

Economía y sociedad
Desarrollo Regional
Perspectiva internacional
Coyuntura
Debates

Anuario 2002 / Rosario

Desarrollo y Región

1

¿Hacia dónde vamos?





**Disfrutemos nuestra provincia
todo el año...**



Gobierno de
SANTA FE

DIRECCION PROVINCIAL DE TURISMO

Puerto de Santa Fe Cabecera Dique 1 - 3000 Santa Fe

TEL (0342) 4574824 / 4574825

turismo@magic.santafe.gov.ar





PALADINI

Alimentos
Argentinos



ADD es una herramienta para la gestión avanzada, orientada fundamentalmente al registro universal de sucesos y su conocimiento, tanto ellos esten centralizados o distribuidos, utilizando tecnología internet. Aporta técnicas avanzadas de gestión en una efectiva relación costo performance.

Asistente
Dinamico de
Direccion

www.add-knowledge.ws



Más de 39 años apoyando el crecimiento de la región.

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



www.rossetti.com.ar



Litoral Gas

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

www.litoral-gas.com.ar

Desarrollo y Región

Revista / Libro



www.desarrolloyregion.com
El sitio del Gran Rosario

Desarrollo y Región 1
¿Hacia dónde vamos?
Anuario 2002

Director

Juan Carlos Venesia

Coordinación General

Analía Benítez

Carlos Cardozo

Relaciones Públicas

Viviana Franetovich

Consejo Editor

Rafael Ielpi

Luciando Durand

Mariana Caminotti

Carlos Scabuzzo

Marcelo Barrale

Zulma Dinelli

Silvina Darigo

Logística y distribución

Jorge Soria / Hugo Pinto / Miguel González

Diseño Editorial

Arq. Dg. Javier Armentano

Fotografías:

César Arfeliz,

Néstor Juncos, Hugo Goñi, Quicho Fenisi, Jano.

Copyright 2002-07-25

Fundación Instituto de Desarrollo Regional

Balcarce 1793 / 2000 Rosario

Te.: (0341) 4855301 / 09

E-mail: fidr@arnet.com.ar

Queda hecho el depósito

que establece la ley 11.723

ISBN N° 987-96397-8-2

Prohibida la reproducción total o parcial.

Esta tirada de 1000 ejemplares se terminó

de imprimir en agosto de 2002

Editorial Amalevi

Mendoza 1851 / 2000 Rosario

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

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

Índice

PRÓLOGO	11
JUAN CARLOS VENESIA	

Capítulo 1		
ECONOMÍA Y SOCIEDAD		9
• Performance de la economía en la Provincia de Santa Fe	17	
ANA INÉS NAVARRO DE GIMBATTI		
• ¿Cómo financiar la estructura ante el default?	53	
TULIO CECCONI, MARÍA FERNANDA GHILARDI, JORGELINA CECCONI		
• La crisis de un orden social. ¿Por qué Argentina no se desarrolla?	63	
OSCAR MADOERY		
• Acerca de la crisis del sistema financiero argentino	79	
MARCELO MARTINETTI		
• Política y economía. Interdependencia para el crecimiento	91	
ROBERTO S. FATTAL JAEF		

Capítulo 2	
DESARROLLO REGIONAL	
• Cómo lograr el desarrollo. La experiencia de la agroexportación	99
PABLO FERRÉS	
• Siembra directa y biotecnología, una oportunidad para el Mercosur	107
VÍCTOR H. TRUCCO	
• El transporte de cargas en el proceso de integración regional. Necesidades y desafíos en un mercado sin fronteras	113
SILVIA SUDOL	
• Los constructores del futuro	119
EDUARDO BLANDO	

DOSSIER INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL 127
INFORME Ps. ANALÍA BENÍTEZ / LIC. MARIANA CAMINOTTI

10

Capítulo 3

PERSPECTIVA INTERNACIONAL

- Estados Unidos y América Latina: la distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados..... 145
ANABELLA BUSO
- Las políticas exteriores de Argentina y Brasil en la década del 90 frente a áreas de prioridad secundaria. El caso Sudáfrica 169
GLADYS LECCHINI DE ALVAREZ
- Entre la impugnación al orden mundial unipolar y la competencia por conducirlo 197
ENTREVISTA A GUSTAVO MARINI

DOSSIER ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

- Entrevista a **Jorge Castro** 208
- Entrevista a **Juan Llach** 215
- Entrevista a **Hugo Quiroga** 216
- Entrevista a **Marcelo Cavarozzi** 224

Capítulo 4

COYUNTURA

- Argentina en la encrucijada: La opción electoral 233
ANDRÉS MAUTONE
- Rosario, ¿sólo un problema de imagen? 239
EDUARDO SEMINARA

• La crisis de legitimidad parlamentaria	247
LILIAN FERRO	
• El rol de los medios de comunicación en la crisis política argentina	251
EDUARDO ZUKERNIK	

11

Capítulo 5

DEBATES

• La importancia de los entes reguladores en los servicios públicos domiciliarios	259
FRANCISCO JAVIER FUNES	
• Papel del tercer sector en el proceso de reconstitución argentino	265
ADALBERTO A. DAMIANOVICH	
• Partidos políticos: de la crítica necesaria a su revalorización	273
MARÍA EUGENIA BERTONE	
• Notas sobre la educación. ¿Partera de la historia u opio de los pueblos?	283
PEDRO ROMERO, JOSÉ ROMERO	
• Sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en Santa Fe	291
JORGE SIMÓN	

DOSSIER FORO DEL BICENTENARIO

299

Informe Carlos Scabuzzo

Juan Carlos Venesia

Presidente del Instituto de Desarrollo Regional

Un espacio para el desafío actual

Prólogo

13

A pocos años de su segundo centenario como Nación, Argentina atraviesa una profunda y compleja crisis económica, política, social e institucional, que impone la urgente tarea de **replantear nuestra razón de ser como país**, sentando las bases para **recrear el tejido social y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones públicas**.

Sin duda, esta crisis constituye un **momento de inflexión histórica** difícil y doloroso, pero frente a la alternativa del caos y la decadencia, las dificultades del presente también pueden constituir una **ventana de oportunidades** para reconstruir un modelo de Nación próspera, equitativa y solidaria, capaz de replantear su destino colectivo y reinsertarse en el mundo, aprovechando sus potencialidades y ventajas particulares.

Para asumir estos desafíos y recobrar protagonismo ante el contexto internacional, **Argentina necesita contar con una clara estrategia de desarrollo**, sobre la base de un modelo de crecimiento económico continuo y sostenido. La inserción e integración constituye un factor clave porque, como demuestra nuestra historia económica, los mayores niveles de crecimiento del país se dieron justamente durante los ciclos de mayor integración.

En un escenario de **creciente globalización de la economía**, no son viables las «utopías autárquicas», ni los modelos predefinidos. En el marco de las profundas transformaciones que han sufrido en las últimas décadas la dinámicas y fisonomía de la sociedad contemporánea, la **competitividad de un país** no está dada ya por la simple existencia de «ventajas comparativas» clásicas (recursos naturales, geografía) —que son sin duda condiciones necesarias pero no suficientes para el logro del crecimiento y el desarrollo— sino por las **ventajas competi-**

vas que sea capaz de construir a partir de sus recursos específicos y del posicionamiento estratégico que consiga adoptar y proyectar a escala internacional.

Por lo tanto, hoy resulta imprescindible aumentar el nivel de nuestras exportaciones, agregándoles valor, incrementando sustancialmente su relación con el PBI, eliminando trabas y aranceles al **sector agroalimentario**, núcleo de la producción de nuestra región. Sin descuidar el desarrollo del mercado interno, el impulso a las exportaciones será la herramienta que nos permitirá insertarnos rápidamente y ser confiables ante el exterior.

14

Para consolidar esta estrategia, será esencial lograr acuerdos sustentables en el tiempo entre los distintos actores públicos y privados, estableciendo modalidades nuevas y «virtuosas» de relacionamiento para el logro de una mayor prosperidad y bienestar general, y de allí que resulte hoy central **replantearnos tanto el rol como la fisonomía del Estado argentino**.

Frente a las utopías del «Estado mínimo», y alejando al mismo tiempo el fantasma del «Estado Predatorio», sobredimensionado e ineficiente en muchos aspectos (algo especialmente relevante para América latina en general y la Argentina en particular), **la experiencia internacional demuestra que en aquellos países que se desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX contaron con Estados activos**, verdaderos «agentes de desarrollo», con capacidad de gestión estratégica y de negociación, debidamente articulados con los actores económicos de sus sociedades, sin descuidar el objetivo de aumentar la prosperidad general.

Para los argentinos, asumir este reto no implica emular modelos. Por el contrario, implica ser capaces de **aprender de las buenas experiencias y lograr superar una situación en la cual el Estado argentino se presenta en muchos aspectos como «problema»**, encontrando **mecanismos para que el Estado pueda ser adecuadamente reformado, constituyéndose así en «parte de la solución»**, parafraseando la fórmula interpretativa formulada oportunamente por Peter Evans en sus estudios de la experiencia del Sudeste de Asia.

Por lo tanto, **es fundamental que los argentinos logremos recrear una visión común** que nos permita definir qué lugar queremos ocupar en el mundo, qué tipo de sociedad y qué modelo de desarrollo somos capaces de construir, transparentando y democratizando las formas de hacer política, superando los déficits de legitimidad de nuestro régimen político actual y fundamentalmente, recuperando y fortaleciendo **capital social, pilar de todo proceso de transformación y cambio democrático**.



Para recrear esta visión común es que nace **Desarrollo y Región**, iniciativa editorial que desde el **Instituto de Desarrollo Regional** se propone ocupar un espacio de reflexión multidisciplinario y plural, que nos permita encontrar los consensos necesarios que nuestra coyuntura histórica exige.

Desde el ámbito regional del Gran Rosario, con una perspectiva amplia, entendiendo que **la región solo crecerá y modificará su actual situación con un fuerte compromiso**, es que creemos que efectivamente hay un espacio a cubrir desde la reflexión, con propuestas claras y concretas. Esto es mas necesario todavía cuando nuestra sociedad atraviesa momentos de alta incertidumbre.

15

Desarrollo y Región pretende constituirse en un medio a través del cual nuestros intelectuales, empresarios y decisores públicos se encuentren para pensar y formular los cambios que nuestra sociedad necesita. **Agradecemos a los columnistas, colaboradores, empresas que nos apoyaron y a todos quienes de una forma u otra participan de nuestras actividades.**

Asumiendo el compromiso permanente con nuestra Región, como con una Argentina que merece todo nuestro esfuerzo. ●

Juan Carlos Venesia
Rosario, agosto de 2002.

Economía y Sociedad

Ana Inés Navarro de Gimbatti

Licenciada en Economía

Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo de la Universidad Austral.

Con la colaboración de:

Fernanda Méndez

IDIED - Universidad Austral

Performance de la economía en la Provincia de Santa Fe

Ana Inés Navarro de Gimbatti

19

Inmersa en la más extensa y profunda recesión que se recuerde y cuando aún no parecía tener fin el excepcional descalabro político de fines del año 2001, ni mucho menos las desastrosas consecuencias financieras que lo acompañaban; la economía argentina recibió el impacto de una mega devaluación/depreciación. El tipo de cambio se triplicó, disparando inmediatamente los precios de los bienes que se comercian internacionalmente (bienes transables), los que a su vez arrastraron los de los bienes que forman la canasta de gasto de las familias argentinas y provocaron una creciente reducción del poder adquisitivo de los asalariados. En consecuencia, la economía argentina se contrajo abruptamente en los primeros meses del año y el desempleo continuó su escalada ascendente. La información disponible muestra que el Producto Bruto Interno (PBI) se contrajo en el primer trimestre de este año un 16,3% en comparación con idéntico período del año pasado. Las estadísticas de desempleo medidas en mayo aún no se conocen...

A las consecuencias macroeconómicas arriba señaladas, la devaluación agrega un componente microeconómico sustancial: un fuerte cambio de precios relativos que favorece a los sectores que producen bienes transables y penaliza a los que producen bienes o servicios no comerciados internacionalmente (bienes no transables). Matizado en el caso argentino por la reintroducción de las retenciones a las exportaciones que tienden a reducir la mejora de precios relativos.

¿Cómo impacta este nuevo escenario económico a la producción y actividad económica en la provincia de Santa Fe? ¿Existen ventajas diferenciadoras que permitan pensar que la economía de la provincia puede despegarse de la performance económica general del país?

Uno de los rasgos distintivos de la provincia de Santa Fe es que en ella se localiza el grueso de las cadenas exportadoras de manufacturas basadas en productos agropecuarios (MOA), caracterizadas por su alta competitividad internacional y por los encadenamientos productivos que las mismas generan a partir de sus propios procesos productivos. Reconocer el impacto positivo de precios relativos sobre estos sectores no significa minimizar ni la incertidumbre, ni la completa ausencia de reglas claras y sustentables, ni la inexistencia —pareciera sine die— de mecanismos que financien sus exportaciones; desquiciado entorno que torna muy complejo la toma de decisiones y consecuentemente frena tanto la producción como las inversiones. Pero puede explicar cierto ánimo positivo que se visualiza en éstos días entre los productores agrícolas y de alimentos para la exportación, tanto como entre los que fabrican maquinarias y equipos de capital aplicables a dichos procesos productivos.

Finalmente, también hay que destacar que, el contexto fiscal de la provincia, en cierta medida, resulta un elemento a favor de las decisiones de producción e inversión. El ordenamiento fiscal que se ha sabido mantener en los últimos años, y el correspondiente bajo nivel de endeudamiento, constituyen el mejor reaseguro contra una voracidad fiscal futura que de otro modo podría jaquear la rentabilidad de las empresas locales.

En lo que sigue del artículo, se muestra la performance económica de algunos de los principales sectores productivos de bienes y servicios en la provincia, así como también la situación fiscal mencionada.

Producción agroindustrial

•Sector Lácteo

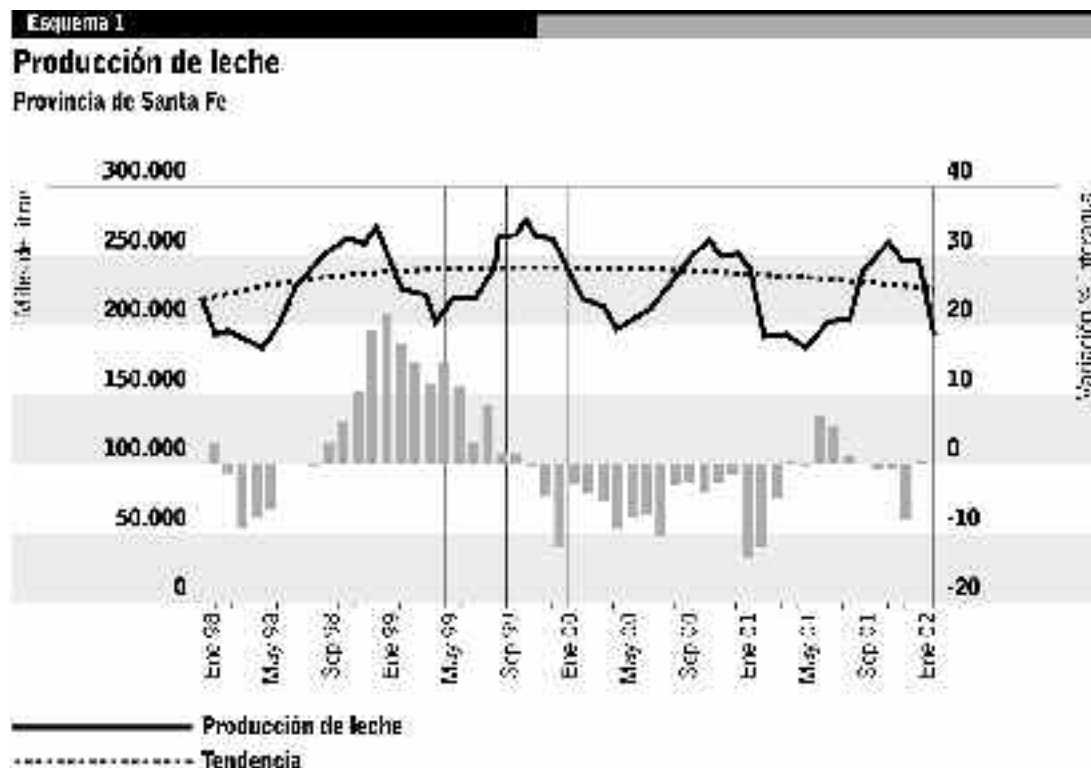
La relevancia del complejo lácteo en la economía santafesina se manifiesta en cada uno de los componentes de la cadena productiva del sector. Los tambos de la cuenca lechera de la provincia, proveen aproximadamente 30% de la materia prima de la industria nacional. Asimismo, las usinas lácteas más importantes del país se localizan en los límites geográficos provinciales. La mayoría de las principales marcas de consumo nacional — Sancor, Milkaut, Ilolay— son locales. Del mismo modo, las industrias locales son responsables de más de 50% de las ventas al mercado externo.

