuras del Estado.
- Transformar la Justicia conceptualmente a través de modificaciones organizacionales y administrativas que permitan resoluciones, fallos y sentencias regidos por el principio de la igualdad de género.
- Promover políticas para la mejora del funcionamiento del Poder Judicial con el fin de atender a los servicios de justicia de la población y garantizar su independencia de poderes económicos y políticos.
- Promover prácticas para evitar la judicialización de la política tanto como la politización de la justicia.
- Práctica profesional en derechos humanos. El proyecto de “Estrategias de intervención interdisciplinarias e interinstitucionales para el fortalecimiento de las prácticas

pre-profesionales con perspectiva de derechos humanos”. Plantea que dentro del país contamos con una gran trayectoria en materia de la defensa y protección de derechos humanos por parte de universidades nacionales en conjunto con organizaciones de sociedad civil. Sin embargo, falta incorporar estas experiencias en la formación de profesionales del sistema de administración de justicia, en articulación con las unidades académicas que forman futuros profesionales, con las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Para lo cual propone diseñar un proceso sistemático de prácticas pre-profesionales.

- Política de archivos. El proyecto de Archivos, Justicia y Derechos plantea que la administración de archivos en Argentina está caracterizada por la ausencia de legislación, regulación de procedimientos y asignación de recursos técnicos profesionales. Esto limita y pone en riesgo la preservación de la información y su acceso, atentando contra el ejercicio de múltiples derechos, ya que cumplen una función social. En especial, al preservar documentos como fuente para la Historia, habilitan la posibilidad de sostener y potenciar la memoria de las instituciones productoras y sirven como garantía en el ejercicio de derechos. Tampoco existen políticas archivísticas en el propio Poder Judicial. La Justicia Federal y las Justicias Provinciales no han incluido dentro de sus objetivos el tratamiento de sus propios archivos. Para poder facilitar su preservación, acceso y democratización son necesarias políticas, acuerdos y acciones. Para ello, propone fomentar la generación de una política pública específica para causas de lesa humanidad y jerarquizar la relevancia histórica, atendiendo a la importancia de preservación de la integridad de los archivos, la capacitación respecto del tratamiento archivístico y la creación de normativas para el tratamiento y preservación de los archivos judiciales en general.

## **La democracia del futuro. Un nuevo contrato democrático para una mejor calidad de vida, un Estado presente y eficiente y una mayor y mejor participación ciudadana**

Un nuevo contrato social democrático es un consenso social sobre el carácter irremplazable de la democracia.

El gran objetivo del mismo es avanzar en el sendero de la democratización de la democracia y en la reducción de las desigualdades económicas, de género, étnicas, territoriales y de edad para superar el malestar del presente refundando tanto la idea de comunidad como la del espacio público, y asumiendo colectivamente el sentido de responsabilidad por nuestra realidad social.

El contrato ciudadano no es pensar todos iguales, no es negar las diferencias ni las disidencias, sino por el contrario, es un espacio para sintetizar y procesar el conflicto. Este es uno de los principales sentidos de este nuevo acuerdo social: instituir desde los conflictos y las heterogeneidades sociales.

En el marco de sociedades con altos niveles de fragmentación social y polarización política, asumir el desafío de un nuevo contrato político y social requiere una serie de acuerdos básicos deseables y realizables, que se tornan una condición imprescindible para el desarrollo de una democracia plena. Partimos de la premisa de que la vida democrática no puede ser reducida a procesos electorales periódicos.

Hay que mejorar la calidad del debate público, profundizar la participación política y forjar un nuevo contrato político que promueva un cambio estructural. Para ello es preciso lograr una normalización desde el punto de vista económico, que funde alianzas clave para construir una nueva narrativa productora de consensos volviendo a la solidaridad un valor intrínseco e indiscutible.

Desde el punto de vista del Estado, esto supone una transformación del mismo y de sus prácticas institucionales buscando que todas las áreas y espacios de acción estatales puedan ponerse al servicio del desarrollo y al mismo tiempo, abrirse a una perspectiva participativa y democrática que resulte atenta e inclusiva. Para ello una cuestión central es la regeneración del prestigio del funcionario público, la recomposición de una ética de la función pública, que satisfaga y esté a la altura de las demandas de una ciudadanía activa y participante. El Estado tiene que asumir el compromiso de brindar un servicio que cumpla con las expectativas de los ciudadanos en sus modos, tiempos y formas de funcionamiento, interactuando y nutriéndose con las prácticas de participación y con los saberes acumulados en la sociedad.

Esto supone tanto la generación de formas de control ciudadano como de participación de organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, que deben fortalecerse como instancias de debate, de expresión, de canalización y de representación de la ciudadanía. Los ciudadanos y las ciudadanas deben asumir que su compromiso es una tarea que exige esfuerzo, preparación y dedicación para poder

aportar de modo informado, e incluso estar dispuestos a asumir parte de las labores de sostenimiento de lo público. Los/as funcionarios/as públicos, por su parte, que son ante todo servidores públicos, que representan y deben velar por los intereses de la ciudadanía ante la que tienen una responsabilidad integral. Para avanzar en esa línea se debe pensar la creación de áreas de gobierno transversales con competencias específicas en la planificación y gestión de la democratización, como sucede desde el retorno a la democracia en el área de los derechos humanos y más recientemente con las políticas de género.

Se debe avanzar en la generación de las condiciones para que la ciudadanía pueda adoptar esos nuevos desafíos. Se trata de producir cambios culturales, territoriales y políticos que requieren sostenidos esfuerzos de mediano y largo plazo. Se trata también de utilizar herramientas de participación con las que ya contamos. Por ejemplo, la Constitución Nacional en los artículos 39 y 40 promueve que la ciudadanía presente proyectos de ley para que sean sometidos a consulta popular. Pensar una nueva ciudadanía, responsable y comprometida con su destino, requiere promover un nuevo tipo de predisposición ciudadana. La educación tiene un lugar destacado, así como la promoción de los ámbitos de desarrollo de la misma. En este punto, debemos apuntar a la formación ciudadana de las juventudes para fomentar su participación no solamente con vistas al futuro sino también en tiempo presente. En otras palabras, salir del paradigma adultocéntrico en pos del

activismo juvenil. Ser un ciudadano activo requiere destinar tiempos y esfuerzos a esa tarea de la mayor responsabilidad que no se reduce a dar simples opiniones más o menos vinculantes. Una nueva ciudadanía también requiere espacios de despliegue que no se limitan a las cuestiones estatales. Una sociedad democrática, poliárquica, es una sociedad en la que se multiplican en todos los espacios las formas de participación y resolución de problemas y demandas comunes. Es en el gobierno en sus diversos niveles, por ejemplo, con consejos locales, pero también en todos los espacios institucionales: la escuela, el hospital, el barrio, la plaza, en donde se practica el ejercicio de una ciudadanía local, activa, subsidiaria en una primera etapa, pero asumiendo espacios y tareas cada vez más relevantes a lo largo del proceso de su construcción.

Esa tarea de abrir las puertas del Estado para la participación y el control, pero también, de fundar una sociedad democrática, donde la participación se multiplique en todo el plexo social, es indisoluble de la politización de la ciudadanía, entendida como la aceptación de las responsabilidades que implica la participación activa en la vida común.

Hay una dimensión educativa en juego, para promover una ciudadanía con voluntad y capacidad para comprometerse en la definición de los términos mismos de la discusión política y sus costos, de garantizar la palabra y la escucha de las posiciones presentes, de mejorar la calidad del debate político, de determinar los espacios en los que ella se desenvolverá y de asegurarse que las decisiones alcanzadas son signifi-



cativas como aporte a la mejora de la vida en común.

También hay una asunción de responsabilidades sobre el sostenimiento de lo público. La y el ciudadano son responsables por lo de todos y todas, por su gestión, cuidado, ampliación y construcción, para satisfacer las demandas y necesidades de la comunidad. Esto implica su sostenimiento material a partir de una renovada conciencia tributaria que se construye sobre la valoración de lo público y de la solidaridad, que no se puede escindir de la eficacia de la gestión, ni de la confianza en los administradores circunstanciales, ni de la prudencia en la gestión de los recursos públicos.

### ***Lineamientos y acciones para profundizar la democracia***

- Ampliar la capacidad de participación ciudadana a través del reconocimiento de los grupos y poblaciones existentes y de sus espacios de expresión.
- Desarrollar reformas productivas y redistributivas en la que participen los sectores productivos y el Estado.
- Promover iniciativas ciudadanas que presenten proyectos de ley para que sean sometidos a consulta popular tal cual lo establecen los artículos 39 y 40 de las Constitución Nacional.
- Articular estrategias de políticas educativas, culturales y comunicacionales para consolidar una ciudadanía crítica y comprometida, el prestigio de la función pública y la conciencia tributaria entendida como una obligación y un derecho.
- Promover estrategias políticas de mejora de los mecanismos de reclutamiento de funcionarios públicos, a partir de la definición de un nuevo perfil comprometido con el servicio público, así como de

estrategias de evaluación del desempeño de esos funcionarios en pos de una mejor calidad de sus respuestas.

- Reformulación de la Carrera del Funcionario Público, con agencias de formación y representación en las provincias del país, para la profesionalización de funcionarios públicos y su formación democrática.
- Flexibilidad institucional para incorporar lógicas no-estatales de participación política (parlamentos indígenas, experiencias organizativas de los movimientos sociales, organizaciones comunitarias, etc.).
- Creación de Consejos locales. Se sugiere que el Estado nacional promueva la discusión sobre la creación de consejos locales que gestionen la participación ciudadana informada en la toma de decisiones sobre determinadas políticas públicas. De este modo, estos consejos harían lugar a los conocimientos situados y los intereses locales, promoverían la recuperación de saberes y experiencias previas de participación política, además de diversificar la presencia de voces y asegurar su escucha significativa, es decir, con impactos potenciales sobre el resultado de la participación.

Nuestra visión de futuro a mediano y largo plazo se propone fortalecer la democracia y restituir a la política para evitar el avance de las prácticas que la ponen en peligro. Tal como mencionamos a lo largo del capítulo, la idea de democracia debe ser indisoluble de una ciudadanía plena, comprometida y participativa. En este punto, apuntamos a fortalecer la noción de que la política es el único espacio para ejercer la libertad en el marco de una ciudadanía plena.

Hemos focalizado acerca de los peligros que implica la expansión

de los discursos de odio y el recrudecimiento de diversas formas de discriminación. También marcamos que parte de su potencialidad crece cuando se legitiman prácticas sociales autoritarias o cuando hay acciones que deterioran el complejo institucional democrático. Para reducir estos riesgos y lograr una democracia de alta intensidad se torna imprescindible recuperar la confianza en los poderes institucionales, fomentar valores democráticos y recobrar niveles significativos de protagonismo popular. Por ello, la refundación del contrato político en la sociedad implica también un cambio cultural que permita superar la cultura cortoplacista y consolidar las prácticas institucionales con un sentido de la responsabilidad por la realidad social. Este nuevo contrato no significa anular el conflicto sino todo lo contrario: sintetizarlo y procesarlo en el marco de las instituciones de la democracia a través de la participación política. El futuro de la Argentina debe tener un Estado activo y eficiente en todos sus poderes y niveles.

.....