Producción primaria

La cuenca lechera santafesina lleva más de dos largas décadas de transformación hacia un esquema de explotación de alto rendimiento por hectárea. **Menos tambos, menos hectáreas, menos vacas lecheras, pero mucho mayor cantidad de litros de leche y kilogramos de grasa butirosa producidas por hectárea** son el resultado de la concentración experimentada por el sector y de la inversión en nuevas tecnologías de explotación e introducción de mejoras genéticas con animales de alta producción.

En enero de 1999 —registro más elevado de los últimos cuatro años— los tambos de la provincia produjeron más de 278 millones de litros de leche; con posterioridad la producción, mes a mes fue declinando sostenidamente, mostrando tasas interanuales de crecimiento negativo a partir de noviembre de dicho año y durante todo el año siguiente. El comportamiento de la producción durante el año 2001, mostró algún signo de recuperación entre los meses de julio

y septiembre para luego continuar con la performance negativa de los meses anteriores. En el mes de febrero de 2002, la producción de leche en la provincia de Santa Fe resultó 0,68% superior respecto a igual período del año anterior, alcanzando 192.073 miles de litros.



Fuente: Dirección General de Sanidad Animal, Departamento de Lechería del MAGIC. Últimos datos disponibles a junio 2002.

La producción primaria de leche mes a mes se encuentra muy afectada por factores estacionales propios de la naturaleza de su ciclo productivo (cómo la época de parición del rodeo). Adicionalmente, la producción láctea depende del tamaño del rodeo que se dedique a la misma y éste posee su propio ciclo de expansión y contracción, lo que agrega una adicional fuente de variabilidad a la serie de producción. Por ello el análisis de largo plazo es particularmente importante en este sector. Como se observa en el gráfico, **la tendencia de largo plazo se ha mantenido muy estable, con una media mensual de 230.900 miles de litros y un desvío estándar de 27.159 miles de litros en los últimos cuatro años.**

El precio pagado al productor por litro de leche sigue siendo en los primeros tres meses del año el problema a resolver. El conflicto que llevó a los productores a cortar las rutas de accesos a usinas tuvo una pausa cuando las Secretarías (SAGPyA - SCyDC) dieron un precio transitorio de referencia (entre 0,16 \$/l y 0,20 \$/l para marzo); un plazo de pago de 30 días y convocaron a una mesa de concertación para compatibilizar la multiplicidad de intereses dentro de la cadena. Lamentablemente estas mesas no se han realizado con los resultados esperados y el conflicto se halla sin de resolver.

El precio solicitado por los productores supera los 0,30 \$/l para la leche de alta calidad y ello está muy por encima del tope de 0,20 \$/l laudado por el gobierno para el mes de marzo por

lo que las negociaciones serán arduas en los próximos meses con el agregado de la suba de los costos de producción y una caída de la producción primaria que los más agoreros dicen podría estar muy pronto por debajo de la demanda.

Ventas al mercado interno

Por tratarse de productos frescos, los lácteos a menudo son adquiridos en formatos comerciales de tipo tradicional, cercanos a los consumidores finales, como almacenes o granjas. Por ello es que las ventas de productos lácteos en supermercados, representan sólo una pequeña fracción de las ventas totales en el mercado interno. Según datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (1997) los santafesinos adquirirían sólo 28,30% de la leche y 45% del resto de los productos lácteos, en los supermercados.

En el año 2001, las ventas de lácteos en los supermercados de la provincia, totalizaron casi \$55 millones, destacándose el avance de los mismos en la facturación de éste formato comercial. Particularmente destacable, resulta que **mientras que las ventas totales de los supermercados aumentaron 5,83% entre 1999 y 2001; las de los lácteos crecieron 27,77%**. Consecuentemente, la facturación de los supermercados correspondiente al rubro lácteos ha estado creciendo como porcentaje de la facturación total de éstos, representando el año último, aproximadamente, el 13% de sus ventas.

En el primer trimestre del año, la tendencia positiva de las ventas de lácteos en los supermercados sigue afianzándose, representando éstas más del 14% de la facturación del sector en este período del año.

Esquema 2

Venta de alimentos en supermercados

Provincia de Santa Fe, en miles de \$. Pesos constantes

Grupo de artículos	1999	2000	2001
Bebidas	56.519	61.987	64.424
Almacén	144.928	144.102	150.544
Panadería	15.757	15.370	17.524
Lácteos	37.739	44.450	51.329
Carnes	52.069	60.941	62.369
Verduras y frutería	25.558	31.395	29.985
Alimentos preparados y rotisería	14.618	20.234	15.057
Total	347.190	378.479	391.252
% de lácteos del total	10,87	11,74	13,12

Fuente: Indec, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Ventas al mercado externo

Las exportaciones de leche en polvo y quesos originadas en la industria ubicada en la provincia de Santa Fe, representan algo más de 50% de las exportaciones de la industria láctea nacional. Atentos a esta magnitud y a causa de la falta de información actualizada para las exportaciones provinciales, los datos de exportaciones lácteas nacionales pueden ofrecer una aproximación al comportamiento de las mismas en el ámbito de la provincia. Los resultados

interanuales de las exportaciones lácteas por productos, muestra que salvo los quesos que experimentan una importante reducción, los restantes rubros se han beneficiado de la devaluación del peso ocurrido durante el primer trimestre del año.

Esquema 3			
Exportaciones de productos lácteos			
Total del país, en miles de dólares			
Periodo	Leche	Quesos	Otros lácteos
1º Trimestre 2001	55.989	8.894	6.354
1º Trimestre 2002	70.472	4.096	8.273
Var. % Trimestre: 2002/2001	25,87	-53,95	30,20

Fuente: Dirección de Ganadería, SAGPyA. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Sector Carnes

La producción de carnes en la provincia de Santa Fe conforma uno de los complejos agroindustriales que la caracterizan y posicionan distintivamente en el marco productivo nacional. La relevancia de esta industria se manifiesta a lo largo de toda la cadena productiva, reforzando y aumentando en cada eslabón la importancia de los anteriores. Con el 12% del stock de ganado bovino nacional, se ubica en segundo lugar luego de la provincia de Buenos Aires, además faena el 18% de la producción de carne bovina del país y factura por exportaciones más del 40% del total nacional. Un dato clave, que contribuye a explicar la performance del sector en la provincia, es la presencia de la empresa Swift, el mayor frigorífico nacional, tanto en faena como en exportaciones.

23

Producción primaria

El stock de ganado bovino de la provincia en 2001 superó lo 6,2 millones de cabezas, acumulando una recomposición del mismo del orden del 4% entre 1993 y 2001, explicada principalmente por el incremento del rodeo entre los años 1993-95, y en mucho menor escala durante el bienio 2000-2001.

Como puede observarse en el gráfico adjunto, los precios de ventas del sector han sido bastante desfavorables, fundamentalmente en los últimos tres años, alcanzando el precio del kilo vivo de ganado vacuno un valor mínimo de \$0,626 en noviembre 2001. **En el primer trimestre de este año, los precios han experimentado fuertes subas mensuales, como consecuencia de la reapertura de los mercados internacionales y de la devaluación que mejora sustancialmente el precio en pesos del producto. En marzo, el precio promedio del kilo vivo de novillo en Liniers, cotizó a \$0,861, 37,5% por encima del mínimo ya comentado. (Ver Esquema 4)**

Producción industrial

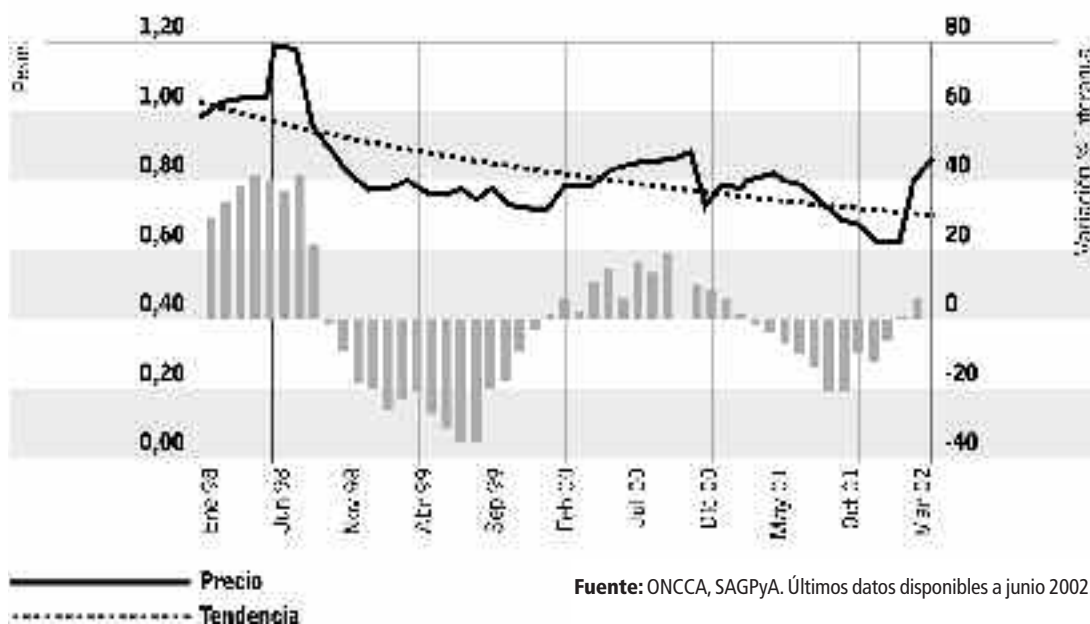
La industria frigorífica de la provincia faenó 1.720.278 millones de cabezas en 2001, una cifra 18,67% inferior al total faenado durante 2000, caída que en gran parte se explica por el durísimo impacto que causó el rebrote de aftosa y la consiguiente pérdida de los mercados internacionales para sus productos a partir del primer trimestre de 2001.

Los primeros datos de 2002, fundamentalmente los de febrero, muestran una reversión

Esquema 4

Precio del kilo vivo del ganado vacuno

Mercado de Liniers

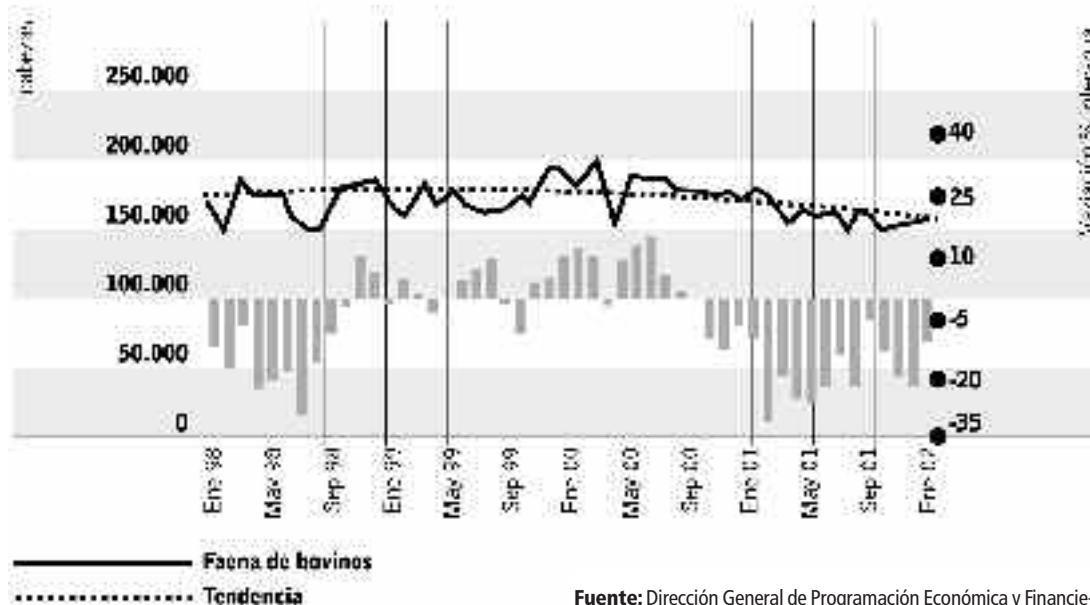


Fuente: ONCCA, SAGPyA. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 5

Faena de bovinos fiscalizada por SENASA

Provincia de Santa Fe



Fuente: Dirección General de Programación Económica y Financiera, MAGIC. Últimos datos disponibles a junio 2002.



de la caída interanual de la producción, aunque aún en febrero la faena se ubica 8,74% por debajo de la correspondiente a febrero de 2001 es superior a la de enero de este año. Dos factores importantes han actuado en forma concurrente para incrementar la producción, la reapertura de los mercados internacionales luego que se comprobara la erradicación de la aftosa, previa vacunación y la devaluación de la moneda que impacta favorablemente en los costos de algunos insumos y factores de origen nacional. (Ver Esquema 5)

25

Ventas al mercado interno

La venta de carnes en los supermercados de la provincia de Santa Fe durante los años 1999, 2000 y 2001 ha sido creciente, representado aproximadamente en promedio, 16% del total de su facturación. En febrero de este año, el total facturado en el rubro Carnes en las cadenas localizadas en la Provincia, totalizó \$5.120.000.

Sin embargo, las fuertes variaciones de precios en Liniers, han incidido en los precios minoristas de la carne, los que aumentaron 9,03% en enero y un 0,67% adicional en febrero. El aumento de precios al consumidor final ha hecho sentir su efecto sobre las ventas de carne en los supermercados, las cuales en febrero de éste año representaron 14,88% de su facturación total.

Sector Oleaginosas

Durante la década del noventa la producción de granos en general y de oleaginosas en particular tuvo un fuerte impulso a nivel país debido a una importante incorporación de tecnología conjuntamente con reglas de juego claras para el sector, plasmado en un crecimiento constante de la producción. Esto permitió que Argentina en los últimos diez años duplicara su vo-

lumen de producción y que el complejo de granos, oleaginosas y demás productos del agro, represente el 50% de las exportaciones totales del país. Con importantes inversiones tendientes a ampliar su capacidad de molturación (molienda) y almacenamiento y a mejorar las instalaciones portuarias, la industria aceitera nacional, dotada de alta tecnología, registra el mayor crecimiento entre los principales productores del mundo. Santa Fe es la principal productora de oleaginosas del país, siendo la soja el cultivo que la ubica en el primer lugar a nivel nacional. Durante la última década su participación en la producción sojera promedió el 40%.

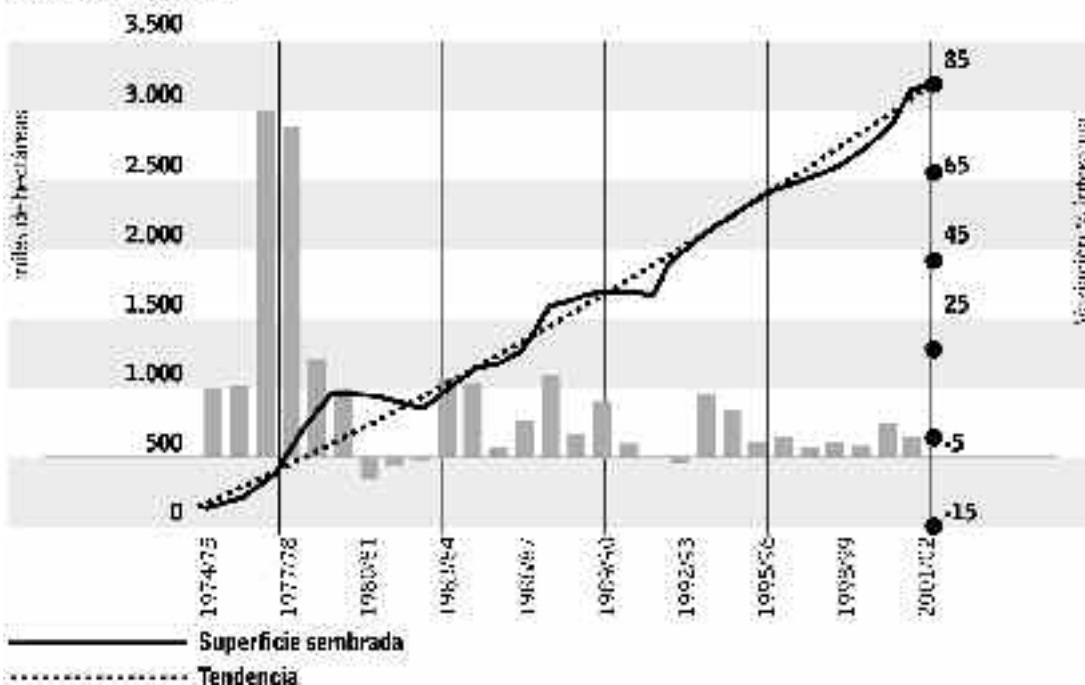
A pesar de haberse registrado un nuevo record en la última campaña las perspectivas del sector a nivel nacional se presentan algo inciertas a partir de la devaluación del peso y reimplimentación de las retenciones (20%) al sector agropecuario (marzo). La conjunción de las retenciones y las dificultades de financiamiento que afectan las exportaciones argentinas a partir de la declaración oficial del default, hacen temer que la devaluación no se traduzca en una mejora de la competitividad del sector, el cual afectado negativamente por el incremento de precio de sus insumos podría disminuir sus inversiones.

Producción primaria

Esquema 6

Superficie sembrada de soja

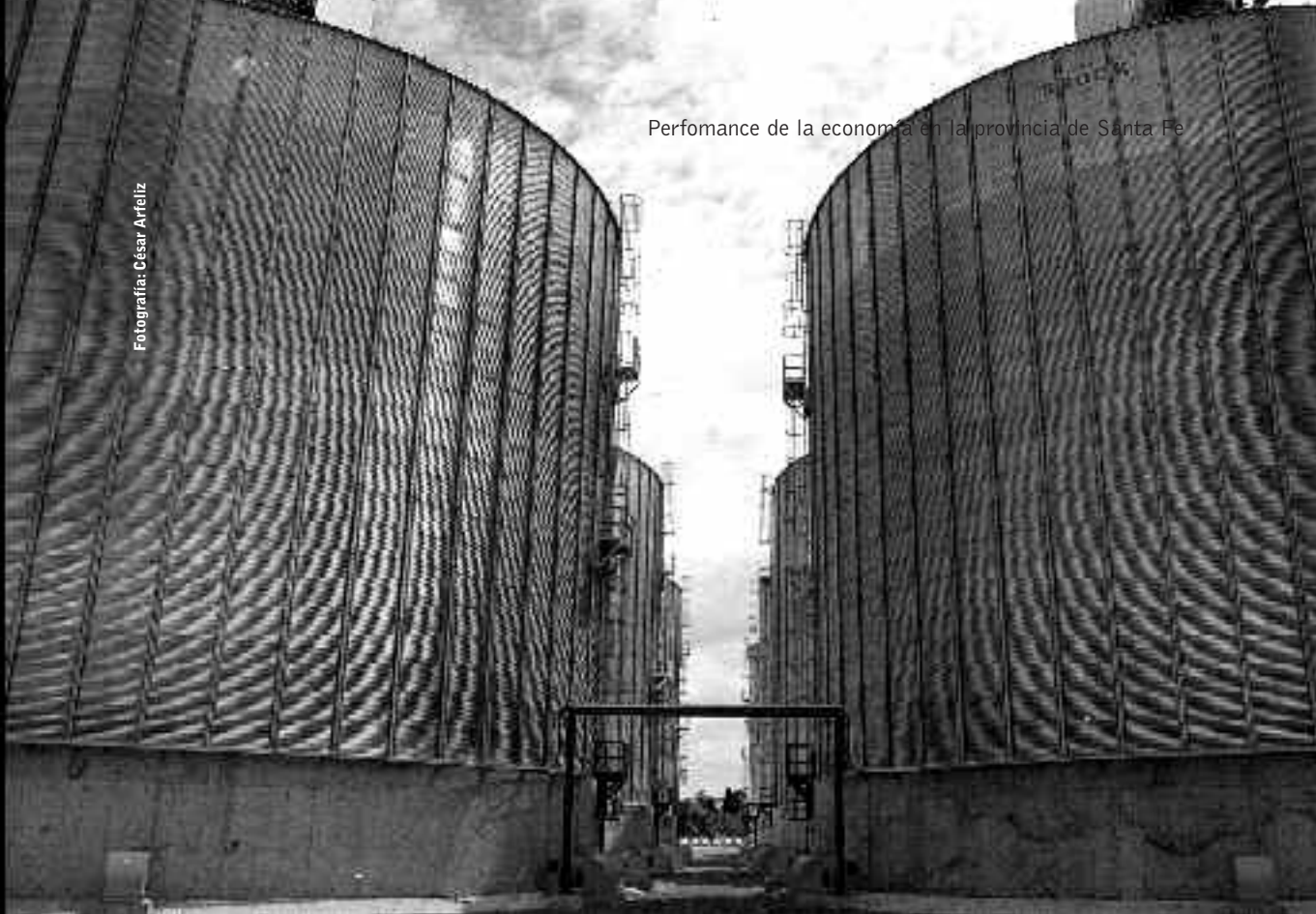
Provincia de Santa Fe



Fuente: Dirección General de Programación Económica y Financiera, MAGIC. Últimos datos disponibles a junio 2002.

La incertidumbre que rodea al productor agrícola podría plasmarse en una menor área sembrada en la campaña que comienza y consecuentemente en una menor cosecha de soja respecto de la campaña record recientemente concluida, la cual rondaría los 9 millones de toneladas.

Fotografía: César Arfèiz

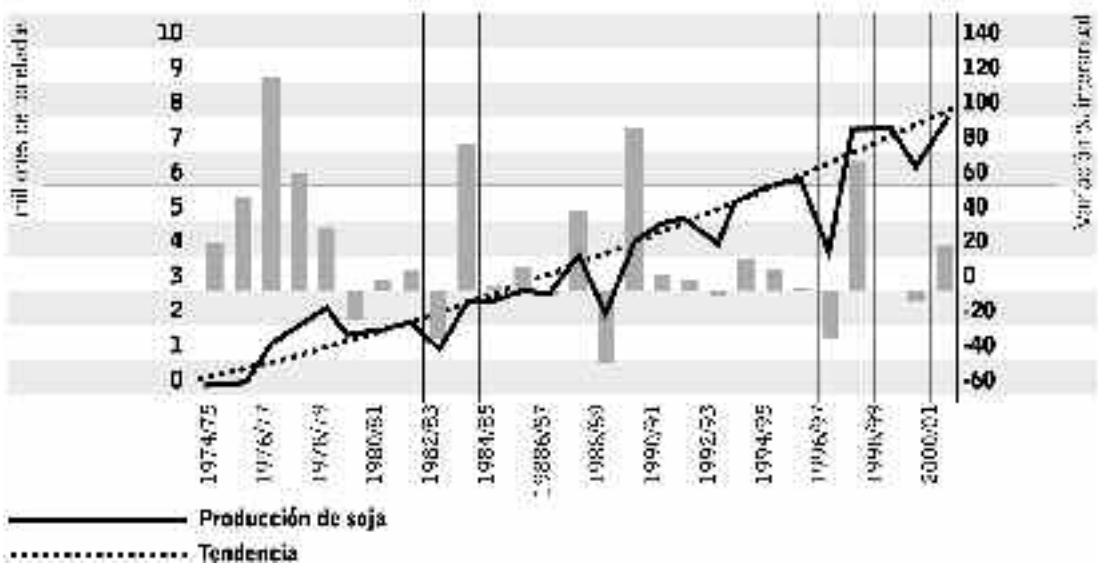


27

Esquema 7

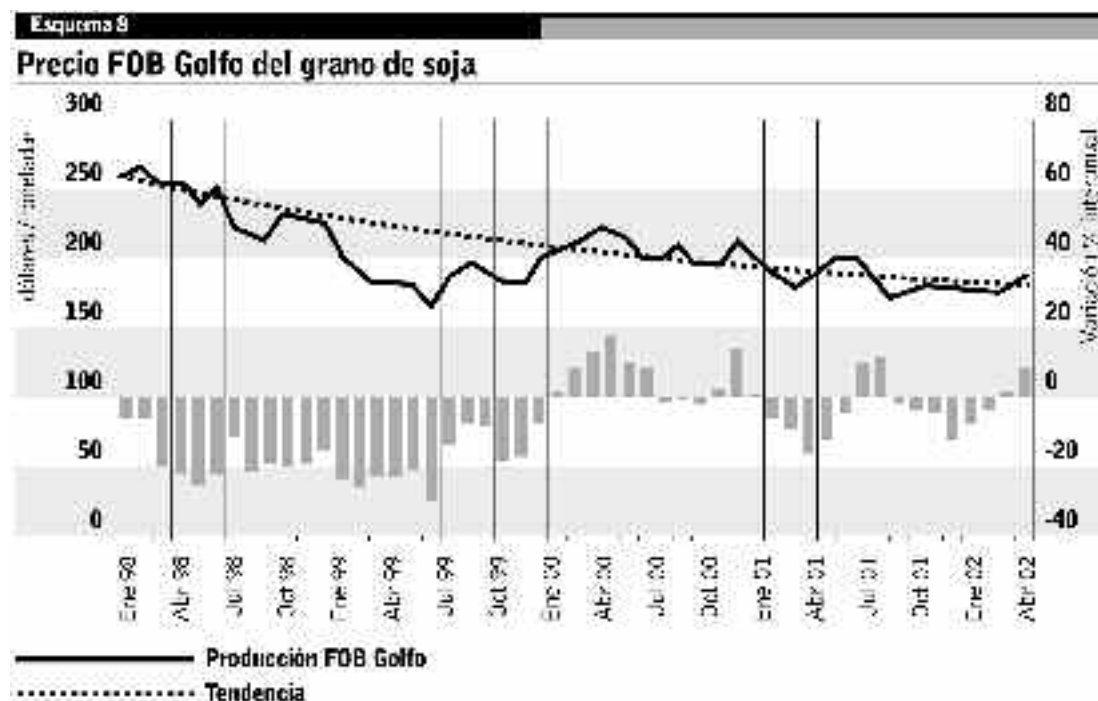
Producción de soja

Provincia de Santa Fe



Fuente: Dirección General de Programación Económica y Financiera, MAGIC. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Durante los años 1998/2000 los precios internacionales de la soja (FOB Golfo) presentaron una evolución negativa. A partir del año 2000 los precios internacionales mensuales se mantuvieron estables, en torno a un valor promedio de U\$S 186.



Fuente: Dirección General de Programación Económica y Financiera, MAGIC. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Producción industrial

Argentina es el tercer productor mundial de aceite de soja (46,9%) y casi la totalidad de la actividad industrial se localiza en la provincia de Santa Fe, en las zonas aledañas al Río Paraná.

Esquema 9

Producción de aceites y subproductos

Provincia de Santa Fe, en miles de toneladas

Período	Aceite de soja	Pellets de soja
1998	2.312	10.451
1999	2.679	11.510
2000	2.675	11.467
2001	2.790	11.889
Variación % 2001/1998	20,67	13,77
1º bimestre 2001	212	910
1º bimestre 2002	343	1.470
Variación % 1º bim 2002/1º bim 2001	62,04	61,46

Fuente: Dirección de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA. Últimos datos disponibles a junio 2002.



Ventas al mercado externo

Argentina es el primer exportador mundial de aceite soja. Los envíos se componen, fundamentalmente, de aceite crudo desgomado. Los principales destinos del aceite de soja nacional son India, Bangladesh, Egipto, Marruecos y, dentro de Latinoamérica, Venezuela, Perú y Colombia. En la última década se incrementaron los envíos a los países latinoamericanos.

29

Esquema 10

Exportación del sector oleaginoso

Provincia de Santa Fe, en miles de dólares

Período	Soja	Subproductos oleaginosos
1º semestre 2000	216.460	748.184
1º semestre 2001	241.341	696.361
Variación % 1º sem 2001/2000	11,49	-6,93

Fuente: Indec, Origen provincial de las exportaciones. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Comercio y Servicios

Supermercados ¹

Las ventas de los supermercados santafesinos en el mes de marzo registraron un leve incremento de 1,55% en términos reales respecto a lo observado en igual mes del año anterior. Sin

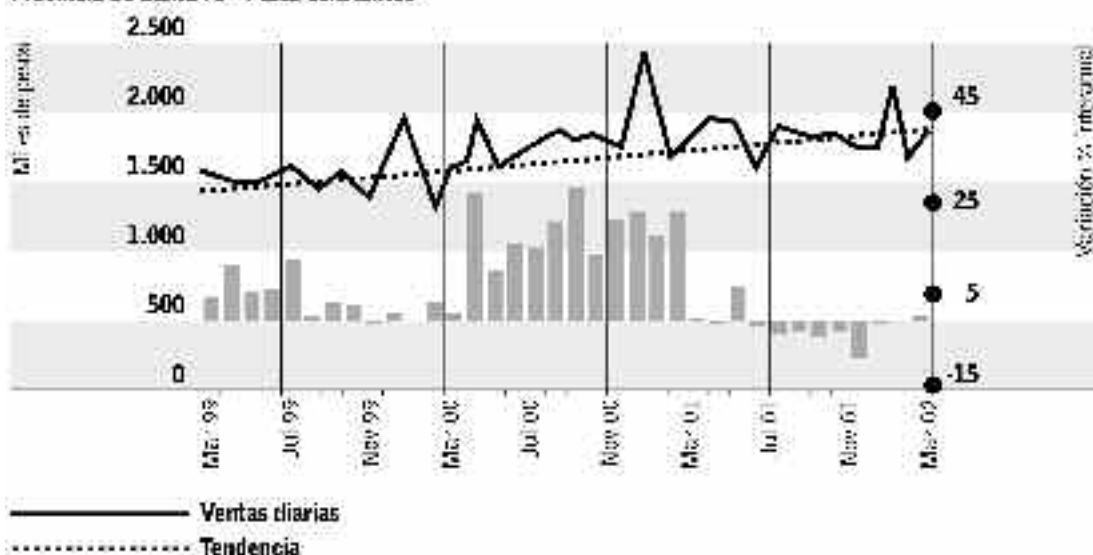
¹ En esta sección se deflactó la serie histórica de ventas como consecuencia de los incrementos de precios recientes. La metodología se indica al final de la sección.

embargo el efecto de los aumentos de precios habidos en el primer trimestre del año significó que la facturación corriente de marzo de 2002 fuera 11,77% más elevada que en marzo de 2001. La facturación real promedio diaria —1,667 millones de pesos— resultó un 8,39% inferior a la correspondiente al mes de febrero de este mismo año.

Esquema 11

Ventas promedio diarias en supermercados

Provincia de Santa Fe - Pesos constantes



Fuente: Indec, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a mayo 2002.

El monto promedio vendido en cada operación durante el mes de marzo, fue de \$20,38 aumentando 3,16% respecto a marzo de 2001, en términos reales, ubicándose por encima del promedio nacional que fue de \$19,82. La evolución creciente del monto promedio por operación que se viene experimentando en los supermercados de la provincia es un indicador de la inserción del sector en las costumbres de compra de los consumidores en desmedro de otros formatos comerciales.