# 8

**Fortalecer al  
Estado y mejorar  
sus capacidades**





## Capítulo

# 8

### Fortalecer al Estado y mejorar sus capacidades

---

Este libro propone potenciar un camino de transformación de la Argentina. Transformación económica, para generar una situación macroeconómica sólida. Transformación de la matriz productiva, para generar empleo, agregar conocimiento, agregar valor, fortalecer el mercado interno y las exportaciones. Transformación distributiva, para construir una sociedad más justa. Transformaciones laborales, ecológicas, demográficas, sanitarias, educativas y culturales. Transformaciones para un país sin discriminaciones de ningún tipo.

Todos los actores sociales tienen que ser invitados e invitadas a ser parte de este proceso. La gran mayoría serán protagonistas. En ese marco, el Estado debe cumplir un papel muy especial. Porque sólo el Estado puede ofrecer una visión general y liderar el proceso de transformación. Por eso mismo, para lograr ese objetivo inmenso, el Estado también tiene que transformarse.

Un proyecto de desarrollo integral requiere de un Estado presente y eficaz. Toda sociedad es desigual y heterogénea, sus integrantes y las organizaciones que la conforman, tienen intereses particulares. En



cualquier historia de los estados podrá constatar que han cumplido roles distintos y contrapuestos. Pero en las sociedades contemporáneas no hay otra institución que tenga la posibilidad de expresar democráticamente a las grandes mayorías, construir una visión de conjunto y velar por el interés de éstas, respetando profundamente a las minorías.

Muchas organizaciones e instituciones pueden tener un papel relevante en este proceso. Pero sólo el Estado puede articularlas de la manera virtuosa para construir una sociedad más igualitaria y democrática. El Estado *puede* hacerlo, pero para lograrlo de modo efectivo resulta necesario no sólo que esté guiado por determinados valores, sino también que pueda repensarse y adecuarse para lograr esos objetivos.

El Estado argentino se encuentra ante la oportunidad de reconstruir sus capacidades, fortalecer y optimizar su autonomía<sup>38</sup>, sus modos de intervención y, al mismo tiempo, proyectar un orden social más democrático, inclusivo y sostenible.

Es un desafío histórico ante el cual se debe estar a la altura: repensar y reformular el Estado resulta imprescindible. Solo así será posible

---

<sup>37</sup> En los términos que lo expresan Castellani y De Anchorena (2020) la autonomía estatal refleja la correlación de fuerzas en términos de recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado, y por el otro, la élite económica. Se trata de un marco de autonomía relativa, porque la autonomía del Estado nunca es absoluta, ya que su accionar implica siempre algún tipo de negociación que impacta en mayor o menor medida en su capacidad de definir estrategias y objetivos, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005).

construir una experiencia económica y social transformadora de creencias y prácticas que resultan muy costosas para nuestro futuro como el corporativismo, el cortoplacismo o el bimonetarismo.

El Estado debe conducir la transformación al tiempo que se reconfigura con nuevas y mejores capacidades. Su presencia es clave, con la capacidad de impulsar iniciativas económicas necesarias, regular el mercado y garantizar los derechos. Sólo puede haber un crecimiento sostenido con una redistribución progresiva en un proceso encabezado por el Estado y con fuerte protagonismo de la sociedad y sus organizaciones.

En este sentido, el conjunto de lineamientos y políticas públicas que en capítulos anteriores hemos identificado, requieren de un Estado fortalecido, capaz de impulsar los cambios propuestos y sostener el rumbo del desarrollo integral.

Es necesario abordar y resolver cuestiones que atañen a la organización estatal, la relación entre los diferentes niveles de gobierno y a la coordinación e integralidad en el desarrollo de las políticas.

Un Estado abierto al diálogo y con niveles de autonomía para impulsar el desarrollo económico, democrático e inclusivo, es aquel que deberá transformarse a sí mismo mientras encara los desarrollos fundamentales que el país necesita.

El vaivén político y económico representado en la lógica pendular que hace años padece nuestro país también ha configurado rasgos de

la esfera estatal: complicaciones en la gestión pública, dificultad para resolver problemas que afectan a toda la sociedad, imposibilidad de sostener lineamientos claves de política pública y desarrollar procesos de aprendizaje a partir de la evaluación justa y certera de la propia intervención estatal. Prueba de ello son las dificultades para sostener los ritmos de crecimiento económico, la complejidad que se enfrenta al intentar revertir el empobrecimiento de la población o la falta de confianza en la moneda nacional.

El camino que lleva al desarrollo integral debe encabezarlo un Estado permeable, pero no cooptable. Un Estado con la capacidad de llevar adelante un programa de gobierno ligado a la resolución de los problemas que afectan a la ciudadanía. Velar por el bienestar de las mayorías afectará privilegios vinculados a estructuras de poder económico y otros poderes concentrados. Construir igualdad en salud, en educación, generar crecimiento con equidad, anticipar problemas, construir mecanismos necesarios para procesar conflictos y para evaluar la propia práctica, exige capacidades estatales robustas y precisas.

Así las cosas, el Estado deberá modificar su propio entramado rearticulando paradigmas, métodos, procedimientos, normas, hábitos, etc. Este Estado que transforma, precisará hacerlo creando o consolidando capacidades que le permitan sostener un rol estratégico en el proceso de desarrollo nacional, regional, democrático, federal, equitativo y sostenible.

La pandemia del Covid-19 dejó algunas lecciones que es necesario

poner en valor. La experiencia transitada en diversas partes del mundo mostró que las formas de combatir y mitigar las consecuencias de la crisis multidimensional desatada (política, económica, social, ecológica, sanitaria) se basaron en la reconfiguración de la capacidad reguladora estatal y el robustecimiento del entramado institucional del Estado en sus distintos niveles. Las capacidades de anticipación, de producir conocimiento en contexto de emergencia, de contar con la información necesaria en los diferentes frentes, la situación previa del sistema de salud y la capacidad de mejorarlo en un lapso muy breve, la propia situación financiera, las posibilidades de construir respuestas multidimensionales en la emergencia y las capacidades tecnológicas son solamente algunos elementos que tuvieron incidencia en la gestión de la pandemia en diferentes países.

Algunos de los principios que rigieron en las últimas décadas sobre la gestión pública, tales como la descentralización y la gestión por programas u objetivos, resultaron inadecuados, a veces contraproducentes y otras veces requieren ser matizados, para solucionar dos cuestiones que la pandemia ha mostrado como incumbencias centrales de los Estados: la capacidad de manejar las poblaciones en escala y la habilidad de generar y sostener capacidades estatales en el largo plazo (Casullo, 2020). La centralización y la descentralización, que anteriormente se comprendían como categorías opuestas, hoy se piensan como complementarias (Acuña, 2020). Para cada tema específico que requiera ser reformulado en su forma de gestionarse desde el Estado deberá pensarse en qué medida y sobre qué puntos es necesario centralizar o descentralizar la gestión. Desde esta visión será posible profundizar el

fortalecimiento de la capacidad estatal para dar respuesta a las incertidumbres, los desafíos del futuro y las urgencias.

También el Estado necesitará atender las transformaciones digitales de la última década: la constante innovación tecnológica que se expande vertiginosamente modifica los distintos dominios de la sociedad, el Estado y el sector privado. Asistimos a una cuarta revolución industrial de la mano de la inteligencia artificial y aprendizaje automático, el internet de las cosas, las cadenas de bloques (*blockchain*)<sup>39</sup> el comercio digital y flujos de datos transfronterizos, las plataformas virtuales, etc.

Este acelerado proceso de cambio abre paso al rol preponderante de las tecnologías de la información y comunicación en lo concerniente a la definición de oportunidades y comportamientos sociales. Se abren así grandes definiciones sobre el rol del Estado tanto en términos de riesgos que requieren regulación como de oportunidades para mejorar sus capacidades y servicios a la comunidad. Muestra de ello han sido las aplicaciones asociadas al proceso de vacunación contra el COVID-19 en nuestro país.

Nos detendremos aquí en torno a cinco desafíos, que constituyen algunos de los pilares fundamentales sobre los cuales el Estado deberá

---

<sup>39</sup> La tecnología de “blockchain” funciona como una base de datos donde se registran todas las transacciones, con los datos de entrada y salida de las personas involucradas y el valor de la transacción de manera encriptada. Los datos son almacenados en cadenas de bloques codificados dificultando el acceso o manipulación indebida de la información y permitiendo generar mayor nivel de confianza. Esto brinda ventajas en la seguridad frente a manipulaciones y fraudes (Bartolomeo y Machin Urbay, S/F)

consolidar su autonomía y mejorar la eficiencia para encarar los problemas públicos:

1. Fortalecer las capacidades de planificación
2. Robustecer las competencias en prospectiva y anticipación
3. Alcanzar una mayor integralidad y coordinación en la gestión estatal
4. Fomentar la formación, capacitación y transparencia en la contratación
5. Impulsar la digitalización inclusiva

## **Fortalecer las capacidades de planificación del Estado**

Las capacidades estatales son aquellas aptitudes que el Estado tiene y gestiona. La capacidad organizativa o tecno-burocrática es una de ellas, clave para el desarrollo del conjunto de políticas públicas y de servicios que el Estado ejecuta, diseña y brinda. Otra es la capacidad política, relacionada con la dirección de los cursos de acción estratégicos para el desarrollo de su sociedad.

Una actividad que articula estas dos capacidades, la organizativa y la estratégica, es la planificación, a través de la cual se alinea la programación operativa con los grandes lineamientos políticos.

La planificación puede entenderse como un proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir de tres componentes: una visión de país a alcanzar, las acciones

necesarias para hacerlo y las actividades de monitoreo, evaluación y retroalimentación (Mattar y Perrotti, 2014). Los procesos de planificación permiten construir una visión sistémica del Estado ligada a un proyecto de desarrollo.

La planificación desde el Estado no es sólo un desafío técnico, fundamentalmente es un desafío político. En la Argentina, la planificación se ha visto históricamente limitada por el empate entre visiones radicalmente diferentes del país, que ha debilitado el establecimiento de políticas de Estado de mediano y largo plazo. Teniendo en cuenta esta situación, la tarea planificadora del Estado deberá basarse en la articulación política necesaria para llevar adelante procesos de negociación de intereses sectoriales y de orientación e incentivo a los actores sociales. Ello requerirá el desarrollo de “capacidades relacionales”, tanto hacia adentro de la estructura estatal como en el vínculo con el entorno social.

Ahora bien, ¿cuáles son las formas operativas que puede asumir la planificación en un mundo que se transforma a un ritmo vertiginoso? A la luz de los efectos disruptivos de la pandemia que condujeron a la necesidad de instrumentar respuestas urgentes y de gran escala ¿cómo es posible planificar para responder a incertidumbres crecientes?

Las tensiones existentes entre los tiempos de las políticas públicas y las demandas sociales han tomado relevancia a raíz de la pandemia y también en virtud de las nuevas demandas sociales, relacionadas entre otras con la igualdad de género o las cuestiones socio-ambientales. A pesar de los grandes esfuerzos del Estado, el futuro alerta sobre la

necesidad de contar con un conjunto de capacidades que acorten los desfases temporales entre las demandas de la sociedad y los abordajes estatales. La velocidad y complejidad de los procesos actuales dan indicio de que esta tendencia del cambio vertiginoso se irá amplificando con los años.