(Ver esquema 12)

Por grupos de artículos, las ventas locales registraron una fuerte disminución algunos de los rubros que integran la habitual canasta de consumo de los hogares santafesinos como panadería, bebidas, carnes y verdulería. En los productos más sensibles a las variaciones en el ingreso de los consumidores, como los alimentos preparados y la indumentaria y calzados, la contracción fue muy importante, más intensa aún que la observada en meses anteriores.

(Ver esquema 13)

Ventas en las provincias de la región centro

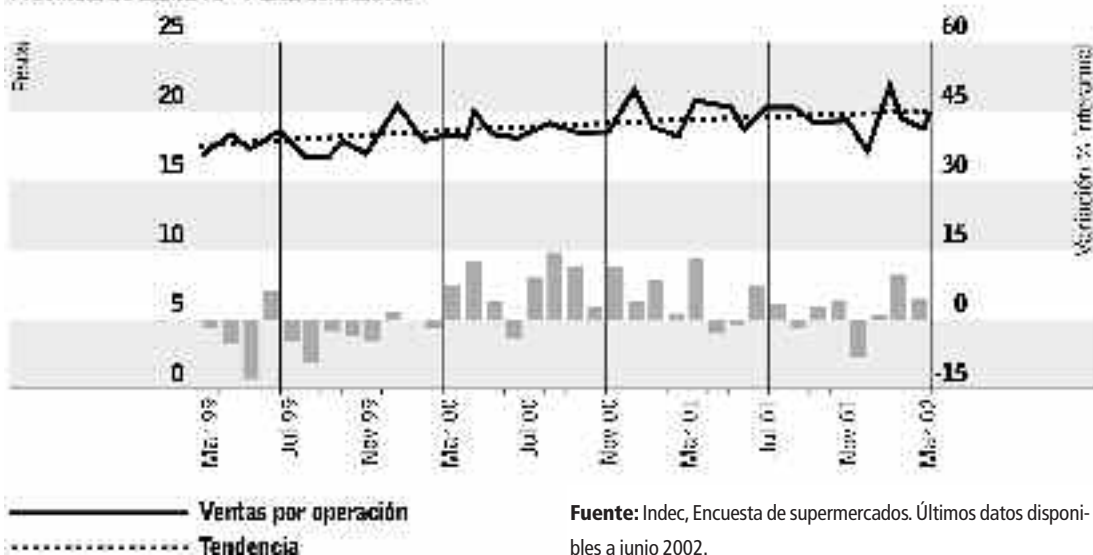
En el siguiente cuadro, se incluyen las variables más relevantes del sector para las provincias que integran la región centro de nuestro país, las que muestran una inserción diferenciada del sector entre éstas últimas.

(Ver esquema 14)

Esquema 12

Ventas promedio por operación en supermercados

Provincia de Santa Fe - Pesos constantes



Esquema 13

 Variación porcentual (pesos constantes)
 Marzo 2002 / Marzo 2001

Grupo de artículos	Santa Fe	Nación
Bebidas	-6,28	-13,57
Almacén	16,11	6,65
Panadería	-2,68	-5,06
Lácteos	16,15	0,97
Carnes	-12,65	-19,46
Verdulería y frutería	-16,89	-25,44
Alimentos preparados y rotisería	-24,90	-26,00
Artículos de limpieza y perfumería	20,20	-1,89
Indumentaria calzados y textiles	-30,65	-34,12
Electrónica y artículos para el hogar	8,32	0,81
Otros	-13,89	-17,13
Total	1,55	-7,53

Fuente: Indec, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Como puede apreciarse, el número de locales comerciales cuya superficie de venta supera los 300 m² (los relevados por el Indec), son más numerosos en la vecina provincia de Córdoba. Sin embargo, la superficie promedio de cada local resulta superior en nuestra provincia, 2.400 m² por local, mientras que tanto en la provincia de Córdoba (1.700 m²) como en Entre Ríos (1.900 m²), los locales comerciales tienen en promedio una superficie sustancialmente menor.

Esquema 14

Concepto pesos constantes	Marzo 2002		
	Santa Fe	Entre Ríos	Córdoba
Números de locales	51	20	87
Superficie de área de ventas (m ²)	125.399	38.417	148.253
Ventas totales (miles de \$)	59.981	15.942	84.629
Ventas por operación (\$)	20,38	18,98	17,67
Ventas por m ² (\$)	477,79	415,14	571,29

Fuente: Indec, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a junio 2002.

La concentración relativa de los grandes supermercados comerciales se ve reforzada en los valores vendidos por operación, los cuales también resultan mayores en Santa Fe respecto de las otras dos provincias. Sin embargo las ventas por metro cuadrado del sector en la provincia de Córdoba, resultan superiores que las relativas a Santa Fe. Esto estaría indicando que las costumbres de compra son diferentes entre los consumidores de ambas provincias, siendo más frecuentes en el caso de los consumidores cordobeses.

Durante el primer trimestre del año, la performance del sector supermercadista en la provincia de Santa Fe resulta interanualmente menos desfavorable que la que se observa en las restantes provincias de la región.

Esquema 15

Concepto pesos constantes	Variación % Marzo 2002 : Marzo 2001		
	Santa Fe	Entre Ríos	Córdoba
Números de locales	-1,92	-39,39	-4,40
Superficie de área de ventas	1,75	-14,38	-2,64
Ventas totales	1,55	-14,90	-6,69
Ventas por operación	3,16	16,73	-0,74
Ventas por m ²	-0,16	-0,64	-4,12

Fuente: Indec, Encuesta de supermercados. Últimos datos disponibles a junio 2002.

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

Nota metodológica 2: la encuesta de supermercados es representativa de una nómina de empresas de supermercados que cuentan con al menos una boca de expendio, con una superficie de ventas mayor a los 300 m². Las ventas mensuales de los supermercados, reflejan una alta sensibilidad según el número de fines de semana que abarca cada mes, que es cuando se registra el mayor nivel de ventas. En cuanto al nivel de cobertura de la encuesta, esto es, la representatividad de las empresas que conforman la encuesta en términos de superficie de los salones de venta de las empresas informantes sobre el total de superficie existente en la provincia, fue en Santa Fe, en agosto de 2001 del 56,5%. En las provincias de Córdoba y Entre Ríos fue 59,0% y 51,7%, respectivamente y a nivel nacional el 76,2%.

Distribución de gas

El consumo de gas natural en el mes de marzo en la provincia de Santa Fe fue de 126.411 miles de m³, ubicándose un 10,21% por debajo de lo registrado el año pasado en idéntico período. En la provincia de Córdoba, el consumo para este mismo mes, registró una caída importante de 14,10 %.

Conjuntamente, el consumo acumulado por ambas provincias en el primer trimestre de 2002, resulta 12,52% inferior respecto a igual período del año 2001, alcanzando 617.201 miles de m³.

Esquema 16		
Consumo de gas		
En miles de m ³ de 9.300 kcal.		
	Provincia	
Período	Santa Fe	Córdoba
1998	1.899.013	1.469.878
1999	1.884.559	1.565.959
2000	1.945.179	1.669.976
2001	1.749.965	1.479.107
Variación % 2001/2000	-10,04	-11,43
1º Trim. 2001	381.412	324.148
1º Trim. 2002	345.570	271.631
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-9,40	-16,20

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

En ambas provincias, el sector industrial es el mayor demandante de gas. En Santa Fe representó el 75,58% del total de gas consumido en el mes de marzo de 2002, mientras que los usuarios residenciales consumieron 9,79% del total. En la provincia de Córdoba la demanda de gas está más diversificada que en Santa Fe. En marzo 2002 la industria participó en el consumo de gas 32,08%, siguiéndole en importancia la demanda de gas de usinas eléctricas (29,36%) y la demanda de GNC (18,21%) representando el consumo de gas doméstico 13,49%.

Consumo Industrial

En conjunto, las industrias radicadas en Santa Fe y Córdoba, demandan en promedio casi la quinta parte del total consumido por la industria nacional. **En el mes de marzo de 2002 el consumo de estas dos provincias fue de 128.119 miles de m³, 20,44% del total consumido por la industria nacional en dicho mes.** Interanualmente, este volumen registrado implica una disminución de 6,85% explicado por la fuerte caída de 12,27% en el consumo industrial cordobés y la disminución de 4,85% en la provincia de Santa Fe.

La evolución del consumo de gas en la industria, en el primer trimestre del año, presenta un comportamiento desfavorable en ambas provincias. En Santa Fe, **la reducción en el primer trimestre de 2002, respecto a igual período del año anterior fue de 6,75%, mientras que se observó una importante disminución (-18,81%) en el consumo industrial cordobés.**

Esquema 17**Gas entregado, servicio industrial**En miles de m³ de 9.300 kcal.

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	1.293.351	489.907
1999	1.167.367	448.775
2000	1.278.259	439.483
2001	1.180.839	394.657
Variación % 2001/2000	-7,62	-10,20
1° Trim. 2001	275.825	89.167
1° Trim. 2002	257.208	72.391
Variación % 1° Trim. 2002 / 1° Trim. 2001	-6,75	-18,81

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Por otra parte, el número de usuarios industriales en la provincia de Santa Fe, se retrajo 0,85% en el mes de marzo de 2002, respecto a igual período del 2001 y en Córdoba decreció 15,65%.

Esquema 18**Número de usuarios, servicio industrial**

A marzo de cada año

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	1.173	939
1999	1.126	939
2000	1.090	1.024
2001	1.015	828
2002	1.163	792
Variación % 2002/1998	-0,85	-15,65

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Resulta interesante observar la evolución del consumo de gas por tipo de industria. En Santa Fe, las ramas de actividad que tienen un mayor consumo, son las industria aceitera, siderúrgica y petroquímica, que conjuntamente representan el 70,26% de la demanda de marzo de 2002. Como puede observarse en la tabla, estas ramas han tenido un comportamiento dispar, registrándose caídas en la ramas siderúrgica y petroquímica, mientras que la industria aceitera ha incrementado su consumo respecto al registrado en el año 2001. **(Ver esquema 19)**

En cambio, en la provincia de Córdoba, las mayores consumidoras de gas son la industria alimenticia, petroquímica y aceitera, que conjuntamente representan el 69,98% del consumo industrial total del mes de marzo de 2002.

Al igual que en la provincia de Santa Fe, las industrias que lideran el consumo no presentan una evolución homogénea. En el primer trimestre del año, las industrias alimenticia y pe-

Esquema 19
Consumo de gas industrial por rama de actividad

 Provincia de Santa Fe, en miles de m³ de 9.300 kcal.

Período	Alimenticia	Petroquímica	Aceitera	Todas las ramas
marzo 2001	18.456	30.500	11.046	42.875
marzo 2002	19.231	27.714	10.802	48.412
Variación % Marzo 2001/2002	4,20	-9,13	-2,21	-4,81
1º Trim. 2001	44.222	86.499	30.864	255.949
1º Trim. 2002	56.722	63.360	29.659	239.690
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	28,27	-26,75	-3,90	-6,35

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

troquímica disminuyeron su consumo respecto a igual período del año 2001; mientras que la industria aceitera registró un incremento en su consumo de gas.

Esquema 20
Consumo de gas industrial por rama de actividad

 Provincia de Córdoba, en miles de m³ de 9.300 kcal.

Período	Alimenticia	Petroquímica	Aceitera	Todas las ramas
marzo 2001	9.757	4.475	3.248	34.628
marzo 2002	10.215	5.302	3.782	30.771
Variación % Marzo 2001/2002	4,69	18,48	16,44	-11,14
1º Trim. 2001	27.035	13.436	6.943	84.432
1º Trim. 2002	25.045	11.246	8.288	69.159
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-7,36	-16,30	19,37	-18,09

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Consumo residencial

En la provincia de Santa Fe, en el mes de marzo el total de miles de metros cúbicos consumidos fue 12.370; que respecto al mes de marzo del año 2001 representa un incremento de 12,13%. En el primer trimestre del año el consumo de gas para usos domésticos aumentó 17,21% respecto al mismo trimestre del año anterior.

En la provincia de Córdoba, los últimos datos disponibles para el pasado mes de marzo indican que la demanda registrada ha sido 11,89% inferior a la observada en el mes de marzo de 2001. El primer trimestre del corriente año exhibe una disminución de 2,81% respecto al mismo período en el año anterior.

(Ver esquema 21)

En cuanto al número de usuarios, la expansión observada en los meses anteriores continúa en ambas provincias. En los últimos doce meses los usuarios en la provincia de Santa Fe se incrementaron 2,12%, mientras que en la provincia de Córdoba, dicho aumento fue de 1,81%.

Esquema 21

Gas entregado, servicio residencialEn miles de m³ de 9.300 kcal.

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	241.314	300.084
1999	277.128	338.157
2000	291.646	359.196
2001	274.257	364.433
Variación % 2001/2000	-5,96	1,46
1° Trim. 2001	31.732	687.941
1° Trim. 2002	37.192	668.614
Variación % 1° Trim. 2002 / 1° Trim. 2001	17,21	-2,81

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 22

Número de usuarios, servicio residencial

A marzo de cada año

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	306.556	341.494
1999	318.020	354.351
2000	327.625	360.089
2001	337.224	369.324
2002	344.364	376.004
Variación % 2002/1998	12,33	10,11

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

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

Venta de combustibles

Una sostenida y profunda reducción de las ventas de nafta y en menor medida de las de gas oil, caracteriza la performance el sector expendedor de combustibles en la región Córdoba-Santa Fe en los últimos años. Los datos del primer trimestre agudizan la caída, haciéndose mayor para las ventas de gas oil.



Gas oil

Esquema 23

Consumo aparente de Gas Oil

En m³

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	1.330.977	1.273.944
1999	1.374.510	1.190.640
2000	1.309.614	1.206.634
2001	1.230.735	1.145.132
Variación % 2001/1998	-7,53	-10,11
1º Trim. 2001	290.087	283.048
1º Trim. 2002	249.967	247.213
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-13,83	-12,66

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Naftas

Esquema 24

Consumo aparente de naftas

En m³

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	447.656	475.816
1999	418.062	433.091
2000	395.962	382.952
2001	352.777	350.102
Variación % 2001/1998	-21,19	-26,42
1º Trim. 2001	89.393	96.688
1º Trim. 2002	81.763	82.996
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-8,54	-14,16

Fuente: Secretaría de Energía de la Nación. Últimos datos disponibles a junio 2002.

GNC

El consumo de gas natural como combustible vehicular, esto es, GNC, registra un aumento permanente desde 1998 al presente, lo que constituye un claro indicador de la creciente presencia y aceptación de este combustible como sustituto de las naftas y el gas oil.

38

El parque automotor propulsado con GNC en la provincia de Santa Fe en febrero de 2002 representaba el 8,64% del parque nacional, mientras que el de la provincia de Córdoba asciende al 11,74%.

En la provincia de Santa Fe las ventas de GNC se incrementaron 29,94% en el período 1998/2001. En el **primer trimestre del año, el consumo acumulado de este combustible fue de 33.541 miles de m³, registrándose una suba de 1,43% respecto a igual período del año 2001.**

Esquema 25

Gas entregado, GNC

En miles de m³ de 9.300 kcal.

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	111.027	161.155
1999	117.559	177.572
2000	129.099	194.674
2001	144.263	216.155
Variación % 2001/2000	11,75	11,03
1º Trim. 2001	33.067	50.854
1º Trim. 2002	33.541	52.415
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	1,43	3,07

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.



En la provincia de Córdoba, el consumo de GNC también presenta una elevada tasa de crecimiento, incrementándose 34,13% en el período 1998/2001. **En el primer trimestre de este año, la tasa de variación interanual resulta un 3,07% superior, siendo el total consumido 52.415 miles de m³.**

En ambas provincias se observa que la tendencia de largo plazo continúa en ascenso, revelando que el proceso de sustitución de combustibles líquidos por GNC aún continúa.

En correspondencia con este aumento de ventas del GNC, las estaciones de servicio, que expenden este combustible, también se han incrementado considerablemente. En la provincia de Santa Fe las estaciones se incrementaron de 40 en 1998 a 70 en marzo de 2002, mientras que en la provincia de Córdoba, se ha pasado de 57 a 118 en dicho período.