No alcanza con implementar proyecciones basadas en recopilación de información, elaboración de diagnósticos, diseño, implementación y evaluación de modelos causales para poder llevar adelante el proceso de planificación. Si bien hoy se cuenta –en el mejor de los casos– con las herramientas tecnológicas a través de la “Big data” para procesar grandes volúmenes de información y elaborar los análisis de situación correspondientes, es difícil controlar la gran cantidad de variables que intervienen en los procesos sociales. La información siempre es incompleta y las decisiones se toman con cierto grado de incertidumbre, incluso porque los contextos cambian y un modelo causal que puede ser correcto en determinado momento, prontamente puede verse desactualizado a partir de la irrupción de un nuevo fenómeno inesperado. Actualmente se entiende que la capacidad de controlar las variables en juego es menor que tiempo atrás. En parte se da por la pérdida de peso relativo de los Estados ante la globalización. En parte porque se conoce más la multicausalidad. Y otras veces se trata sólo de un mero argumento ideológico. Quitando esto último, es claro que los Estados siguen siendo la institución decisiva para una serie de procesos económicos, para otorgar derechos sociales, civiles y políticos. Y más aún de generar procesos redistributivos progresivos. Ante la multicausalidad objetiva, el Estado debe reconocerla y lograr eficacia en la complejidad de las variables. Y ante la globalización, son cruciales los procesos de



integración regional que permiten articular virtuosamente soberanías.

Por otra parte, será relevante incrementar la flexibilidad en la institucionalidad estatal. Construir capacidades institucionales flexibles de planificación que permitan ajustar los modelos explicativos en tiempos más cortos. Así, el monitoreo y la evaluación podrán permear los procesos políticos, programáticos y operativos de manera permanente y concomitante.

Al mismo tiempo, podrán incorporarse actores clave en instancias críticas del proceso de planeamiento. La inclusión de actores que no son agentes estatales en estos procesos permite trascender el muro de la gestión pública, promueve derechos y participación. Y también permite integrar miradas sobre los “puntos ciegos” del plan y su evaluación, aspectos que no han sido tenidos en cuenta, que requieren un abordaje: posibles amenazas, riesgos u oportunidades que inicialmente no fueron contempladas. Los dispositivos participativos amplían el diagnóstico, facilitan la incorporación de mejoras, adecuaciones tácticas y ajustes de diseño sobre los cursos de acción.

En un contexto incierto, cobra mayor relevancia profundizar la mirada sobre el marco internacional y regional para así comprender las tendencias que afectan a los distintos sectores y áreas de las políticas públicas. El contexto internacional incide de diversas maneras en el accionar estatal. Las políticas se ven constantemente condicionadas por nuevas regulaciones, acuerdos o por la acción de actores con poder que estructuran el marco de operación, incluso de los propios Estados. Esta

mirada permanente y atenta será clave al momento de reducir incertidumbres y detectar limitaciones y oportunidades cambiantes.

En el caso argentino, se suma además la complejidad de su sistema federal. Sean planes integrales, sectoriales, institucionales o territoriales, los diferentes escenarios regionales, las características heterogéneas de las poblaciones objetivo y las asimetrías existentes en las capacidades de los distintos niveles jurisdiccionales, tornan sumamente complejo pretender procesos de planificación estandarizados de una forma homogénea.

Por estas razones, un sistema de planificación nacional necesitará ser concebido como una red de núcleos estratégicos constituida por las diversas áreas productoras de políticas públicas. Sin perder la pretensión de coherencia en cuanto a los objetivos políticos, estos núcleos definidos en cada instancia institucional deberán estar articulados por niveles de mayor jerarquía para acoplar el sentido político de sus intervenciones, dejando ciertos márgenes de libertad para definir cursos de acción según las particularidades de los escenarios que le corresponden. Este camino se convierte así en una posibilidad de establecer metas dialogadas y no impuestas desde los niveles centrales, promover la retroalimentación entre estrategias de los diferentes núcleos planificadores y alcanzar mayor capilaridad territorial en los procesos de planificación.

Incluso se debe tener en cuenta la posible contradicción entre estos núcleos debido a la gran diversidad de intereses que operan en el

accionar del Estado. Los procesos de planificación requerirán consolidar una capacidad de coordinación intra-estatal robusta que intente contener y/o evitar la “pérdida” de energía del sistema en acciones contraproducentes al proyecto de desarrollo integral. Los ajustes tácticos y estratégicos por esferas de mayor nivel y jerarquía institucional que permitan tener una perspectiva transversal sobre las políticas públicas, pueden contribuir a encauzar los distintos esfuerzos de los núcleos planificadores.

Asimismo, se pueden desarrollar capacidades operativas que permitan estructurar procesos, relaciones de trabajo, rutinas y orientaciones en los equipos de trabajo, al tiempo que ampliar las fronteras organizacionales del Estado.

La creación de un Mapa de la Acción Estatal en 2020 por la Secretaría de Gestión del Empleo Público, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, constituye como un instrumento valioso para adecuar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación y alcanzar mayor coherencia político-estratégica. El Mapa de la Acción Estatal es un sistema que integra y sistematiza información acerca de los bienes, servicios, inversión pública, regulaciones y prestaciones dinerarias que realiza el Estado Nacional. Este tipo de instrumentos deben potenciarse y articularse con otras instancias de gobierno, mediante canales de diálogos sistemáticos, específicos por momentos, generales por otros, con una direccionalidad identificable y socializada a los distintos niveles.

Será necesario también mejorar la porosidad y propiciar intercambios más sostenidos entre el universo de tomadores de decisiones y productores de conocimiento creando espacios intersticiales entre la gestión pública y la academia. Si bien muchas veces estos dos campos de producción de saberes y prácticas aparecen como difícilmente reconciliables, la emergencia de la pandemia ha dado sobradas muestras de cómo ambos ámbitos lograron un proceso virtuoso de toma de decisiones con sustento científico. Durante la pandemia, la creación de consejos interdisciplinarios epidemiológicos, apoyando a las máximas autoridades de los poderes ejecutivos del nivel local, provincial o nacional para definir las etapas, protocolos, procedimientos, etc., mostró un virtuoso proceso de planificación en un contexto de suma urgencia.

Si bien producir cambios en una sociedad es un arte de gobierno y no una ciencia, los vínculos entre teoría científica y método político deben afirmarse y valorarse. Ambos pueden confluir para plantear problemas que no necesariamente son percibidos por los actores sociales y delinear alternativas colectivas de futuro. Abrir espacios de inteligencia compartida en situaciones complejas aparece como un camino posible. El desafío radica en erigir los intersticios donde se producirán esas síntesis en la búsqueda de una lógica sistémica.

Tomemos dos ejemplos de temas de los capítulos 3 y 4. Supongamos que el Plan de Desarrollo Integral requiere de inversiones en sectores industriales estratégicos, como las energías renovables o la agregación de valor en las materias primas. Esto es parte del cambio de la matriz productiva (capítulo 3). A la vez, se busca que esas inversio-

nes contribuyan a una menor concentración demográfica en el territorio (capítulo 4). Una proyección de incentivos a la inversión y a la radicación de población requiere entonces ser dinámica y ser a la vez balanceada con otras necesidades estratégicas concurrentes. De ese modo, podrá establecerse el plan y al mismo tiempo generar cambios con flexibilidad siempre y cuando sean más eficaces para los mismos objetivos.

## **Robustecer las competencias en prospectiva y anticipación**

La planificación también requiere de capacidades de previsión, exploración y diseño sobre posibles evoluciones que se están gestando en el presente, sobre aquellas que permanecen ocultas, que aún no percibimos en su completa magnitud, y ante los sucesos inéditos del mañana.

Desde las disciplinas de la anticipación y la prospectiva, se proponen ejercicios y dispositivos para aportar a la construcción de futuros probables, posibles y deseables. Para ello se busca generar proyectos interdisciplinarios que exploren los futuros posibles, en diálogo con la toma de decisiones, buscando aportar a la planificación estratégica y al diseño de políticas públicas.

Para robustecer estas capacidades de anticipación es necesario articular competencias técnicas y de direccionamiento político-estratégico, capaces de identificar oportunidades o riesgos de corto, mediano y largo plazo con antelación, trazar caminos de transición hacia los futuros

deseables y construir visiones compartidas, que sean el plafón sobre las cuales establecer los proyectos y programas de las políticas públicas en pos del desarrollo integral. Estas capacidades de anticipación son necesarias, por ejemplo, para los temas de cambio climático, para prever posibles pandemias y catástrofes, para analizar escenarios geopolíticos, para impulsar transformaciones de la matriz productiva y de la matriz energética en determinadas direcciones vinculadas con el papel de la Argentina en dinámicas globales, para la vigilancia tecnológica, para planificar la formación de nuestras generaciones futuras, entre otras cuestiones.

Actualmente la prospectiva es materia de algunos organismos técnicos y se la involucra con diferente nivel de profundidad en distintas áreas y niveles de gobierno. Es necesario conocer, difundir y comprender con mayor énfasis la utilidad del uso de la disciplina prospectiva y de la anticipación en el seno de la administración pública y la gestión de gobierno, como así también propiciar su utilización y práctica por parte de organizaciones económicas, académicas y sociales.

El principal desafío será avanzar en la construcción de un sistema analítico anticipatorio en el sector público que permita nutrir de forma ágil la toma de decisiones estratégicas del Estado<sup>40</sup>. Esto supone articular las capacidades anticipatorias que existen actualmente en el sistema

---

<sup>40</sup> Esta propuesta se concibe a partir de la propia experiencia del Programa Argentina Futura, del aprendizaje a partir del seguimiento de sistemas prospectivos y anticipatorios a nivel internacional y fue también indicada en el informe del Foro Universitario del futuro Estado y capacidades estatales (Casullo, 2021).

científico tecnológico y de gestión pública, así como vincularlas con las instancias de planificación a diferentes niveles, nacional y subnacional.

En la búsqueda de incentivar la planificación estratégica del Estado y sus organismos será necesario también articular con todo el sistema científico y tecnológico, incluidas las instancias de formación de grado y posgrado, trabajando colaborativamente en el uso de abordajes prospectivos sobre el horizonte futuro que modelen, diseñen y construyan interdisciplinariamente visiones, escenarios y estrategias posibles sobre el porvenir para contribuir a la toma de decisiones.

## **Alcanzar una mayor integralidad y coordinación en la gestión estatal**

La complejidad de las problemáticas sociales a resolver en el territorio, sumado a que el sistema federal cuenta con distintas capacidades para responder a las responsabilidades administrativas, fiscales y políticas hacen que la gestión pública parta en sus diferentes niveles de situaciones heterogéneas y desiguales. Esto configura un escenario sumamente desafiante para la construcción de la acción estatal en la Argentina. En este contexto, las capacidades relacionales, es decir aquellas que permiten construir vínculos y coordinar distintas áreas e intereses, son fundamentales para darle racionalidad, estrategia e innovación a la acción estatal.

Las capacidades relacionales pueden analizarse desde tres dimensiones. Una dimensión *interinstitucional o interministerial*, que apunta a

fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado. Al mismo tiempo supone la coordinación de distintos sectores en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas. Un ejemplo de ello son gabinetes temáticos para abordar temas que involucran a distintas carteras ministeriales.

La segunda dimensión, la *coordinación multinivel*, se refiere a la capacidad de articular, coordinar y concertar políticas públicas federales y articular la implementación de las mismas en todo el territorio nacional. Un ejemplo de ello son los Consejos Federales de distintos ministerios (como educación, salud y muchos otros) que articulan al ministerio nacional con los ministerios o pares de las 24 jurisdicciones.

La tercera dimensión denominada de *interacción social* se refiere al diálogo con los distintos actores sociales y se relaciona con los dispositivos de participación que habilitan una interacción de ida y vuelta entre Estados y ciudadanía (De Anchorena, 2020).

Sobre la dimensión interinstitucional, el lograr una integralidad en determinados dominios de la gestión pública supone trascender los enfoques parciales sobre los problemas públicos como resultado de la especialización funcional de la estructura organizacional del Estado (Repetto, 2021). La coordinación es un medio para lograr una mayor integralidad. Esta función del Estado, ejercida de forma efectiva, supone lograr elevados grados de coherencia en los enfoques político-técnicos de abordaje y las acciones correspondientes, consolidar una división de responsabilidades y competencias claras entre instituciones, fijar priori-



dades acordadas, desarrollar mecanismos de diseño, monitoreo y evaluación articulados.

No todos los campos de la política pública requieren de una coordinación tendiente a la integralidad. Es posible identificar ámbitos que sólo requieran de la competencia de un área específica o bien abordajes en los que convergen relaciones institucionales horizontales o verticales con diversos grados de intensidad en sus interdependencias. En este sentido será necesario definir modelos de gobernanza claros, basados en una autoridad política (función de rectoría) para fijar las prioridades estratégicas bajo un “común denominador” y una solidez técnica para traducir esas decisiones a la implementación (Repetto, 2010).

El desarrollo de capacidades relacionales hacia dentro del Estado requiere también de liderazgos institucionales que vertebran los procesos de negociación y acuerdo ante los distintos intereses políticos en juego, consolidando mecanismos normativos y tecnocráticos que limiten las discrecionalidades

El desarrollo de las capacidades relacionales en la *dimensión de coordinación multinivel* requiere tener en cuenta las características propias de su sistema federal. La asimetría de este sistema se combina con una descentralización política que demarca las posibilidades y los límites para la articulación de acciones estatales en función de las coaliciones políticas de cada jurisdicción (Escolar, 2013). Las desigualdades institucionales y territoriales entre los grandes centros urbanos y el resto de las regiones, se suma la fragmentación del sistema político entre

los distintos niveles de electorado (nacional, provinciales, locales). Esto plantea desafíos para construir los arreglos institucionales que sostienen las políticas públicas y los mecanismos de coordinación intergubernamental. Así, se solapan dinámicas múltiples, de confrontación en muchos casos, diálogos que corren de forma paralela, en otros, elementos que complejizan la coordinación horizontal (entre provincias) y vertical (entre niveles de gobierno) para lograr una integralidad en las políticas públicas.

En este punto, es atinado potenciar la posibilidad de avanzar en la construcción de un “federalismo cooperativo” (Cao, et al, 2016). Un modelo donde se respeten los intereses y derechos de los distintos niveles de gobierno, se produzcan sinergias virtuosas y la coordinación federal funcione para lograr la integralidad de las políticas públicas.

Ello implicaría desarrollar una doble lógica: por un lado, una lógica global a cargo del poder nacional-central basada en garantizar parte del financiamiento de las políticas públicas, la definición de las estrategias y la facilitación de los vínculos entre las partes; por otro lado, una lógica de la adaptación/especialización a cargo de las provincias y municipios que permita la gestión operativa y territorial de las políticas públicas en vínculo permanente con sus electorados y que contribuya a definir la agenda junto al poder central. En este modelo cooperativo emergen formas híbridas de coordinación entre las relaciones jerárquicas de mando/obediencia y la colaboración voluntaria (Cao, et al, 2016).

Para lograrlo sería menester abandonar la lógica binaria de la cen-

tralización-descentralización, para pasar a una concepción que fortalezca las complementariedades a partir de diversas formas posibles de coordinación al interior del aparato estatal en pos de no perder la mirada compleja y enriquecedora.

Esta complementariedad en la coordinación está ligada a la idea de equilibrio cambiante entre centralización y descentralización, según los distintos momentos y tipos de políticas que se impulsen, generando contrapesos de poder ante las asimetrías estructurales.

Se necesitará impulsar diferentes tipos de coordinación interestatal que combinen lógicas horizontales, entre municipios y provincias y verticales, entre instancias de diferentes niveles de agregación territorial (nación, provincias y municipios), que trasciendan las tendencias a la compartimentalización de la acción estatal. ¿En qué momento del proceso de la política pública la gestión debe regirse por la centralización y cuándo por gestiones descentralizadas? ¿Qué grado de centralización-descentralización se necesita para gestionar determinada cuestión? Estas preguntas, entre otras, pueden orientar los procesos de planificación, implementación y evaluación de las acciones públicas para fortalecer la coordinación del sistema federal.

Así, puede haber momentos de la gestión de políticas públicas marcados por acciones definidas centralmente desde el gobierno nacional y otros momentos en que el papel provincial o local será clave dentro de un mismo proceso de acción pública. Esto plantea el desafío de construir arquitecturas flexibles en la gestión pública que interpelen

y complejicen inercias político-institucionales.

Una de las condiciones necesarias para lograr convergencia inter-estatal en la producción de políticas públicas implica generar dispositivos que viabilicen y promuevan los espacios comunes entre voluntades políticas.

Cabe resaltar que el marcado carácter federal del régimen político argentino contempla una organización político administrativa de las provincias sumamente heterogénea, cuyos modelos de organización territorial y regímenes municipales resultan muy diversos. Las asimetrías resultantes de los procesos de descentralización de décadas pasadas se expresan en grandes diferencias de recursos y capacidades entre los niveles de gobierno y dentro de las propias jurisdicciones. Sin desconocer que los municipios, provincias y el gobierno nacional poseen funciones, competencias, presupuestos, etc. constitucionalmente establecidos de forma diferencial, resultará fundamental reducir las brechas de capacidades entre los actores sub-nacionales como condición para robustecer los procesos de coordinación intergubernamental.

Ello se torna especialmente relevante en un momento de revitalización en el rol de los gobiernos municipales respecto de la construcción de políticas públicas tanto como en la co-aplicación de iniciativas provinciales y nacionales. Los municipios aparecen como “primera trinchera” del Estado en su vinculación con la ciudadanía y son depositarios de un conjunto de expectativas institucionales de los gobiernos provinciales y del nacional. Al mismo tiempo, estas instancias de go-

bierno muchas veces se ven atravesadas y desbordadas por un conjunto de programas que desde los distintos niveles jurisdiccionales buscan “aterrizar” a un territorio.

Una territorialización coordinada y federal del Estado requiere reducir las asimetrías interprovinciales como intermunicipales, mediante el acompañamiento desde el Estado Nacional con recursos económicos y aportes para el mejoramiento de las competencias técnicas que permitan vehicular eficientemente las múltiples políticas que se funden en el plano provincial y local. Revertir las tendencias pampeano-céntricas, fomentar núcleos productivos regionales de elevada competitividad, reconfigurar aspectos fiscales coparticipables, implementar regulaciones proteccionistas de economías locales/regionales, el desarrollo de infraestructura, la inversión en I+ D, aparecen como otros de los elementos a tener en cuenta en ese sendero. Impulsar procesos de formación sobre la gestión pública, promover la transformación digital de las administraciones, generar espacios para el intercambio de experiencias entre equipos técnicos, desarrollar una sistematización de políticas públicas provinciales y municipales, generar sistemas de monitoreo y evaluación compartidos, son algunas de las iniciativas que deben confluir en una estrategia para consolidar sinergias institucionales y promover políticas públicas con elevados grados de integralidad, coherencia y efectividad.

Desde la *dimensión de interacción social* de las capacidades relacionales, se propone continuar promoviendo un rol del Estado que encuentre modos de co-construcción de políticas públicas junto a di-

versos sectores de la sociedad al tiempo que mantenga su autonomía con relación a los intereses particulares. Implica la generación de una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación continua de los objetivos y políticas, es decir, con las formas de “enraizamiento” estatal (Evans, 1996: 547).

La noción de intersectorialidad permite abordar la articulación con actores de la sociedad civil y el sector privado, a partir de diversos grados de cooperación y oposición, en la construcción de la acción estatal. La complejidad y la multidimensionalidad de las agendas del Estado requieren, en muchos casos, de los aportes y las capacidades de actores de diversa índole para lograr una mayor comprensión y efectividad en el desarrollo de sus intervenciones (Martínez Nogueira, 2007). Así como el establecimiento de vínculos y/o alianzas entre diferentes ámbitos del Estado. Al mismo tiempo, la intersectorialidad se refiere a la posibilidad de generar ámbitos de concertación que permitan transformar o catalizar la conflictividad alrededor de asuntos sociales en políticas públicas legítimas y sostenidas.

Se pueden encontrar diferentes niveles de cooperación entre el Estado y actores no estatales: de reconocimiento, que implica la aceptación de un “otro” capaz de participar en la mejora de una prestación de servicios; de conocimiento, que supone aceptar a un actor como interlocutor válido; de colaboración, cuando se dan en el marco de acciones espontáneas y puntuales; de cooperación, entendida como formas sistemáticas de operación a partir de procesos más complejos donde

existe un problema común, una co-problematización y el compartir acciones y recursos; y de asociación, cuando se profundiza la cooperación a través de formas de contrato o acuerdo compartiendo objetivos, proyectos y recursos (Rovere, 1999).

De igual modo, es posible desarrollar diversos tipos de arreglos interinstitucionales que vehiculicen la participación y el diálogo: consejos asesores, procesos de consulta, participación en procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, etc. Estos ámbitos no implican la pérdida de centralidad del Estado en la conducción del proceso de desarrollo, sino que suponen ampliar y fortalecer la legitimidad de sus intervenciones y adaptarlas de la mejor forma a las necesidades de los territorios.

El desafío aquí reside en traducir esos acuerdos multisectoriales en políticas públicas concretas: la materialización de esos consensos en acciones es un aspecto fundamental para sostener la participación y el compromiso de los actores involucrados, acompañando los lineamientos de política pública que allí se establezcan.

Un Estado dialógico y arquitecto de consensos, impulsará cambios sociales sostenidos en el tiempo a partir de la promoción de prácticas democráticas transparentes y participativas en los procesos de toma de decisiones. Aquellos cambios sociales serán sustentados a partir de redes verticales y horizontales de coordinación endógena y exógena con núcleos organizadores al interior del Estado que permitan articular una estrategia consensuada de desarrollo, incorpo-

rando los tres niveles de gobierno e integrando diferentes sectores de la sociedad.

## **Fomentar la formación, capacitación y la transparencia en la contratación estatal**

La legitimación de la acción pública conlleva contar con un plantel de servidores públicos preparados, valorados y conscientes de su papel para elevar los niveles de calidad del Estado.

Fortalecer el Estado como conductor de un proyecto de desarrollo implica apuntalar las capacidades estatales vinculadas a la transparencia, integralidad y ética de los funcionarios de gobierno. En ese sentido, es necesario fortalecer los mecanismos de contratación transparentes y de calidad, del mismo modo que potenciar las instancias de formación permanentes, de modo que se fortalezca la carrera administrativa.

La cuestión de la calidad del empleo público y del perfil de quienes trabajan en el Estado es un aspecto central y parte de una dimensión ética ineludible. Se debe superar los enfoques de control individual de funcionarios y agentes para pasar a un análisis estructural y relacional de cualquier práctica indebida (Castellani y De Anchorena, 2020).

Estos elementos son nodales a la hora de fortalecer y legitimar al Estado como motor del desarrollo que mejore la calidad de vida de los argentinos. Una burocracia profesional y fortalecida es fundamental



para evitar situaciones de captura de la decisión pública por parte de intereses privados y para afrontar los desafíos de las políticas públicas del presente y del mañana.