Esquema 26

Número de estaciones de servicio, GNC

A marzo de cada año

Período	Provincia	
	Santa Fe	Córdoba
1998	40	57
1999	51	70
2000	56	91
2001	64	104
2002	70	118
Variación % 2001/1998	75,00	107,02

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas, Enargas. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Mercado Inmobiliario

El número de transacciones de compra-venta realizadas en la ciudad de Rosario en el mes de marzo, disminuyó 53,18% respecto a igual mes del año 2001. Si se compara el número de transacciones de compra-venta de inmuebles del mes de marzo de 2002 con la del mes inmediato anterior resulta 54,96% superior, aumento que se explica por la utilización de los plazos fijos del «corralito» para la adquisición de inmuebles.

Las operaciones realizadas durante el primer trimestre del año 2002, resultan 57,88% inferiores a los registradas durante el año 2001, lo que en número de operaciones implica unas 3.853 transacciones menos. Los datos ponen de manifiesto que el comportamiento tendencial del volumen de operaciones realizadas, la disminución en las ventas no sólo no mengua sino que continúa profundizándose.

Esquema 27

Compra-venta de inmuebles

Ciudad de Rosario

Período	Nº de operaciones
1998	33.289
1999	26.748
2000	28.088
2001	24.754
Variación % 2001/2000	-11,87
1º Trim. 2001	6.657
1º Trim. 2002	2.804
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-57,88

Fuente: Registro General de la Propiedad Rosario. Últimos datos disponibles a junio 2002.

El total de operaciones hipotecarias del mes de marzo disminuyó interanualmente, más que las ventas, 95,12%.

Respecto al mes de febrero del año pasado, la evolución resulta favorable, con un incremento de 7,84%.

Esquema 28

Operaciones hipotecarias de inmuebles

Ciudad de Rosario

Período	Nº de operaciones
1998	12.447
1999	9.723
2000	13.070
2001	10.706
Variación % 2001/2000	-18,09
1º Trim. 2001	3.439
1º Trim. 2002	280
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-91,86

Fuente: Registro General de la Propiedad Rosario. Últimos datos disponibles a junio 2002.

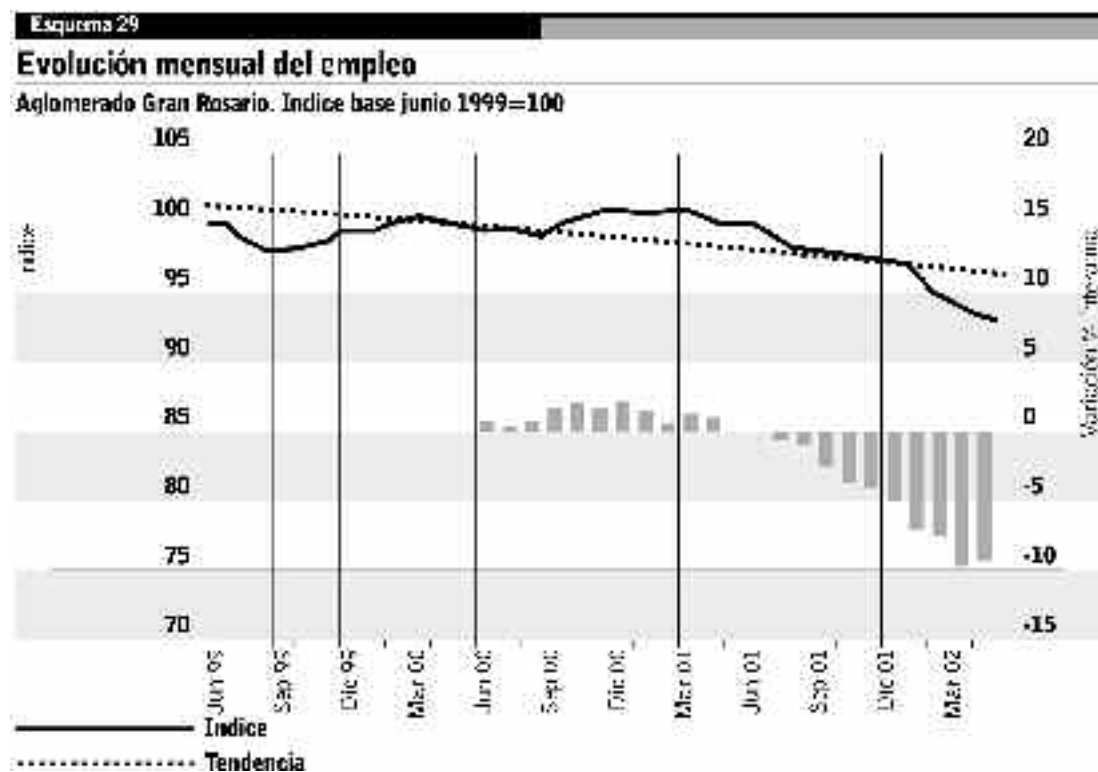
Sin embargo, en el primer trimestre de 2002, el total de operaciones realizadas (280 en total), resultó 91,86% inferior a las registradas en el año 2001, desapareciendo prácticamente este tipo de operatoria del mercado inmobiliario

Mercado Laboral y Empleo

Durante el mes de abril de 2002, la evolución del indicador de empleo elaborado por el Ministerio de Trabajo refleja el agravamiento de la desocupación en los principales mercados laborales del país.

Generación de empleo en Gran Rosario

En el aglomerado Gran Rosario, la generación neta de empleo formal en empresas de más de 10 personas ocupadas registró una disminución de 0,7% respecto del mes de marzo pasado y de 9,5% cuando la comparación se hace interanualmente. Desde octubre de 2001, la caída acumulada en la cantidad de puestos de trabajo ofrecidos por éste segmento de empresas, asciende a 6,1% por encima de la tasa de desempleo (22,8%) correspondiente a dicha medición.



Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

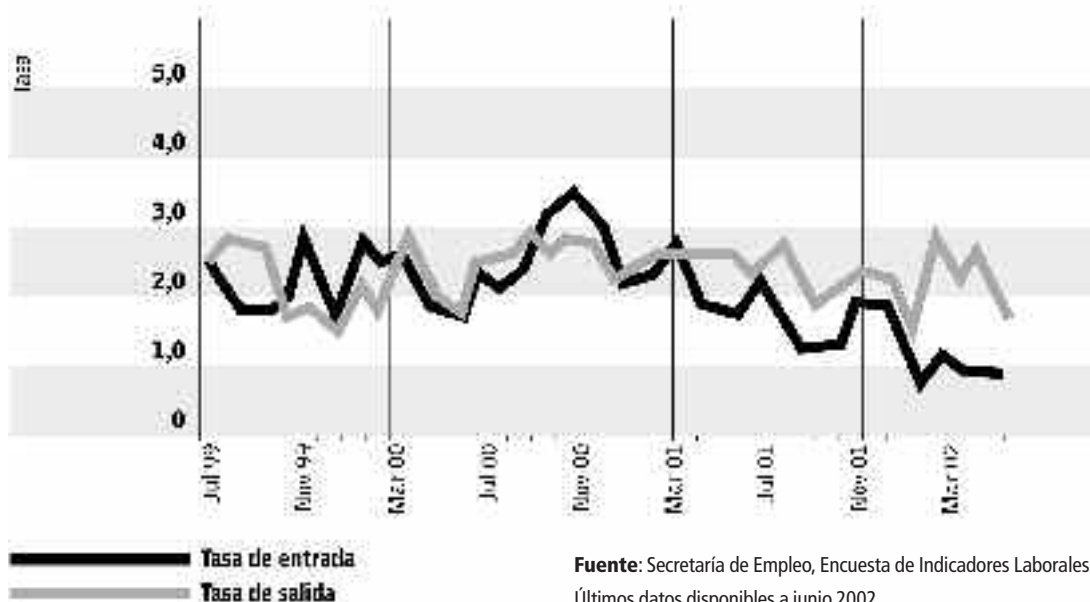
La destrucción de empleo registrada durante el mes de abril se explica principalmente por las desvinculaciones de personal habidos durante el mes (tasa de salida) de 1,6% y por la débil tasa

de entrada (incorporaciones de personal), que ascendió a 0,9% de la ocupación en el mes anterior.

Esquema 30

Tasa de entrada y salida de personal

Aglomerado Gran Rosario



Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales.
Últimos datos disponibles a junio 2002.

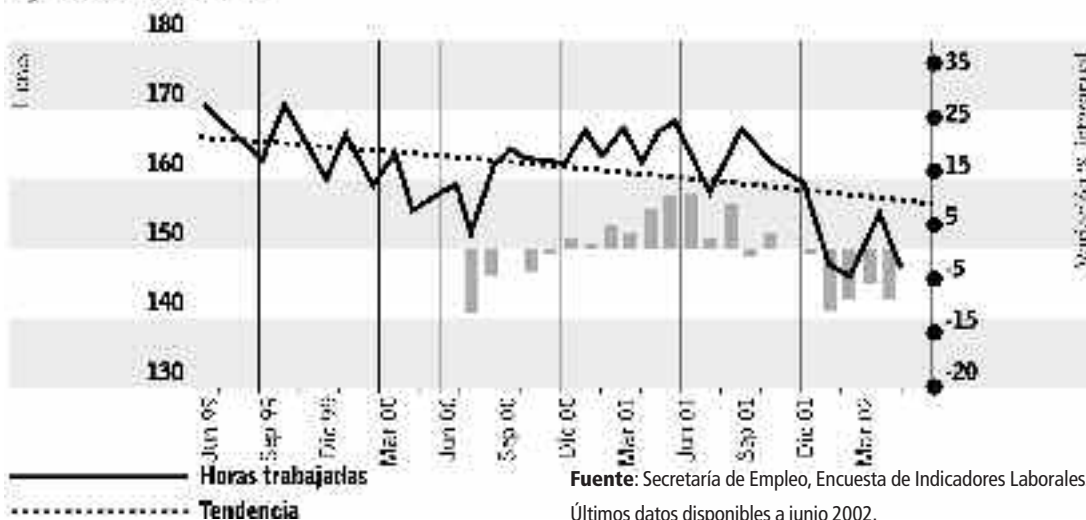
42

El promedio de horas trabajadas disminuyó 0,1% en abril respecto del mes anterior, lo que significa una disminución de 10,4% en la comparación interanual.

Esquema 31

Horas mensuales trabajadas

Aglomerado Gran Rosario



Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales.
Últimos datos disponibles a junio 2002.

Durante el Iº trimestre del año, la variación interanual del empleo en el Gran Rosario ha resultado negativa (-8,2%). Por rama de actividad, se agudiza el fuerte descenso del empleo en el sector Construcción. Igual performance han tenido las otras ramas que se muestran en el cuadro, quedando exceptuadas de la disminución las vinculadas al Transporte, almacenaje y comunicaciones, que presentan un incremento en la generación de empleo del 1,9% en el período bajo análisis.

Esquema 32	
Empleo por rama de actividad - Aglomerado Gran Rosario	
Variación porcentual respecto a igual trimestre anterior.	
Rama de actividad	1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001
Industria manufacturera	-7,2
Electricidad, gas y agua	s/d
Construcción	-36,8
Comercio, restaurantes y hoteles	-8,8
Transporte, almacenaje y com.	1,9
Ss financieros y a las empresas	-14,9
Ss comunales, sociales y personales	-3,4
Total	-8,2

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

43

Generación de empleo en Gran Córdoba

Las estimaciones para este aglomerado, presentan en abril una disminución de 0,7% respecto del mes anterior, y una profunda retracción de 14,0% si la comparación se efectúa respecto del año anterior. El descenso en la cantidad de puestos de trabajo ofrecidos por éste segmento de empresas es de 10,0% desde octubre '01, mes en el que la tasa de desocupación medida por la Encuesta Permanente de Hogares fue 15,9% para el aglomerado, hasta abril 2002.

(Ver esquema 33)

La destrucción de empleo registrada en abril se explica principalmente por el aumento en las desvinculaciones de personal habidas durante el mes (tasa de salida), las cuales ascendieron a 2,7%, contrarrestando la débil tasa de entrada (incorporaciones de personal), de 1,3%.

(Ver esquema 34)

De manera similar a lo que se observa en Gran Rosario, el promedio mensual de horas trabajadas disminuyó 1,6% en abril respecto del mes anterior. Interanualmente sin embargo, el total de horas trabajadas disminuyó 10,7%.

(Ver esquema 35)

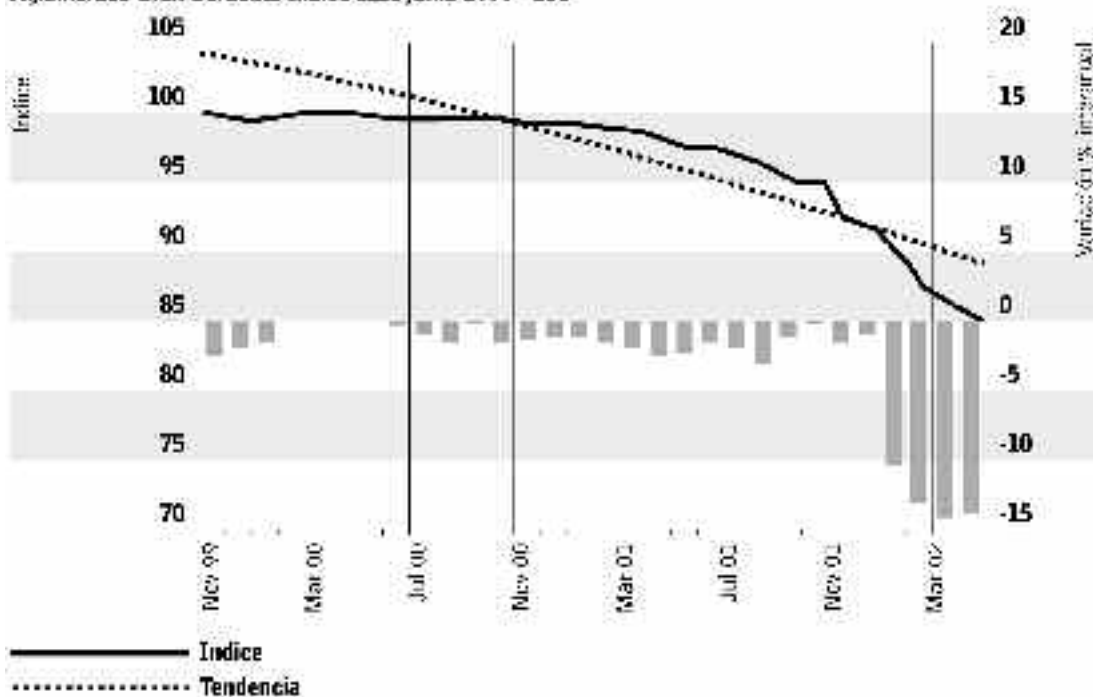
Por rama de actividad, en el I trimestre del año, se agudizó el fuerte descenso del empleo del sector Construcción. En el sector Electricidad, gas y agua, en cambio, la generación de empleo resultó levemente positiva.