## **Impulsar la digitalización inclusiva**

Las transformaciones digitales de las últimas décadas abren diversos caminos posibles para el Estado, sus capacidades y su vínculo con la sociedad y ello avizora distintos escenarios. Desde una visión pesimista podría pensar que el Estado resulta obsoleto para adaptarse al proceso de transformaciones digitales, que ante la “Big data”, las cadenas de valor globales y los flujos de capital digitalizados, el Estado ya no podría influir y mucho menos restringir los mercados. En este escenario asistiríamos en el futuro a una creciente privatización de las infraestructuras y sistemas de información y comunicación. A un escenario donde las grandes corporaciones controlarían la producción y regulación de la agenda pública conduciendo a una mercantilización de la esfera estatal.

En las antípodas de este escenario, otro horizonte es posible avanzando en el desarrollo de capacidades basadas en la innovación tecnológica para la gestión de políticas públicas, acompañando así la era que se avecina, sosteniendo el rol del Estado como instancia reguladora social y productora de servicios, ampliando sus márgenes de autonomía frente al mercado, velando por el régimen democrático y construyendo un orden más equitativo.

En un período de disrupción tecnológica sin precedentes, el Estado debe desarrollar competencias institucionales de adaptación, previsión y reacción frente a los cambios socio-tecnológicos recientes, con el fin de reducir la exposición de la sociedad a los criterios mercantiles de las empresas a la hora de generar y regular la producción de bienes o servicios ligados a la ciberseguridad, transacciones económicas, plataformas en redes sociales, educación, etc.

Para sostener su capacidad de intervención en los procesos sociales que desencadena la cuarta revolución industrial, el Estado debe incorporar herramientas de gestión capaces de ajustar a tiempo las políticas públicas y las regulaciones que permitan controlar el ritmo y dirección de los cambios tecnológicos (Oszlak, 2020).

Si el Estado pretende continuar desarrollando su papel como regulador y productor en un contexto de modificaciones radicales, y al mismo tiempo aspira a operar su propia transformación tecnológica, son varios los desafíos que la revolución digital le plantea.

La digitalización de la gestión estatal constituye una palanca poderosa para hacer frente a las problemáticas sociales y generar aportes significativos a toda la esfera pública. En este sentido, el avance de esta era digital configura una serie de demandas desde la ciudadanía que obligan al Estado a generar respuestas basadas en la velocidad, la simplicidad y proximidad. Durante la pandemia hemos asistido a un conjunto de innovaciones desde el Estado que se ajustaron a esos imperativos y tuvieron un papel sumamente importante para gestio-

nar y mitigar la crisis sanitaria y económica. Desde las plataformas de trámites a distancia que permitieron generar permisos de circulación, sistemas de información que permitieron realizar un seguimiento de personas contagiadas, en situación de aislamiento, plataformas que permitieron realizar transferencias monetarias tanto a empresas en situación de crisis como a trabajadores en situación de grave vulnerabilidad, el desarrollo de aplicaciones móviles de la banca pública, entre otros.

Estas experiencias de administración sustentadas en herramientas tecnológicas revelan el inmenso potencial que poseen para una transformación mayor, que permita permear lo digital en distintos eslabones de la cadena de valor de la acción pública vinculados con la regulación/control, producción de bienes y servicios públicos, y la planificación y evaluación de políticas. En este sentido, la puesta en marcha de una transformación digital aparece como un factor crítico para el fortalecimiento de las capacidades del Estado.

Es necesario partir de generar o fortalecer ecosistemas de innovación digital en la administración para todas las grandes áreas de intervención pública: empleo, protección social, educación, seguridad, salud, etc. En este sentido, con miras en aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de gestión ligadas a la utilización masiva de datos (“Big data”), la geo-referencialidad satelital, las plataformas virtuales, etc., el Estado deberá construir una visión y una trayectoria de transformación digital.

Fortaleciendo su papel rector del desarrollo nacional, el Estado necesitará generar sinergias sostenidas entre el sector científico-tecnológico público y el sector privado que permitan impulsar infraestructuras y procesos de innovación para el desarrollo de políticas públicas. Este plan podrá estructurar los servicios a desarrollar teniendo en cuenta las finalidades, alcances, contextos de implementación, etc., clarificar los alcances de la intervención de los operadores (públicos o privados) y evaluar la capacidad de acción de los mismos para construir planes de inversión y ejecución.

La creación y consolidación de dispositivos de innovación tecnológica requerirá apoyarse en un alto nivel de consenso político que posicione plenamente al Estado como orquestador de esas transformaciones en la gestión pública. Esto implicará establecer un esquema de gobernanza claro y transversal basado en un conjunto de capacidades relacionales como anteriormente fueron descriptas para lograr impregnar e institucionalizar estos cambios en toda la administración federal de gobierno.

El Estado tendrá que evolucionar a varias velocidades para adaptarse al advenimiento de esta era exponencial, para lograr una mayor fluidez, transparencia, y desarrollar respuestas efectivas a las problemáticas sociales.

Esta transformación ya generó entornos digitales que facilitan el acceso a servicios públicos para la ciudadanía y que pueden expandirse. El desarrollo de servicios digitales empaquetados dentro de pla-

taformas que asocian a varios actores públicos y privados establecerá interacciones personalizadas, rápidas y flexibles entre el Estado y su población. El desarrollo de plataformas de servicios inter-administraciones basados en la consolidación de sistemas de información intra e interjurisdiccionales que pueden cooperar, es una de las novedades que ha surgido en los últimos años en la administración pública y que deberá ser profundizado en los distintos ámbitos de gestión. Será necesario entonces desarrollar una red de puntos de proximidad territorial-virtual que se asiente en la presencia física del Estado y la administración digital de la información, complementándose ambas esferas.

Frente a las lógicas homogeneizadoras que caracterizan muchas veces la implementación de políticas públicas, la contribución de la “Big data” a la gestión estatal permitirá desarrollar segmentaciones inteligentes a partir del cruzamiento en tiempo real de bases datos entre organismos públicos ganando en velocidad y calidad de respuesta para acercar bienes y/o servicios a la sociedad.

En este sentido, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas puede ser mejorada gracias a la integración de un enfoque “basado en datos” mejorando los procesos decisionales gubernamentales. El desarrollo de este tipo de capacidades ha logrado fortalecer el sistema de seguridad social del Estado Nacional a partir de la gestión de datos personales, laborales y económicos provenientes de distintos organismos (ANSES, AFIP, MTEySS, PAMI) que permitieron facilitar y ampliar el acceso a diversas prestaciones.

Al mismo tiempo, el Estado puede beneficiarse de las potencialidades que ofrecen las tecnologías de la información en términos de lucha contra el fraude y el ciberdelito, del mismo modo que fortalecer su posición de garante en cuanto a la seguridad de la información personal de la ciudadanía. La protección y defensa del Estado a sus ciudadanos/as en el ciberespacio aparece como un novedoso y cambiante ámbito de intervención en la última década.

El uso de tecnologías de la información y la comunicación ha aumentado exponencialmente a partir de las situaciones de aislamiento y distanciamiento social que requirió la pandemia del Covid-19. Tanto en las entidades del sector público, las organizaciones del sector privado o en los usos particulares de la población.

Esta expansión en el uso de herramientas digitales en el campo del trabajo, la educación, la economía u otros aspectos de la vida social, ha aumentado los riesgos y amenazas a la seguridad de los sistemas de información brindados por la administración pública. El “territorio” virtual en el que transitan los datos personales se constituye como un ámbito difuso, donde confluyen legislaciones distintas. Si bien el Estado nacional ya posee un recorrido en este camino, se vuelve necesario el fortalecimiento de capacidades de prevención, defensa y respuesta ante los profundos interrogantes que plantea el futuro alrededor de la seguridad en el ciberespacio.

A partir de una estrategia de transformación tecnológica podrán ser robustecidos distintos campos de intervención de Estado. Implicará

a su vez, una re-ingeniería de las infraestructuras de la administración pública, no solo de los legados tecnológicos sino también de las metodologías, saberes, herramientas y competencias que movilizan esos recursos. El desempeño de la acción estatal no sólo depende directamente de las herramientas informáticas que se disponen, sino también de los equipos de gestión que puedan utilizarlas y potenciarlas. Por ello, resulta fundamental que este proceso comprenda como uno de sus pilares la formación de las/os trabajadoras públicas buscando el desarrollo de habilidades digitales que permitan agregar valor a las tareas y misiones de las entidades estatales.

Un aspecto esencial que el Estado deberá acompañar, regular e impulsar son los procesos de inclusión digital, permitiendo reducir las brechas de conectividad y acceso a la tecnología para que los sectores excluidos puedan integrarse a la digitalización de diversos aspectos de la vida cotidiana: educación, trabajo, transporte, salud, etc.

El profundo cambio social y tecnológico que implica la expansión de la “revolución 4.0”, desnuda asimismo las asimetrías existentes y vuelve necesaria la implementación de medidas estatales para revertir las lógicas desigualadoras que se desprenden del fenómeno. Impulsar políticas públicas con el propósito de reducir las brechas y desarrollar ciudadanía digitales, es un aspecto clave para instituir el acceso a la tecnología como un derecho humano.

Fortalecer los mecanismos de regulación y sanción de los entes privados proveedores de servicios tecnológicos, así como promover in-

versiones públicas y privadas en infraestructura digital permitirá garantizar el acceso a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas y de calidad como lo establece la Ley Argentina Digital (N°27.708). En este sentido, lograr una efectiva democratización de Internet como derecho básico y bien público social es un imperativo en pos de construir un orden social más equitativo.

Pensar al Estado en el marco de esta nueva revolución industrial supone visualizar las oportunidades que portan las tecnologías de la información y la comunicación para ganar legitimidad, eficiencia y eficacia en las acciones estatales. El desarrollo de capacidades digitales se vuelve una necesidad creciente a la hora de mejorar los procesos de planificación y evaluación de políticas públicas, prestar servicios de calidad a la ciudadanía, robustecer la seguridad pública, generar una mayor transparencia de la gestión gubernamental y actuar en dominios que requieren soluciones ágiles y escalables, entre otras cuestiones. En definitiva, la optimización digital del Estado resulta un aspecto fundamental en cuanto al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática e inclusiva al mismo tiempo que potencia el desarrollo de todas las capacidades estatales haciendo efectiva la idea de Estado presente.

El desarrollo integral pensado para nuestro país deberá plasmar-se en diferentes estrategias llevadas adelante por gestión pública. El Estado debe convertirse en motor de ese desarrollo integral a partir de las políticas públicas que logre establecer y las transformaciones necesarias que a su interior deban realizarse. El fortalecimiento del Estado



junto a la reconstrucción y mejoramiento de las capacidades estatales apuntan a ello.

La construcción de ese escenario de desarrollo necesitará acompañarse de una narrativa que genere marcos de sentido crítico al discurso de modernización y gestión pública que ha operado como parte constitutiva del andamiaje político legitimador de la exclusión económica, política y social.

Una nueva institucionalidad pública deberá impulsar esquemas de representaciones compartidas que alberguen esperanzas y compromisos de transformación que superen la ética neoliberal imperante. Así, las nuevas subjetividades sociales podrán fundarse en la solidaridad, lo colectivo y el reconocimiento de las diversidades; al tiempo que revitalizarán nuestra democracia.

De igual modo, la repolitización de la ciudadanía relacionada con la justicia social, la equidad económica y el sentido de pertenencia a comunidades locales, consolidará un sistema democrático de alta intensidad.

Se necesita entonces de un Estado fortalecido, mejorado, integrado y coordinado, que construya sobre sus propios aprendizajes, que pueda construir consensos sociales y legitimarse como motor del desarrollo, arribando así al horizonte deseado de una Argentina para todos y todas.

.....





## A modo de epílogo

### La imagen de la Argentina Futura

Este libro no sólo invita a mirar hacia adelante. Invita, sobre todo, a planificar en el presente una Argentina posible y deseable. Esto no es un sueño. Este será un plan de futuro que posicione a nuestro país en la senda del desarrollo integral con un horizonte a 10 o 15 años.

Si logramos recorrer ese camino, se habrá normalizado la situación macroeconómica. Tendremos mayor previsibilidad tanto para las familias como para potenciales inversores productivos. Habrá una inflación similar al resto de los países de América Latina, un tipo de cambio relativamente estable, y dejar de ser una economía bimonetaria.

El país habrá avanzado sustancialmente en la inversión en proyectos estratégicos, vinculados a la industrialización. Estará especializado en industrialización de alimentos y materias primas, en energías renovables, en electromovilidad, en la economía de la salud y la economía del conocimiento, entre otros aspectos. Tendrá una nueva matriz productiva que habrá generado millones de puestos de trabajo de calidad.

También habrá transformado la matriz energética, aprovechando nuestro amplísimo territorio nacional, siendo el octavo país más extenso del planeta, potenciando el uso de las nuevas tecnologías y de las energías renovables en base al sol y el viento.

Si logra eso, la Argentina habrá aprovechado la oportunidad que

se le presentó a inicios de la tercera década del siglo XXI. De ese modo, a través de esas capacidades productivas el país habrá resuelto y articulado dos problemas que muchas veces se habían presentado como opuestos: el fortalecimiento del mercado interno y la multiplicación de su capacidad exportadora.

Eso solo podrá lograrse potenciando a la PYMES exportadoras, que son las que generan una gran cantidad de puestos de trabajo de calidad, con ingresos por encima del promedio. Es un tipo de exportación que permite crear empleos, mejorar ingresos, que aporta recursos y divisas que permiten desplegar un proceso de crecimiento sostenible y persistente. Si se avanza en ese camino se verá un incremento del PBI per cápita y una distribución del ingreso más justa.

Si se atienden las inequidades históricas, regiones antes periféricas verán el nacimiento de ciudades o el crecimiento de ciudades intermedias. Una preocupación central seguramente sea cómo mejorar la calidad de vida integral en todas ellas, así como las diferentes formas de transporte y conectividad.

En el mapa de la Argentina habrá más diversificación de núcleos urbanos relevantes, cada uno de ellos con perfiles especializados en términos productivos, pero también con particularidades culturales y patrimoniales que los vuelvan atractivos, con entornos turísticos que les permitan generar otras oportunidades económicas y laborales. Nuevos ecosistemas urbanos con historias particulares y capacidades de innovación.

En el avance hacia el desarrollo integral, la Argentina habrá logrado que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder con igualdad a los más altos conocimientos en el sistema educativo. Que los distintos subsistemas de salud de la Argentina puedan estar funcionando articulados de manera coordinada, garantizando el acceso a la salud integral de la población.

El sistema de cobertura social, de protección social multidimensional del Estado, habrá sido consolidado. Habrá un sistema de cuidados y derechos que aseguren igualdad entre varones y mujeres. La pobreza se habrá reducido por debajo de un dígito y la indigencia se habrá eliminado. Todas las formas de desigualdad persistente se habrán reducido de manera drástica. No sólo la desigualdad de ingresos. También los prejuicios y estigmas hacia las disidencias y diversidades, las formas del racismo, el clasismo, el centralismo, la misoginia, la homofobia y la discriminación por edad.

Argentina, reconocida internacionalmente por los avances logrados en la lucha contra el cambio climático y en la reducción de emisiones de carbono, estaría realizando muchas de las inversiones en energías renovables, y muchas de sus contribuciones contra el cambio climático -al igual que otros países de América Latina- serán intercambiando inversión por deuda externa.

En un mundo difícil de prever en todas sus dimensiones, la Argentina tendrá consolidada una política exterior que promueva activamente el multilateralismo cooperativo y habrá logrado avances significativos en la integración regional en todas sus dimensiones.

A la vez, será un país ejemplar en democracia y derechos humanos. Habrá una democracia vibrante, participativa, marcada por los grandes debates de ideas. Una democracia que se consolida a partir de relevantes confrontaciones que derivan en consensos sociales sobre las formas de desarrollo integral que sea más beneficioso para el país. Una democracia donde las diferencias y las pluralidades sean constitutivas de nuestra identidad, potenciado en un nuevo contrato de derechos y responsabilidades. En este nuevo modelo de desarrollo integral se habrán hecho modificaciones normativas sustanciales y se habrán establecido nuevos mecanismos de control de esas normativas. Por primera vez en mucho tiempo, ahora los ciudadanos y las ciudadanas tendrán una justicia confiable que responde a sus necesidades. Una justicia donde sus fallos son acatados sin grandes discusiones porque habrá sido construida sobre una enorme plataforma de respeto con todos los sectores sociales y con toda la población. El Poder Judicial será, en contraste con el pasado reciente, una institución de enorme prestigio.

Habrá mejorado sustancialmente la relación entre el Estado y la sociedad. Gracias a un proceso de transformación del Estado, que potenció la digitalización, la anticipación y la planificación sobre temas estratégicos con provincias, sectores productivos y actores sociales.

El camino al desarrollo integral habrá permitido superar las tensiones clásicas que plantearon restricciones a la Argentina. La restricción externa, por supuesto. Pero también las restricciones internas. Esto no se desarrolló a partir de un acuerdo unánime, sino con la construcción de un nuevo sentido social. Un consenso social ampliamente

mayoritario que coloque el eje en el bienestar social integral, en el derecho a vivir en un país que genera empleos de calidad, donde es posible desarrollarse individual y colectivamente, con el estudio, el empleo, la vivienda, el acceso a los derechos, los derechos a la diversidad, a la identidad y la sostenibilidad ambiental para que realmente el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad sean constitutivos de la convivencia social.

Eso implica también abrir el debate acerca de los pasados a los que la Argentina no quiere regresar. Hemos logrado como sociedad un amplio consenso acerca del Nunca Más al terrorismo de Estado. Hay otros pasados, de endeudamiento, destrucción de capacidades productivas, de destrucción de empleo, de graves desigualdades sobre las que no se podía hablar, a los que ya no debemos regresar.

Hay un camino, entonces, para que la Argentina logre transformar su matriz productiva, distributiva, energética, territorial y de género. Si se logra esto, habrá condiciones para que las personas y los grupos puedan alcanzar una vida buena, una vida plena, un bienestar integral. Y también habrá condiciones para imaginar otras transformaciones con el horizonte de una igualdad de raíz.

Ninguna sociedad conocida es un paraíso. Pero hoy la Argentina tiene una enorme oportunidad y puede construir un futuro donde la enorme mayoría de la población pueda vivir mucho mejor. Un futuro donde también otros futuros sean deseables y también sean posibles. Un futuro donde la individualidad, que nada tiene que ver con el individualismo, permita construir una fuerte comunidad. Una comunidad



preocupada e interesada en la situación y el destino de todos y todas sus integrantes. Si acordamos con esta imagen de la Argentina futura, del país que queremos para los próximos 10 o 15 años, y considerando también un plazo temporal más amplio, podemos continuar discutiendo y elaborando en base a nuevos interrogantes, el diseño específico de los caminos a seguir en distintos temas y a distintas escalas nacionales.

Así, podemos interrogarnos, por ejemplo, ¿cuál sería el futuro deseable para cada provincia y cada localidad, que contribuya a plasmar el futuro deseable general, y que a la vez se beneficie de este futuro nacional? ¿Cómo se puede construir participativamente esos futuros? ¿Qué otros temas que no se abordaron en este estudio hace falta incorporar o profundizar para nuestro futuro deseable? ¿Qué otras perspectivas suman para hacer factible ese horizonte? ¿Qué otras discusiones fundamentales que no hemos puesto de relieve debemos encarar?

El objetivo de este libro es impulsar esa conversación pública y ese debate de ideas. Es una invitación a cada una y cada uno, a cada grupo y sector, a participar activamente con sus propuestas e iniciativas.

.....





## Referencias bibliográficas

- Abal Medina, P. (2017). “Los movimientos obreros organizados en Argentina (2003-2016)”. En Rodríguez, M. (Ed.). ¿Existe la clase obrera? Capital Intelectual, 21-62.
- Abeles, M. y Amar, A. (2017) La industria manufacturera argentina y su encrucijada. En M. Abeles, M. Cimoli y P. Lavarello (Eds.), Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina, Libros de la CEPAL, N° 149, 112-156.
- Acuña, C. (2020). Presentación En Primer Encuentro Federal de Planificación, Evaluación y Calidad. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. <https://youtu.be/LwMBL4xAOvE>
- Alberola, E., Cantú, C., Cavallino, P. y Mirkov, N. (2021). Fiscal Regimes and the Exchange Rate. Documento de Trabajo N°950 del BIS. <https://www.bis.org/publ/work950.pdf>
- Alier, J. M. (1997). Deuda ecológica y deuda externa. Ecología Política, 14, 157-173.
- Altieri, M. y Nicholls, C. (2000): Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe.
- Andreoni, A., y Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. Structural Change and Economic Dynamics, 48, 136-150. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.10.007>
- Andreoni, A., y Tregenna, F. (2020) Escaping the middle-income technology trap: A comparative analysis of industrial policies in China, Brazil and South Africa. Structural Change and Economic Dynamics, 54, 324-340. [10.1016/j.strueco.2020.05.008](https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.05.008)
- Arroyo, I. (2021). Transición energética: detrás de la tensión entre ambiente y economía. NODAL. <https://www.nodal.am/2021/06/transicion-energetica-detras-de-la-tension-entre-ambiente-y-economia-por-juan-ignacio-arroyo/>
- Arza, V. y Brau, W. (2021). El péndulo en números: un análisis cuantitativo de los vaivenes de la política económica en Argentina entre 1955 y 2018. Desarrollo Económico. Revista De Ciencias Sociales, 61(233), 1-29. <https://ojs.ides.org.ar/index.php/desarrollo-economico/article/view/133>