(Ver esquema 36)

Esquema 33

Evaluación mensual de empleo

Aglomerado Gran Córdoba. Índice base junio 1999=100



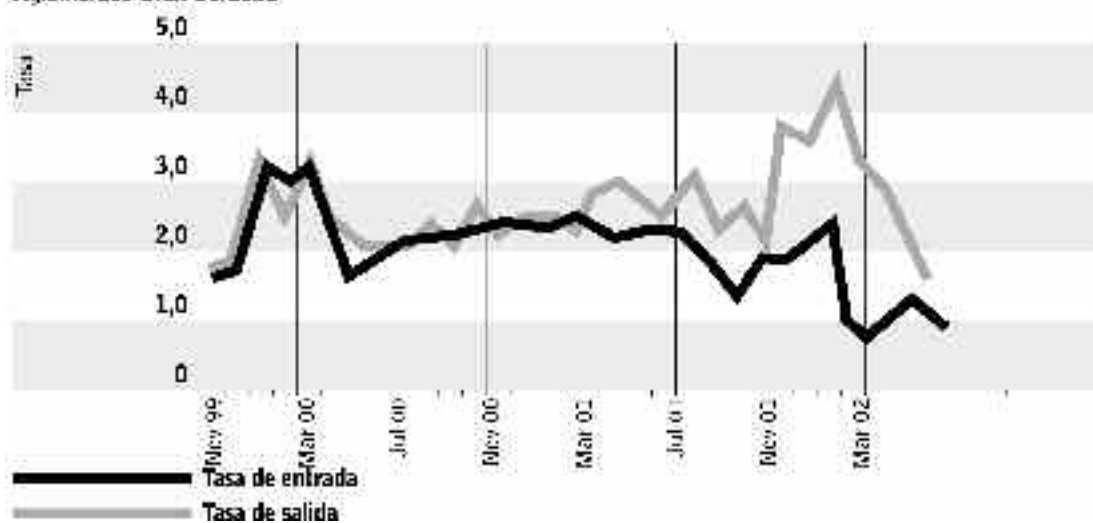
44

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 34

Tasa de entrada y salida de personal

Aglomerado Gran Córdoba



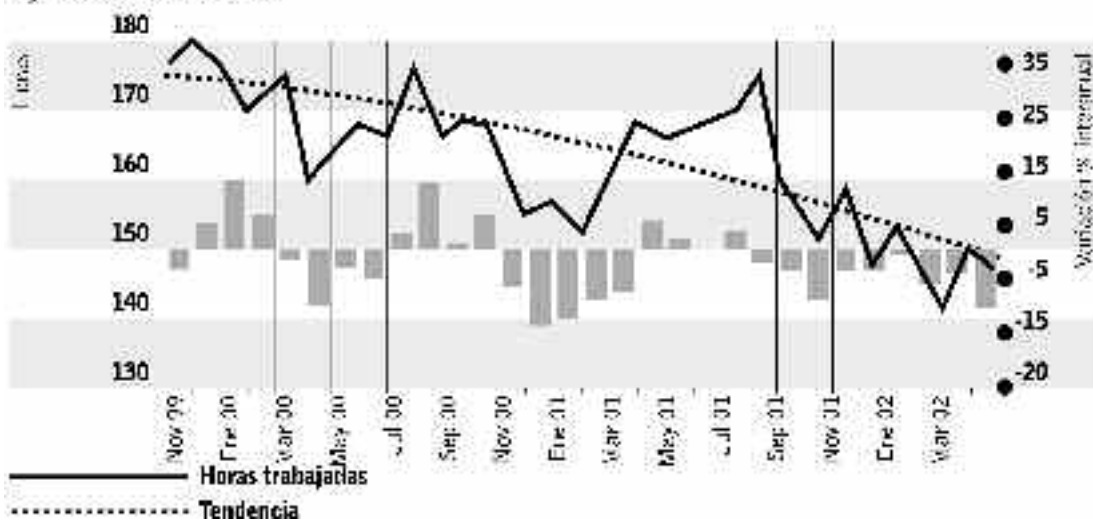
Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.



Esquema 35

Horas mensuales trabajadas

Aglomerado Gran Córdoba



Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 36

Empleo por rama de actividad - Aglomerado Gran Córdoba

Variación porcentual respecto a igual trimestre anterior.

Rama de actividad	1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001
Industria manufacturera	-9,8
Electricidad, gas y agua	0,4
Construcción	-47,1
Comercio, restaurantes y hoteles	-9,4
Transporte, almacenaje y com.	-10,6
Ss financieros y a las empresas	-21,8
Ss comunales, sociales y personales	-4,6
Total	-12,7

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

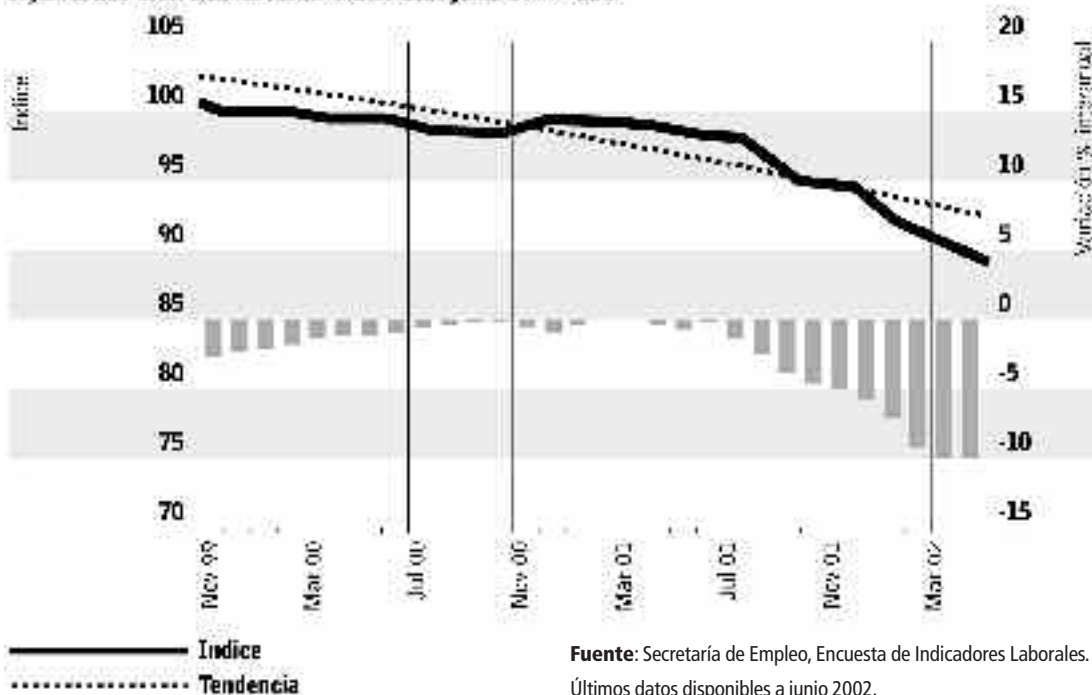
Generación de empleo en Gran Buenos Aires

El comportamiento de la generación neta de empleo en el Gran Buenos Aires, ha sido también negativo en abril, mostrando una retracción de 0,8% respecto del mes anterior y de 9,9% respecto del nivel del año anterior. La disminución en la cantidad de puestos de trabajo ofrecidos por éste segmento de empresas es de 5,6% desde octubre de 2001, mes en el que la tasa de desocupación medida por la Encuesta Permanente de Hogares fue 19% para el aglomerado.

Esquema 37

Evaluación mensual de empleo

Aglomerado Gran Buenos Aires. Índice base junio 1999=100



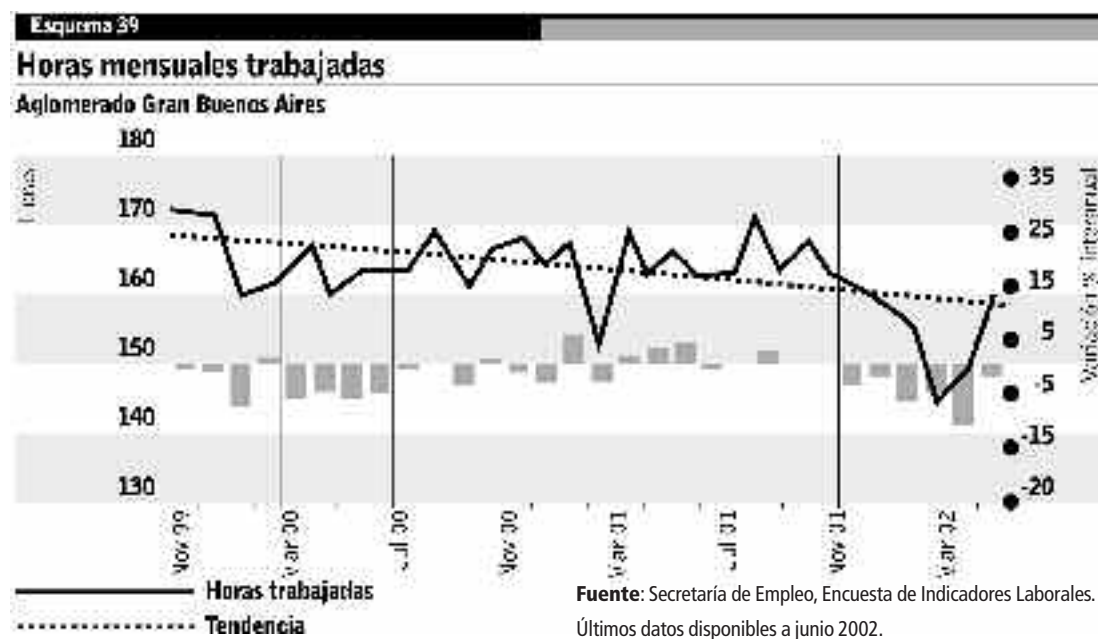
Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Las tasas de entrada y salida de personal que se registran en la encuesta, se han comportado de manera bastante similar al de las empresas del Gran Rosario, con una leve superioridad de la tasa de entrada que ascendió a 1,5%.



47

El promedio mensual de horas trabajadas se incrementó respecto del mes anterior 4,8% y tuvo una retracción de 2,5% en la comparación interanual.



La desfavorable evolución del empleo en el Gran Buenos Aires sigue liderada por la variación negativa de la rama Construcción. Y como se observa en la tabla adjunta, ningún sector mostró en el I trimestre del año mejoría en la capacidad de generar empleo.

Esquema 40

Empleo por rama de actividad - Aglomerado Gran Bs. As.

Variación porcentual respecto a igual trimestre año anterior.

Rama de actividad	1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001
Industria manufacturera	-10,2
Electricidad, gas y agua	-13,7
Construcción	-32,5
Comercio, restaurantes y hoteles	-9,6
Transporte, almacenaje y com.	-5,9
Ss financieros y a las empresas	-9,2
Ss comunales, sociales y personales	-3,0
Total	-8,7

Fuente: Secretaría de Empleo, Encuesta de Indicadores Laborales. Últimos datos disponibles a junio 2002.

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

48

Finanzas Públicas

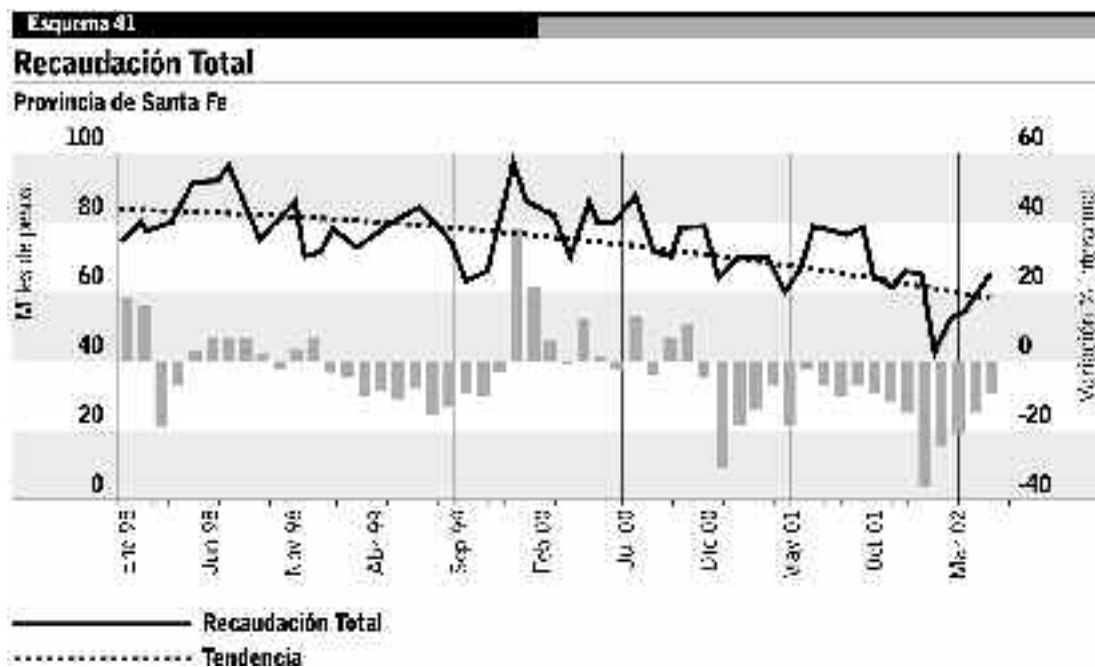
Recaudación Tributaria

En el mes de abril la recaudación tributaria de la provincia de Santa Fe totalizó \$64.151.832, siendo 7,76% inferior a la de igual mes de 2001.

Si la comparación se realiza respecto al mes de marzo de 2002, se observa un incremento de 13,71%, a precios constantes la recaudación del mes de marzo registró un crecimiento sólo de 3,01% respecto a marzo de 2002.

En el primer trimestre del año la recaudación acumulada por la Administración Provincial de Impuestos fue de \$166.132.900, lo que significa un descenso de 19,70% respecto al igual período año anterior (\$40.748.043).

(Ver esquemas 41 y 42)



Fuente: Departamento de Estadísticas y Estudios Técnicos, API. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 42

Recaudación tributaria Provincia de Santa Fe

En millones de pesos

Periodo	Recaudación total
1998	970,7
1999	928,7
2000	940,4
2001	815,5
Variación % 2001/2000	-13,29
1° Trim. 2001	206,9
1° Trim. 2002	166,1
Variación % 1° Trim. 2002 / 1° Trim. 2001	-19,70

Fuente: Departamento de Estadísticas y Estudios Técnicos, API. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Ingresos Brutos

En el mes de abril el monto recaudado, \$31.096.569, disminuyó respecto al mes de abril de 2002 6,79%, equivalentemente a 4,3 millones de pesos.

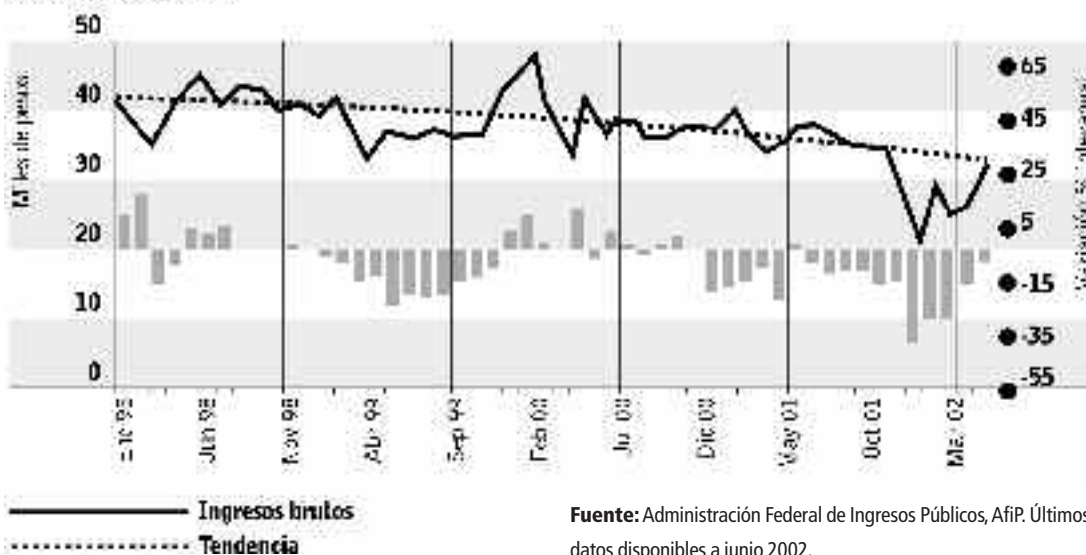
Este tributo registró un incremento si se compara respecto a marzo de 2002, que alcanza los 16,23 puntos porcentuales.

Los ingresos acumulados para el primer trimestre del año mantienen un signo negativo (—24,81%) respecto al acumulado en igual período del año anterior.