- Bakas, D., Chortareas, G., y Magkonis, G. (2019). Volatility and growth: a not so straightforward relationship. Oxford Economic Papers, 71(4), 874-907. <https://doi.org/10.1093/oeq/gpy065>
- Barsky, A. y Le Gall, J. (2018). Café de las Ciencias: el desafío de alimentar a las ciudades. Ciclo de charlas organizado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva <https://www.argentina.gob.ar/noticias/cafe-de-las-ciencias-el-desafio-de-alimentar-las-ciudades>
- Bartolomeo, A. y Machin Urbay, G. (S/F). Introducción a la tecnología Blockchain: su impacto en las ciencias económicas. Mimeo. [https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos\\_digitales/15304/14.-introduccionatecnologia.pdf](https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/15304/14.-introduccionatecnologia.pdf)
- Baruj, G. y Drucaroff, S. (2018). Estimaciones del potencial económico del océano en la Argentina. Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación. [http://www.cieci.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/IT10-Pampa-azul\\_vDigital\\_16-abril-2018.pdf](http://www.cieci.org.ar/wp-content/uploads/2018/04/IT10-Pampa-azul_vDigital_16-abril-2018.pdf)
- Basualdo, E. (2008). La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales. En Derechos Humanos en Argentina. Informe CELS. Siglo XXI Editores, 307-326.
- Bianchi, A. y Cravero, A. (S/F). Atlas climático digital de la República Argentina. SIG Ambiental, productivo y socioeconómico para el ordenamiento territorial. [http://appweb.inta.gov.ar/w3/prorenea/info/resultados/atlas\\_climatico\\_arg/atlas\\_clima\\_arg\\_p\\_ep.htm](http://appweb.inta.gov.ar/w3/prorenea/info/resultados/atlas_climatico_arg/atlas_clima_arg_p_ep.htm)
- Bocchetto, R., Gauna, D., Bravo, G., González, C., Rearte, M., Molina Tirado, L., Hilbert, J., Eisenberg, P., Lecuona, R., Taraborrelli, D., Papagno, S., Vaudagna, S. (marzo, 2021). Bioeconomía del Norte Argentino: situación actual, potencialidades y futuros posibles. Proyecto “Bioeconomía Argentina: Construyendo un Futuro Inteligente y Sustentable para el Norte Argentino 2030”. MINCyT - INTAINTI-UNNE-UNSa-UNSE. Síntesis para Tomadores de Decisiones. Buenos Aires. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/9399>
- Brest López, C., García Díaz, F. y Rapetti, M. (2019). El desafío exportador de Argentina. CIPECC, Documento de Trabajo N°190.
- Burijovich, J.; Sy, A.; Drovetta, R. y Buhlman, S. (2021). Nuevo pacto por la salud

- en la Argentina postpandemia. Foro Universitario del Futuro, Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/salud\\_prevenccion\\_y\\_estrategia\\_sanitaria.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/salud_prevenccion_y_estrategia_sanitaria.pdf)
- Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes. <https://www.casafe.org/>
- Cao, H., Rey, M., y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, (27), 67-99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>
- Castellani, A. y de Anchorena, B. (2020). La transformación del Estado: desafíos de la función pública en pandemia. En AAVV, En Pandemia. Desafíos y respuestas desde la sociedad, El Estado y la universidad pública. Universidad Nacional de Hurlingham.
- Casullo, M. E. (2021). Nuevas Capacidades Estatales. Foro Universitario del Futuro, Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado\\_y\\_capacidades\\_estatales-argentina-futura.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estado_y_capacidades_estatales-argentina-futura.pdf)
- Censo Agropecuario Nacional 2018. <https://www.indec.gob.ar/>
- Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP) (2021). El comercio exterior de Argentina. Una radiografía de las exportaciones de bienes en el siglo XXI. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/el\\_comercio\\_exterior\\_de\\_argentina.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/el_comercio_exterior_de_argentina.pdf)
- CEPAL (2016). Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios. Disponible en <https://www.cepal.org/>
- CEPAL (2021). El futuro de la matriz productiva argentina: consensos y nuevas perspectivas. Foro Universitario del Futuro, Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/futuros\\_de\\_la\\_matriz\\_productiva\\_editado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/futuros_de_la_matriz_productiva_editado.pdf)
- Cerdá, E., Kiehr, J. y Sarandón, S. (2016). La Aurora: producción agroecológica de cereales y carne en una granja extensiva al sur de Buenos Aires. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). <https://www.fao.org/>

- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo, Nro. 208, CEPAL.
- Chang, H. J. (2002). Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. Anthem Press.
- Ciclo de Entrevistas Ciudades Ecológicas (2020). Centro de Formación y Pensamiento Género. <https://www.youtube.com/channel/UCpdiNJuufqZN2n6xWleUFZA>
- Coatz, D. y Schteingart, D. (2016). La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales. En Boletín informativo Techint N°353. <https://www.uia.org.ar/centro-de-estudios/2605/la-industria-argentina-en-el-siglo-xxi-entre-los-avatares-de-la-coyuntura-y-los-desafios-estructurales/>
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2011). El rompecabezas productivo argentino. Una mirada actualizada para el diseño de políticas. En Boletín Informativo Techint N° 334, 17-43.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Formosa. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44461>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). El futuro de la matriz productiva argentina: consensos y nuevas perspectivas. Documento del Foro Universitario del Futuro. CEPAL-Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/futuros\\_de\\_la\\_matriz\\_productiva\\_editado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/futuros_de_la_matriz_productiva_editado.pdf)
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad Instituto- Fundación Deustro.
- CTEP (2019). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. Recuperado de <http://ctepargentina.org/>
- De Anchorena, B. (2020). Construyendo un Estado presente: Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal. Cuadernos Del INAP (CUINAP), 1(47)

- Diamand, M. (1983). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? En Conferencia sobre Medidas de Cambio Político Económico en América Latina.
- Dosi, G., Pavitt, K., y Soete, L. (1990). The economics of technical change and international trade. LEM Book Series.
- Ergas, H. [1987]. The importance of technology policy. En P. Dasgupta y P. Stoneman (eds.), *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge University Press, 51-96.
- Escolar, M. (2013). La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7, (2): 441-451.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 35, (140), 529-562.
- Fiszbein, M. (2015). La economía del stop and go: las ideas estructuralistas en argentina, 1945-1976. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* 55, 216, 187-210.
- Foro Interuniversitario de Especialistas en Litio de la Argentina. Litio 2021 en la Argentina ¿Una política soberana? Consejo Interuniversitario Nacional. [www.cin.edu.ar/litio-2021-en-la-argentina-una-politica-soberana/](http://www.cin.edu.ar/litio-2021-en-la-argentina-una-politica-soberana/)
- Fraser, N. (2019). ¡Contrahegemonía ya! Por un populismo progresista que enfrente al neoliberalismo. Siglo Veintiuno Editores.
- Frohmann, A. y Olmos, X. (2013). Huella de carbono, exportaciones y estrategias empresariales frente al cambio climático. Colección Documentos de Proyectos. CEPAL. <https://www.cepal.org/>
- Gallopin, G. C. (2004). La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 91, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.
- Gasparini, L., Tornarolli, L., y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. CEDLAS, CIPPEC, PNUD. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf>
- Girardelli, G. (2018). Principales regiones hortícolas del país. (Ilustración)



[https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Argentina\\_-\\_Principales\\_regiones\\_hort%C3%ADcolas\\_del\\_pa%C3%ADs.svg#file](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Argentina_-_Principales_regiones_hort%C3%ADcolas_del_pa%C3%ADs.svg#file)

Goites, E., Tito, G., Nugent, P., Patrouilleau, M., Vitale, J., Perez, A., Giobellina, B., Escolá, F., Cardozo, F., Hernandez Toso, F. y Dalmasso, C. (2020). Espacios agrícolas periurbanos: oportunidades y desafíos para la planificación y gestión territorial en Argentina. INTA Ediciones.

González, L. y Lodola, G. (2021). Federalismo del siglo XXI. Foro Universitario del Futuro, Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo\\_siglo\\_xxi\\_editado\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo_siglo_xxi_editado_0.pdf)

Gutiérrez, R. (2017). ¿Hacia un nuevo modelo? Avances en la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En M.G. Günther | y R. A. Gutiérrez (Coord.), La política del ambiente en América Latina. CLACSO.

Hurtado, D. (2021). La transición energética. Impacto en el cambio climático y potencialidad en la industrialización argentina. El cohete a la Luna. [www.elcohetelaluna.com/la-transicion-energetica-2/](http://www.elcohetelaluna.com/la-transicion-energetica-2/).

INDEC (2020). Origen provincial de las exportaciones. Informes técnicos, Vol 5, N°44.

Infante-Amate, J., González de Molina, M. G. y Toledo, V. M. (2017). El metabolismo social. Historia, métodos y principales aportaciones. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. Vol. 27: 130-152.

Instituto de Desarrollo Sustentable de Rafaela. <http://rafaela-sustentable.com.ar/>

Instituto Geográfico Nacional (IGN). (2020). Argentina y el mundo: Rasgos y componentes del territorio argentino. ANIDA. Atlas Nacional Interactivo de Argentina. Instituto Geográfico Nacional. [https://static.ign.gob.ar/anida/fasciculos/fasc\\_rasgos\\_componentes.pdf](https://static.ign.gob.ar/anida/fasciculos/fasc_rasgos_componentes.pdf)

Kessler, G. y Assusa, G. (2021). Pobreza, desigualdad y exclusión social. Foro Universitario del Futuro, Argentina Futura, Jefatura de Gabinete de Ministros. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pobreza\\_y\\_desigualdad\\_editado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pobreza_y_desigualdad_editado.pdf)

Kozel, A., Lacoste, C. y Feingold, S. (2016). Bioeconomía y desarrollo

- sostenible. Hacia una agenda del INTA. Informe interno IIPyPP. INTA, mimeo.
- Lahoud, G. (2009). La problemática de la gestión del agua en la Argentina: usos y sostenibilidad. Revista Mirada: Investigación en Ciencias Sociales, Vol. 2, N° 3, 47-68. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/mirada>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J., Giménez Hutton, T. Rodríguez, S. y Ferlicca, F. (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. CIPPEC.
- Lawson, M.; Parvez But., A.; Harvey, R.; Sarosi, D.; Coffey, C.; Paget, J. y Thekkudan, J. (2020). El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad. OXFAM. <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>
- López, A., Pascuini, P. y Alvarez, V. (2021). Integración local y derrames tecnológicos en el sector espacial argentino: situación y potencialidades. Documentos de Trabajo del CCE N° 8, Consejo para el Cambio Estructural – Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt\\_8\\_-\\_sector\\_espatial\\_argentino\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt_8_-_sector_espatial_argentino_1.pdf)
- Lozano, F. (2012). La Producción de Hortalizas en Argentina. Secretaría de Comercio Interior. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. Gerencia de Calidad y Tecnología. <https://www.academia.edu/23974120/La-produccion-de-hortalizas-en-argentina>
- Maddison Project Database (2020). Bolt, Jutta and Jan Luiten van Zanden (2020). Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update. <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2020>
- Magud, N. y Sosa, S. (2010). When and why worry about exchange rate appreciations? FMI, Documento de Trabajo N°271. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/When-and-Why-Worry-About-Real-Exchange-Rate-Appreciation-The-Missing-Link-Between-Dutch-24395>
- Manuel-Navarrete, D. y Gallopín, G. (2007). Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la pampa argentina y áreas extrapampeanas. Serie Seminarios y Conferencias No. 50. CEPAL.

- Martínez Nogueira, R. (2007). Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos. PNUD.
- Mateo, J. y Suster, M. (2021). Hacia la economía del hidrógeno: perspectivas de la agenda internacional y las oportunidades locales. Documentos de Trabajo del CCE, N° 7, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt\\_7\\_-\\_hidrogeno.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt_7_-_hidrogeno.pdf)
- Máttar, J. y Perrotti, D. E. (Editores) (2014). Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36762>
- Mazzucato, M. (2015). Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-oriented Public Sector. Economics Working Paper No. 824. Levy Economics Institute.
- Merke, F. y Möhle, E. (2021) Una política exterior para el cambio climático. Le Monde Diplomatique, 265, Julio.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021). Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_2020-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023.pdf)
- Mora, A., Piccolo, P., Peinado, G., y Ganem, J. (2020). La Deuda Externa y la Deuda Ecológica, dos caras de la misma moneda.: El intercambio ecológicamente desigual entre Argentina y el resto del mundo. Cuadernos De Economía Crítica, 7(13), 39-64.
- Morra, F. (2014). Moderando inflaciones moderadas. Documento de Trabajo N°106, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. <https://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2017/05/doc106.pdf>
- Mouffe, C. (2007). El retorno a lo político. F.C.E.
- Natalucci, A. (2017). El sindicalismo peronista durante el kirchnerismo (2003-2015). En Rodríguez, M. (Ed.). ¿Existe la clase obrera? Capital Intelectual,

63-124.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. En revista Nueva Sociedad N°128.

Osizlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.

Palazzo, G., Feole, M., Gutman, M., Bercovich, S., Pezzarini, L., Dias Lourenco, M. y Bril Mascarenhas, T. (2021). El potencial productivo verde de la Argentina: evidencias y propuestas para una política de desarrollo. Fundar, Documento de Trabajo N°3.

Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (2021). <https://www.ipcc.ch/>

Patrouilleau, R. D., Kozel, A. y Lacoste, C. H. (2015). Un nudo en el foco: vigilancia prospectiva del Sistema Agroalimentario Argentino 2015. INTA Ediciones.

Peinado, Guillermo (2018). Economía Ecológica y comercio internacional: el intercambio ecológicamente desigual como visibilizador de los flujos ocultos del comercio internacional. Revista Economía, 70, 53-69.

Piketty, T. (2015). La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de los recursos. Siglo Veintiuno Editores. <https://ourworldindata.org/>

Plan Nacional del Agua (PNA). (2017). [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_nacional\\_agua\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_agua_.pdf)

Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En A. Bárcena y A. Prado (Eds.), Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI, Libros de la CEPAL, N° 132.

Porta, F. (2016). La estructura productiva argentina: problemas vigentes y desafíos pendientes. Voces en el Fénix, 53: 90-97.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 39, No. 2, 531-565.

Programa E-basura UNLP. <https://e-basura.unlp.edu.ar/>

- Pucciarelli, A. R. (1999). Dilemas irresueltos de la historia reciente de la sociedad argentina. En Pucciarelli, A. (Ed), La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN, Eudeba, 23-56.
- Rajzman, N. (2021). Oportunidades y desafíos para la minería en Argentina. Estudio de caso: Mercado global de cobre. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 6, Centro de Estudios para la Producción XXI, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt\\_6\\_oportunidades\\_y\\_desafios\\_de\\_la\\_mineria\\_en\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt_6_oportunidades_y_desafios_de_la_mineria_en_argentina_0.pdf)
- Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Acuña, C. Martínez Nogueira R. y Repetto, F., Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Programa de Modernización del Estado. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)
- Repetto, F. (2021). Retos de la gestión en políticas sociales. Ciclo Perspectivas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Roger, D. (2019). Alternativas y propuestas para un desarrollo industrial, tecnológico y científico basado en la energía. Márgenes revista de economía Política Año v - N° 5. Publicación del Instituto de Industria, UNGS.
- Rondón Toro, E., Szantó Narea, M., Pacheco, J., Contreras E., Gálvez, A. (2016). Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios. Manuales de la CEPAL, N° 2. CEPAL. <https://www.cepal.org/>
- Rovere, M. (1999). Redes En Salud; Un Nuevo Paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad. Rosario: Edición Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte.
- Saidón, M. (Comp.) (2020). Explicar la innovación en políticas públicas. La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos. Editorial Teseo.

- Schteingart, D., Molina, M. y Fernández Massi, M (2021). La densidad de la estructura productiva y el empleo. Documentos de Trabajo del CEP XXI N° 9, Centro de Estudios para la Producción XXI, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt\\_9\\_la\\_densidad\\_de\\_la\\_estructura\\_productiva\\_y\\_el\\_empleo\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/03/dt_9_la_densidad_de_la_estructura_productiva_y_el_empleo_2.pdf)
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2015). Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. SAyDS y Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.
- Servicio Geológico de EE. UU. 2021. Mineral Commodity Summaries 2021.
- Tittonell, P. (2019). Las transiciones agroecológicas: múltiples escalas, niveles y desafíos. Revista De La Facultad De Ciencias Agrarias, UNCuyo, 51(1), 231-246.
- Velázquez, G., Mikkelsen, C. y Linares, S. (2014). Calidad de vida en Argentina: ranking del bienestar por departamentos. Editorial UNICEN.
- Vilas, C. (2007). Pensar el Estado. Ediciones de la UNLA.
- Zeolla, N., Telechea, J. M. y Veiras, J. (2020). Integración financiera y crisis de balance de pagos en la globalización financiera temprana. La experiencia argentina 1820-1890. Revista de Ciencias Sociales. Segunda época. N° 38, 13-37. <https://ediciones.unq.edu.ar/580-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-38.html>



## Agradecimientos

Agradecemos al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y a las universidades nacionales por haber creado junto a Argentina Futura el Foro Universitario del Futuro, a través del cual se discutieron los ejes de este trabajo, con 19 foros centrales realizados con participación de más de 3000 referentes académicos, científicas y científicos de centros de investigación de todo el país. A esto sumaron otros regionales llevados a cabo por distintas universidades del país.

Un agradecimiento a quienes coordinaron los Foros Universitarios del Futuro, que motivaron la participación de especialistas de todo el país y aportaron insumos para este trabajo: Dora Barrancos, Gabriel Kessler, María Esperanza Casullo, Oscar Madoery, Sebastián Barros, Marta Novick, Germán Lodola, Lucas González, María Gabriela Merlinsky, Luis Couyoupetrou, Gabriel Brener, Ramiro Segura, María Cristina Cravino, Walter Robledo, Bernabé Malacalza, Daniel Feierstein, Carlos Pérez Rasetti, Víctor Abramovich, Andrea Catenazzi, Jacinta Buriyovich y Anabella Busso.

Agradecemos también al Sistema de Naciones Unidas en Argentina, no solo por el apoyo financiero para el Foro Universitario del Futuro, sino por sus valiosos aportes en los talleres realizados donde fuimos discutiendo las distintas problemáticas. Valoramos especialmente el apoyo brindado por la Oficina del Coordinador Residente, a través de Roberto Valent y de Jéssica Braver.

Agradecemos a CEPAL Argentina por involucrarse en el desarrollo del “Foro Universitario: Futuros de la Matriz Productiva”, y a su director Martín Abeles por llevar adelante la coordinación de este trabajo.

Agradecemos a la Fundación Friedrich Ebert (FES) por su apoyo al Foro Universitario del Futuro y a la producción de documentos temáticos sobre varios de los temas trabajados.



A FLACSO Argentina por colaborar en el proceso de gestión para el desarrollo de documentos de trabajo.

Un agradecimiento especial a quienes leyeron y comentaron versiones preliminares del escrito e hicieron aportes, a Ana Castellani, Daniel Schteingart, Cecilia Nicolini, Ricardo Forster, Roxana Mazzola, Florencia Mitchell, Mercedes D' Alessandro y Emanuel Ayala.

A quienes apoyaron el trabajo de los foros universitarios, la sistematización de las propuestas en los informes y aportaron insumos: Soledad Villafaña, Verónica Robert, Ignacio Cretini, Gustavo Galli, Graciela Favilli, Celeste Varella, Florencia Serra, Inés Córdoba, Mónica Casanovas, Pedro Lusarreta, Facundo Martín, Pablo Asa, Javier Araujo, Melina Tobías, Ana Catalano, Mariel Payo Esper, Anahí Amar, Mariana Minervini, Juan Martín Bustos, Gonzalo Assusa, Roberto Marengo, Antonio Nicolau, Matías Bianchi, Adrián Iulita, Julián Rebón y Sebastián Schulz.

A las más de 500 personas que participaron del Foro Universitario del Futuro enviando sus propuestas y debatiendo y aportando activamente en los 19 foros y en los talleres temáticos.

Sin la colaboración, el aporte y el compromiso de todas estas personas, este libro no hubiera sido posible. Cada persona aportó en temas particulares. Sin embargo, la organización y sistematización de los aportes, la idea global y los eventuales errores, son producto de un proceso de trabajo del equipo de Argentina Futura y exclusiva responsabilidad de quienes formamos parte del mismo.

• • • • •







# Argentina > futura

**Argentina Futura** es un espacio de producción de pensamiento colectivo sobre los futuros posibles del país en el contexto global, con perspectiva plural y federal, que funciona dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Tiene como objetivo aportar a la construcción de una visión de mediano y largo plazo para la Argentina. Anteriormente ha publicado: El futuro después del Covid-19 y Libro abierto del Futuro, y ha producido Futuralia, un programa de televisión, junto a la TV Pública.

Para la preparación de este libro se reunieron especialistas a través del Foro Universitario del Futuro y se organizaron talleres, junto al Consejo Interuniversitario Nacional y Naciones Unidas. Este libro recoge esos insumo y propone una síntesis para multiplicar y profundizar los debates y los diálogos necesarios en el desarrollo integral de la Argentina.

• • • • •

## Alejandro Grimson

Doctor en Antropología. Se ha especializado en procesos migratorios, zonas de frontera, culturas políticas, identidades e interculturalidad, movimientos sociales. Investigador principal del CONICET y docente del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la UNSAM. Asesor presidencial y coordinador del programa **Argentina Futura**.

## María Mercedes Patrouilleau

Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora del INTA y docente universitaria. Se especializa en el desarrollo epistemológico y metodológico de la prospectiva y de los estudios del futuro y en su vinculación con las políticas públicas. Asesora de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

## Nahuel Sosa

Licenciado y Profesor en Sociología. Abogado y Director del Centro de Formación y Pensamiento Génera. Docente de nivel medio y superior.

Analista político y divulgador científico. Trabaja temas referidos a democracia, élites y discursos de odio. Asesor de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Este libro es una exploración del futuro deseable y posible para la Argentina. Deseable porque partimos de fuertes convicciones democráticas, igualitarias, de justicia social. Posible porque este libro no es una expresión de deseos, sino el análisis de un camino que la Argentina puede recorrer en varios años, avanzando paso a paso. Nuestro país tiene hoy una enorme oportunidad.

Si se logra recorrer un camino de desarrollo integral la Argentina transformará su matriz productiva, su estructura distributiva, su matriz energética, la desigualdad territorial y la actual desigualdad de género. Lograr esto implica construir las condiciones para que las personas y los grupos puedan alcanzar una vida plena, un bienestar integral. Y también habrá condiciones para imaginar otras transformaciones con el horizonte de una igualdad de raíz.

Las utopías son necesarias para caminar. Necesitamos hacerlo desarmando esquemas predefinidos y ampliando los límites de la imaginación social. Es clave producir anhelos nacionales, múltiples y compatibles. Necesitamos, a su vez, democratizar el deseo, que las ciudadanas y los ciudadanos, que no sólo tengan derecho a defenderse, sino que también puedan desplegar sus propias visiones del porvenir. Que puedan, en definitiva, construir un nuevo futuro.

Recogiendo aportes del **Foro Universitario del Futuro**, de intercambios con referentes del mundo de la investigación, la academia, la intelectualidad y conocimiento técnico, el Programa Argentina Futura propone una visión y trayectorias posibles para construir el futuro deseable del desarrollo integral en Argentina para un mediano y largo plazo.

Cuestiones como el cambio climático, el bimonetarismo, la lucha contra la desigualdad social, las nuevas formas del Estado y del territorio en el futuro, la diversificación de núcleos urbanos, los nuevos senderos productivos, constituyen algunos de los desafíos que se analizan para abrir nuevos debates, lenguajes y horizontes en la Argentina.

El libro es una invitación al pensamiento, el debate, el intercambio. A pensar nuevos horizontes. A activar los espacios colectivos de discusión y transformación.