Esquema 43

Recaudación de impuesto a los ingresos brutos

Provincia de Santa Fe

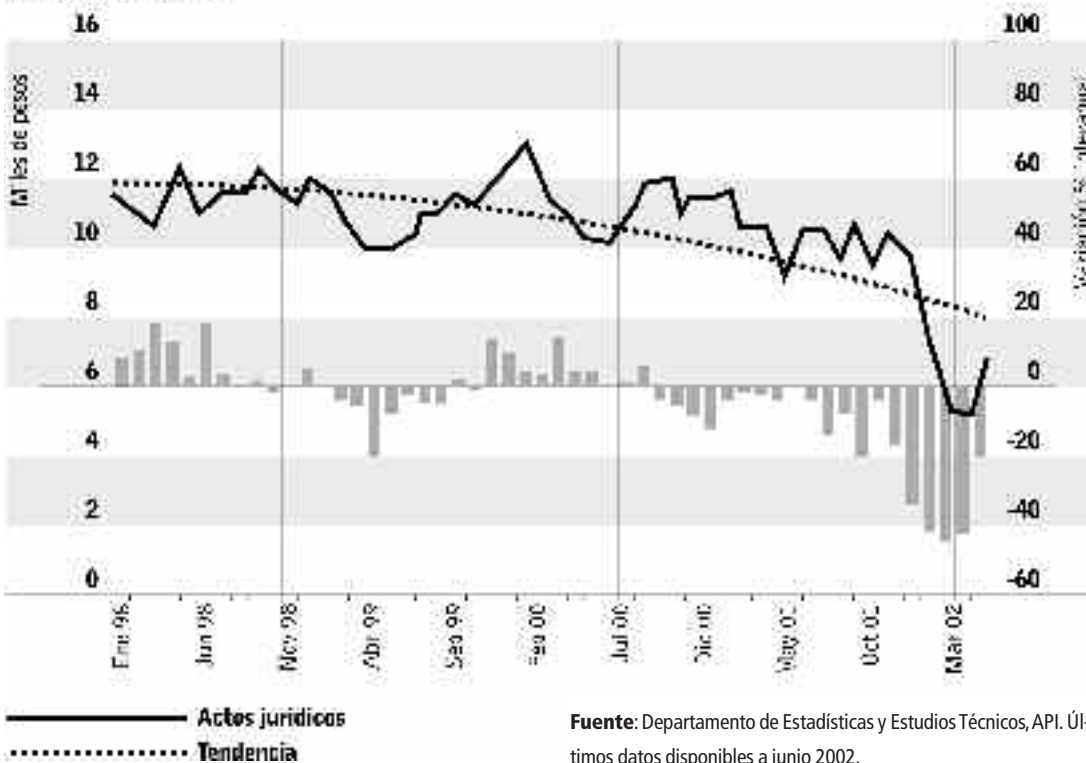


Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, AfIP. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 44

Recaudación de impuesto a los actos jurídicos

Provincia de Santa Fe



Fuente: Departamento de Estadísticas y Estudios Técnicos, API. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Actos Jurídicos

La recaudación por actos jurídicos (sellos) para el mes de abril de 2002 alcanzó los \$7.422.650, significando una disminución respecto al mes de abril de 2001 de 20,90%. En comparación a lo recaudado el mes anterior este monto representa una fuerte suba de 34,02%.

En el primer trimestre del año, se recaudaron \$17.055.314, esto equivale a una variación negativa de 47,95%, respecto al acumulado en igual período del año 2001. (Ver esquema 44)

Endeudamiento provincial

El stock de deudas de las provincias argentinas a setiembre de 2001 muestra una posición relativamente favorable para la provincia de Santa Fe, la cual con \$873,135 millones se ubica número 12 en el ranking total y si se mide la deuda per capita se encuentra en el puesto 22. Esto es un indicador de la performace fiscal que la provincia de Santa Fe ha logrado en los últimos años a la vez que brinda una idea de la voracidad recaudatoria provincial a futuro de las distintas provincias argentinas.

Esquema 45

Stock de deuda provincial

A septiembre de 2001

Jurisdicción	Deuda Total En miles de pesos	Deuda Provincial por habitante En pesos
Buenos Aires	7.275.078	837,66
Córdoba	1.604.786	524,16
Chaco	1.424.077	1.448,58
Mendoza	1.233.152	782,17
Tucumán	1.195.594	894,46
Formosa	1.161.387	2.391,16
Río Negro	1.083.653	1.960,73
Misiones	1.028.282	1.066,83
Jujuy	930.429	1.521,59
Corrientes	920.872	991,00
Entre Ríos	900.666	778,58
Santa Fe	873.135	291,30
San Juan	708.940	1.139,60
Cap. Federal	665.568	240,38
Neuquén	584.355	1.234,60
Salta	561.183	519,89
Catamarca	519.832	1.557,96
Tierra del Fuego	472.338	4.678,47
La Rioja	465.442	1.605,97
Chubut	407.436	985,95
Santiago del Estero	310.469	385,03
Santa Cruz	214.848	1.089,54
La Pampa	103.630	347,22
San Luis	63.328	172,60

51

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación fiscal con las Provincias, MECON. Últimos datos disponibles a junio 2002.

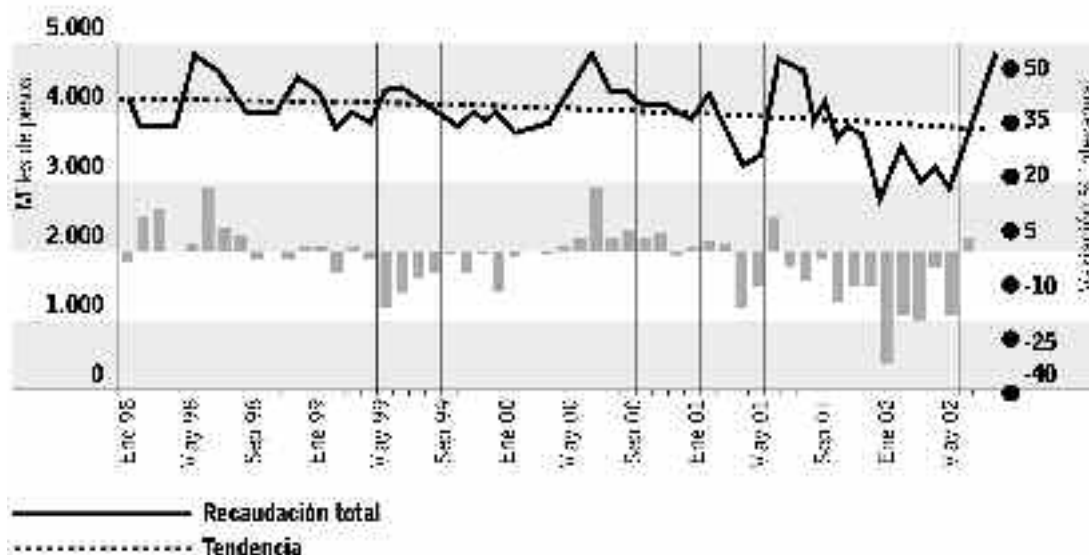
Recaudación Tributaria Nacional

El total de recursos tributarios nacional en el mes de mayo fue de \$4.826,6 millones, siendo 2,90% (\$1.942,3 millones) superior a la de igual mes de 2001. Si la comparación se realiza respecto al mes de abril de 2002, se observa un incremento de 67,34%.

En el primer trimestre de 2002, la recaudación tributaria fue de \$9.489,2 millones, lo que significa una retracción de 16,06% respecto a igual período año anterior.

Esquema 46

Recaudación tributaria nacional



Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, AfIP. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Esquema 47

Recaudación tributaria nacional

En millones de pesos

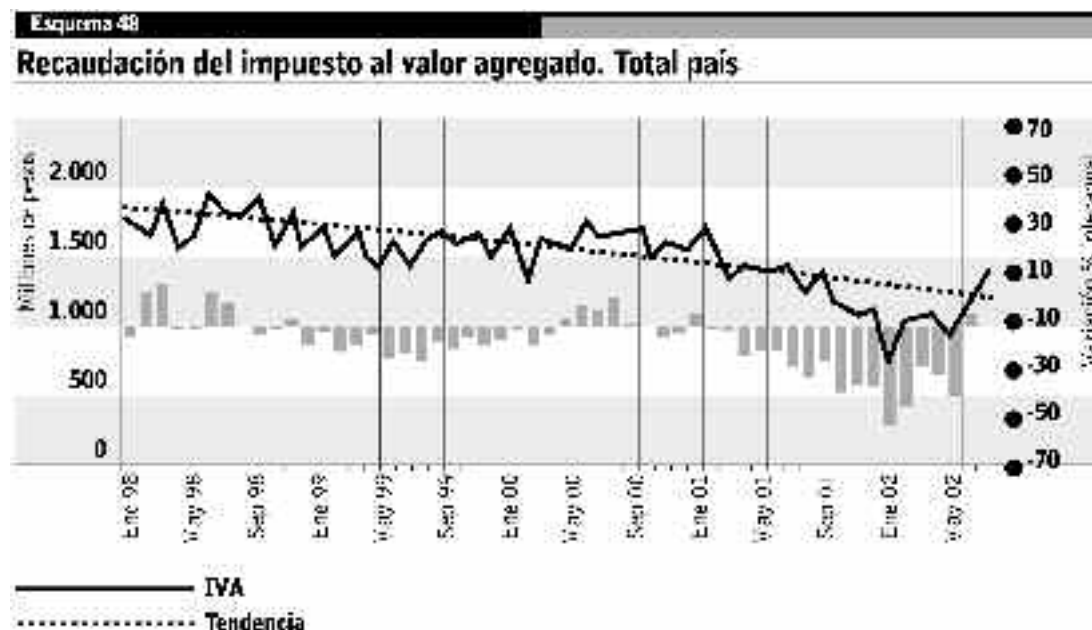
Período	Nº de operaciones
1998	50.036,5
1999	47.643,1
2000	49.102,4
2001	45.403,4
Variación % 2001/2000	-7,53
1º Trim. 2001	11.304,9
1º Trim. 2002	9.489,2
Variación % 1º Trim. 2002 / 1º Trim. 2001	-16,06

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, AfIP. Últimos datos disponibles a junio 2002.

IVA

La recaudación en mayo de 2002 alcanzó los \$1.150,9 millones, aumentando 9,26% respecto a mayo del año pasado. Respecto al mes de abril de 2002, se observa un incremento de 68,10%.

En el primer trimestre del año la recaudación de este impuesto se contrajo 30,23% respecto a igual período del año anterior.



Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, AfIP. Últimos datos disponibles a junio 2002.

Tulio Ceconi, María Fernanda Ghilardi y Jorgelina Ceconi

Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y
Latinoamericana - IERAL Litoral
ierallitoral@arnet.com.ar

Cómo financiar la infraestructura ante el default

Tulio Ceconi, María Fernanda Ghilardi y Jorgelina Ceconi

55

La crisis de la economía argentina unida al default que reduce prácticamente a cero la disponibilidad de créditos, impide la realización de obras de infraestructura que son importantes factores de reactivación de la economía y determinantes fundamentales de la competitividad de la misma.

Por estas razones hemos elaborado una demostración de la importancia de las infraestructuras en el crecimiento económico, una estimación de su impacto en la economía y una propuesta de cómo financiar estas obras.

1

La inversión en infraestructura y el desarrollo¹

Las inversiones en infraestructura gravitan sobre el desarrollo económico y social de las regiones donde se llevan a cabo, mejorando la productividad, la estructura de costos de las empresas y el bienestar de la población. Sus efectos, complejos de cuantificar, se manifiestan también en los comportamientos demográficos, en el mercado de trabajo y en diversos aspectos de

1 • En base a Eduardo Sguiglia, Ricardo Delgado, Alberto Delgobbo. «La infraestructura y el desarrollo de las economías regionales». Síntesis del Premio Fundación Roggio 1998». Boletín Informativo Techint 298, pág. 37/65.

la vida social.

La concreción de importantes obras de infraestructura en la provincia de Santa Fe y particularmente en la región metropolitana del Gran Rosario, como es el caso del Puente Rosario-Victoria, podrán modificar substancialmente la posición relativa de la misma en un esquema ampliado, mejorando los «niveles de competitividad» a los fines de retener y atraer nuevas inversiones productivas.

Dado los efectos importantes de la infraestructura sobre el desarrollo, es de suma importancia evaluar el impacto de las obras en la región, estimar quiénes se beneficiarán con ellas, —sean o no usuarios— y qué mejoras en la recaudación obtendrán los gobiernos (nacional, provincial y municipal) como consecuencia de las mismas.

La literatura económica reconoce —y la experiencia de diversos países así lo corrobora— que la inversión en infraestructura es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el crecimiento. El mayor o menor efecto de estas inversiones estará dado por su conjunción con otros factores —capital humano, recursos naturales, tecnología disponible— y también por la oportunidad en que se adicione a la capacidad instalada, al diseño, a su ubicación, y al desequilibrio existente entre la oferta y la demanda de servicios.

Por otra parte la cantidad de los servicios de infraestructura influye en la capacidad de un país para competir en la esfera del comercio internacional, incluso en aquellos mercados de productos tradicionales básicos y de ventajas comparativas estáticas. El proceso de globalización económica está íntimamente vinculado con las mejoras alcanzadas en las tecnologías de almacenamiento, transporte y comunicaciones, las que a su vez permiten reaccionar con mayor flexibilidad, a los cambios imprevistos en la demanda y en los precios.

56

Estudios de inversores extranjeros en diversos países, subrayan que la calidad de la infraestructura constituye un factor importante para decidir los emplazamientos de nuevos negocios.

Así como las inversiones en capital físico y humano aumentan la productividad de las empresas, a nivel microeconómico, un incremento en el stock de infraestructura resulta una forma de estimular y fortalecer la productividad de esos factores. Por caso, el mejoramiento de la infraestructura de transporte —debido a la menor cantidad de horas-hombre requeridas, al incremento en las distancias recorridas por unidad de tiempo, y al menor gasto de reparación y aseguramiento de los vehículos— permite reducir fletes de los bienes e insumos. La provisión de un eficiente sistema de transporte también facilita importantes reducciones en los inventarios, mediante la aplicación de métodos just in time, el acceso a nuevos mercados y, en un mediano plazo, el aprovechamiento de las economías de escala.

También se debe destacar, que las zonas predominantemente agrícolas de los países en desarrollo usufructúan en mayor medida el impulso en la infraestructura, con importantes efectos en términos de aumento del ingreso y cambios en los patrones de especialización y relocalización de actividades productivas. Estimaciones de funciones de producción agrícolas en 47 países, permitieron inferir que las ganancias de productividad se encuentran fuertemente asociadas a las disponibilidades de infraestructura, y que tales mejoras no necesariamente están determinadas por la dotación de factores existentes en una región, sino precisamente por la utilización de los recursos que ofrece la infraestructura física existente.

Las inversiones en infraestructura ocasionan modificaciones en los patrones demográficos de una región y permiten que las empresas accedan a trabajadores mejor calificados, cuya demanda puede hacerse efectiva en puntos relativamente distantes de los lugares de residencia, sin que aquellos se vean obligados a abandonar en forma permanente sus hogares ni a cortar

lazos familiares.

Asimismo, el desarrollo de la infraestructura influye sobre la dinámica del mercado de trabajo, con resultados heterogéneos que varían según los sectores de actividad de una región. Una investigación focalizada en el impacto de la construcción y puesta en funcionamiento de las nuevas carreteras, comprobó que un incremento en las inversiones del 10% genera una mayor absorción de empleo manufacturero (0,3%) en relación con el aumento del empleo en el comercio minorista y los servicios (0,17%). Las mismas conclusiones se extraen al considerar la radicación de las industrias y los servicios: aquellas unidades económicas situadas en municipios con acceso a redes de infraestructura muestran sistemáticamente tasas de crecimiento en el empleo superiores a las de industrias y empresas de servicios ubicadas en los municipios sin acceso.

En síntesis, los vínculos existentes entre distintos proyectos de infraestructura física y el crecimiento de la economía, son múltiples y complejos, debido a que afectan directamente a la producción y el consumo, implican grandes volúmenes de gasto y crean muchas externalidades. A nivel agregado la disponibilidad y calidad de la infraestructura física influye en la productividad marginal del capital privado.

A nivel microeconómico, los canales a través de los cuales los proyectos de infraestructura afectan la rentabilidad de las firmas son: i) los menores costos de producción, transporte, etc. afectan la rentabilidad de las empresas, y sus niveles de empleo, especialmente para las empresas pequeñas y medianas; ii) se reducen los costos de transacción y de información de los consumidores; iii) se producen mejoras en la competitividad internacional por la disminución de tiempos y costos de transporte.

Emanuel Jiménez² analizó la evidencia empírica acerca de la asociación entre infraestructura física y crecimiento, a través de estudios macroeconómicos, que se basan en funciones de producción que incorporan indicadores de infraestructura, como densidad de caminos pavimentados, líneas telefónicas, gasto en transporte y comunicaciones, etc. y concluye que sí existe una fuerte evidencia acerca de la asociación positiva entre la infraestructura física y el crecimiento económico.

57

2• El rol de la infraestructura en el desarrollo regional

Este es uno de los tópicos que, dentro de la denominada economía de localización (spatial economics), ha recibido mayor énfasis a partir de la década de los ochenta.

A grandes rasgos, la existencia de regiones supone, por un lado, que los intercambios comerciales operan con costos de transporte asociados, y por otro que, al igual que en la justificación de la intervención del Estado cuando aparecen fallas de mercado, surgen resultados no consistentes con los modelos de competencia perfecta. En concreto, el estudio de las economías regionales asume la presencia de conglomerados y concentraciones económicas y, consecuentemente, trabaja sobre modelos con economías de escala que, como es sabido, se alejan del paradigma competitivo convencional³.

En cuanto al desarrollo regional promovido por la localización de las empresas, pueden

2• Jiménez Emanuel. «Human and Physical Infrastructure». Policy Research Working Paper n° 1281. World Bank, 1994

3• Sguiglia, Delgado, Delgobbo. Op. Cit.

mencionarse dos grandes teorías opuestas. Por una parte, una línea argumenta que la distribución espacial de las industrias depende de las características regionales, de las dotaciones iniciales de factores productivos y de la dotación de infraestructura básica. Por otro lado, están quienes afirman que la suerte, en términos de accidentes históricos, políticas económicas no predecibles o eventos imprevistos, modelan la localización de las empresas en el territorio de un país. En algunos modelos, además, se muestran los efectos de las externalidades (como por ejemplo, los beneficios de la aglomeración).

Todos estos modelos, sin embargo, sostienen que las inversiones en infraestructura pueden impulsar el desarrollo demográfico de una región, generando mayor demanda. En relación inversa, cualquier suspensión y/o retraso en la ejecución de las obras demora o revierte tales procesos.

A su vez, la infraestructura, dentro de estos modelos, juega un papel determinante, en particular afectando la localización espacial de las industrias; se concluye que éstas tienden a concentrarse cuando descienden los costos de transporte por la aparición de nuevas infraestructuras (como caminos y ferrocarriles), entre otros factores. Los efectos de la infraestructura interregional (como pueden ser las rutas nacionales, los ferrocarriles interurbanos de cargas, etc), se diferencian de los impactos de las inversiones en infraestructuras a nivel intrarregional, por ejemplo en rutas secundarias, caminos naturales, construcción de viviendas o servicios de agua potable.

En líneas generales, toda mejora en la infraestructura interregional reduce los costos de transporte entre las regiones, con lo cual algunas firmas de las regiones de mayor retraso relativo se relocalizarán a fin de aprovechar los mayores niveles absolutos de infraestructura en aquellas regiones más adelantadas.

Por el contrario, las políticas de infraestructura que persiguen el desarrollo intrarregional atraerán empresas hacia las regiones menos adelantadas, ya que los costos impuestos por la ausencia de infraestructura se reducen sólo en esas regiones.

3• El impacto de la inversión en infraestructura sobre la economía

Tomando en consideración la escasa información disponible a nivel de provincias o regiones, y la falta de estudios que midan los efectos indirectos de la inversión en la economía, hemos diseñado una metodología general para estimar algunos de los efectos de la inversión en infraestructura sobre la economía de una región, en particular: el impacto sobre el consumo y el empleo, y sobre la recaudación de impuestos.

Dichos efectos pueden subdividirse según ocurran durante el período de construcción de las obras o luego de la finalización de las mismas, pues la tasa de crecimiento de la economía será mayor merced al incremento de la inversión como consecuencia de las obras.

3.1 Impacto durante la construcción de las obras

a• Impacto sobre el consumo: El incremento en la inversión como consecuencia de las obras de infraestructura generará aumentos directos del consumo asociados a los factores productivos empleados en las obras, y aumentos indirectos del consumo por el impacto de la inversión sobre otros sectores productivos.

La estimación realizada del aumento del consumo contempló el cálculo de dos impactos: en primer lugar el derivado del gasto de consumo de los factores productivos empleados en las obras, y en segundo lugar el gasto de consumo derivado de los mayores ingresos que recibirán los factores productivos empleados en los sectores productivos receptores del primer aumento del consumo, que se suponen son comercio y servicios.

El impacto sobre el consumo se estimó suponiendo una inversión de \$100 millones, para que los valores absolutos puedan interpretarse también como porcentajes.

En este sentido el aumento del consumo, derivado del gasto de los factores de producción empleados en las obras, asciende a \$45,8 millones suponiendo una propensión media a consumir del 100% para la mano de obra y del 79,6% para los restantes factores productivos. Ese aumento del consumo se traduce en mayores ventas en los sectores comercio y servicios y como consecuencia de ello se genera un segundo aumento en el consumo de \$28,7 millones ⁴. Por lo tanto el incremento estimado en el consumo total asciende \$74,5 millones, es decir, el 74,5% de la inversión.

Esquema 1

Impacto de la inversión en infraestructura sobre el consumo



59

b•Impacto sobre el empleo: El impacto sobre el empleo de la inversión en infraestructura es de fundamental importancia, pues significa un aumento del Valor Agregado de la construcción, que es uno de los sectores que genera mayor demanda de empleo, y por lo tanto posee fuertes efectos económicos, pero también sociales.

Para estimar el impacto sobre el empleo se calculó el aumento en el Valor Bruto de Producción del Sector construcciones y luego se aplicó el coeficiente de participación de la remuneración al trabajo para estimar el gasto anual en mano de obra. Teniendo en cuenta la remuneración mensual promedio de un asalariado en el sector construcciones, que según información del Ministerio de Economía era de \$546 en el año 2001, y suponiendo que la hipótesis de inversión adoptada se concreta en un año, la demanda potencial de empleo sería de 2641 personas. No obstante debe señalarse que el empleo a generar dependerá del uso de mayo de obra de cada proyecto en particular.

⁴ Se adoptó en este caso una propensión media al consumo de 93%.

c• Impacto sobre la recaudación de impuestos: Para estimar el incremento en la recaudación de impuestos que obtendrían la Nación, la provincia de Santa Fe y los municipios involucrados, como consecuencia de la inversión en infraestructura, nos limitamos a los tres impuestos que tienen base imponible semejante: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ingresos Brutos (ISIB) y Derecho de Registro e Inspección (DREI).

El incremento en la recaudación proviene de dos fuentes: por un lado el aumento derivado de las compras de insumos y materiales de las obras, y por otro lado la recaudación generada por el aumento del consumo, que por razones de simplicidad se estima en dos etapas.

Ambos aumentos se estimaron para los casos del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a los Ingresos Brutos, pero para el caso del Derecho de Registro e Inspección Municipal, sólo se calculó el aumento de recaudación derivada del impacto sobre el consumo para un solo municipio, adoptando la alícuota general vigente en la ciudad de Rosario (0,65%).

Asimismo debe aclararse que en el caso de Ingresos Brutos el incremento de la recaudación por compras de insumos y materiales incluye solamente las compras efectuadas a industrias localizadas fuera de la provincia, pues las efectuadas a industrias locales están desgravadas⁵.

De lo expuesto puede deducirse muy fácilmente que estamos subestimando los beneficios fiscales que acarrearán las obras, en especial para la Nación. Por ejemplo el Estado Nacional retendrá impuesto a las ganancias sobre algunos sueldos y sobre honorarios profesionales que se pagarán en las obras, recaudará aportes patronales, etc. Las provincias también verán incrementadas las recaudaciones de los restantes impuestos, pues también aumenta su recaudación cuando aumenta la actividad económica.

Los resultados de las estimaciones muestran que por cada \$ 100 millones de inversión, du-

Esquema 2:

Impacto de la inversión en infraestructura en la recaudación de impuestos vinculados al nivel de calidad



5• Se adoptaron dos hipótesis de participación de ventas de materiales entre industrias locales y de otras provincias, teniendo en cuenta la baja especialización de Santa Fe en este rubro: a) 30% de ventas en Santa Fe y 70% en industrias de otras provincias y 50% en cada una.

rante el período de construcción de las obras la Nación recaudará \$ 25,5 millones en concepto de IVA, la provincia entre \$3,1 y \$2,95 millones por ISIB, y el municipio \$0,48 millones en concepto de DREI. Podemos observar que entre los tres niveles de Gobierno recaudarán aproximadamente el 29% del costo de las obras.

3.2. Impacto después de finalización de las obras

El impacto de las obras sobre la economía real, después de su finalización, se traducirá en un aumento del Producto Bruto Geográfico (PBG) como consecuencia de:

- i) el aumento de competitividad en los sectores de actividad económica existentes o en producción al inicio de las obras, que utilicen los servicios de las obras de infraestructura;
- ii) la localización de nuevas actividades industriales en la zona de influencia de las obras;
- iii) el aumento en las actividades comerciales y de servicios a raíz de la finalización de las obras (servicios de mantenimiento y explotación de las obras, turismo, hoteles, restaurantes, profesionales, esparcimiento, salud, etc.).

La escasez de datos estadísticos a nivel regional dificulta la estimación del impacto de las obras sobre el Producto Bruto Geográfico de la provincia o región beneficiada. Una de esas dificultades está asociada a la falta de información sobre componentes de la demanda global por provincias o regiones, en particular de la Inversión Bruta Interna (IBI), que se verá incrementada como consecuencia de la realización de obras de infraestructura ⁶.

Por otra parte debemos señalar que como consecuencia de la realización de las obras, la tasa de crecimiento de la economía en la región beneficiada, será algo mayor que si las obras no se llevasen a cabo. Adoptando distintas hipótesis de crecimiento luego de finalizadas las obras, pueden estimarse sus efectos subsiguientes, por ejemplo sobre la recaudación de impuestos.

61

4. Propuesta acerca de cómo financiar las obras de infraestructura

Teniendo en cuenta la magnitud de la crisis económica por la que atravesamos desde hace cuatro años, unida al default que nos priva de la posibilidad de créditos externos e internos, la financiación de las obras de infraestructura debería encararse a través de un fideicomiso en el que concurren las Bolsas de Valores, los Bancos, las AFJP y los Estados Nacional, Provincial y Municipal.

Las obras de infraestructura son un caso muy claro al que se le puede aplicar el concepto que

6• Una estimación sencilla del aumento en el producto que generaría el incremento de la inversión, podría realizarse calculando el monto de la IBI de la región o provincia, con la misma participación de la IBI nacional en el PBI, y luego en base a la relación crecimiento del PBI/crecimiento de la IBI se obtiene el impacto sobre el producto.

7• El Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler dijo en su visita a Argentina en mayo de 2000: «Creo que las obras de infraestructura deben ser financiadas por los usuarios. Pero la obra pública cuando está bien seleccionada y cuando es necesaria, debe llevarse a cabo». Diario Clarín, 18 de mayo de 2000, pág. 20. En el mismo sentido se expresa el BID: «Informe 2000. Progreso Económico y social en América Latina», pág. viii: «Las inversiones más eficientes desde el punto de vista económico serán usualmente aquellas que se concentran en la áreas más favorecidas geográficamente y aquellas con mayor densidad de población. Sin embargo, por razones de equidad social, los criterios de eficiencia económica deben complementarse con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de servicios de toda la población».

el crecimiento económico de una región está determinado por su capacidad para movilizar recursos financieros y asignarlos a la inversión, entre otras cosas, de obras de infraestructura que aumenten la capacidad de producción. Pues éstos son casos en que el costo privado de obtener recursos de largo plazo excede los beneficios privados que de ellos se pueden obtener ⁷.

Pero como tanto el Estado nacional como provincial, tienen serias restricciones financieras, diríamos más bien impedimentos absolutos, para poder llevar a cabo estas obras, se debe recurrir a un mecanismo que permita la confluencia del Mercado de Valores, los Bancos, las AFJP y los Estados Nacional, Provincial y Municipal: **el fideicomiso financiero**.

El fideicomiso financiero, regido en Argentina por la ley 24.441 del 16/01/95 es un contrato por el cual una persona (fiduciante), en nuestro caso los Estados provinciales, transmite la propiedad fiduciaria de bienes determinados, en nuestro caso las obras a ejecutar, a otra (fiduciario), en nuestro caso entidades financieras autorizadas a funcionar como tales y/o las personas jurídicas que autorice la Comisión Nacional de Valores para actuar como fiduciario financiero (Art. 5° ley 24441), quien se obliga a ejercerlos en beneficio de los titulares de certificados de participación en el dominio fiduciario o de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes así transmitidos ⁸.

Los bienes y derechos del constituyente salen de su patrimonio e ingresan al del fiduciario, aunque de una manera especial pues no lo integran como elementos propios sino dentro de los límites y con sujeción a las modalidades previstas para el cumplimiento de los fines específicos, debiendo mantenerlos diferenciados a fin de su identificación y para no confundirlos con sus activos.

62

No obstante, por mérito de la confianza que motiva la transmisión, el fiduciario aparece como propietario frente a terceros de esos bienes y derechos.

El esquema de financiamiento sería el siguiente (**Ver Esquema 4**):

i• el Banco, o consorcio de bancos fiduciarios, deberá comprometerse a financiar la totalidad de las obras hasta su finalización mediante la correspondiente garantía sobre coparticipación fiscal de la provincia de Santa Fe;

ii• el gobierno de nacional, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, u otra provincia si se tratara de un proyecto interregional, y de las Municipalidades beneficiadas, aportarán fondos por un importe equivalente al aumento de recaudación de impuestos provocado por la inversión en los años que dure la realización de las obras.

iii• el Banco o Consorcio de Bancos procederá a emitir certificados de participación por el monto remanente, que se cotizarán en las Bolsas de Valores de Rosario y Santa Fe,

iv• el sector privado podrá suscribir certificados y aplicarlos parcialmente al pago de impuestos futuros. Con una buena campaña de difusión de la conveniencia de adquirir los certificados y teniendo en consideración que tendrán garantía de la coparticipación de los Gobiernos provinciales la suscripción podría ser realmente significativa.

v• las AFJP deberían aplicar una proporción de sus fondos para suscribir certificados, ya que contarán con la garantía de coparticipación fiscal del Gobiernos provincial. Nos parece de

8• Según el art. 19 de la ley 24441 «dichos certificados de participación y títulos de deuda serán considerados títulos valores y podrán ser objeto de oferta pública. La Comisión Nacional de Valores será la autoridad de aplicación respecto de los fideicomisos financieros, pudiendo dictar normas reglamentarias.



suma importancia para el desarrollo de las distintas regiones del país, que los fondos que ahorran las personas que en ellas trabajan y que aportan a las AFJP sean volcados en inversiones y obras dentro de sus respectivas regiones.

En los siete años transcurridos desde la creación de las AFJP sólo un porcentaje insignificante de sus fondos ha sido invertido en las regiones.

Esquema 3

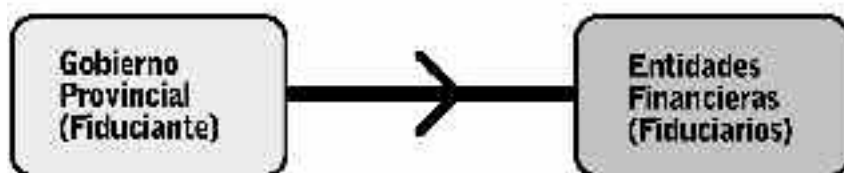
Inversiones de las AFJP

• Inversiones de las AFJP al 31.05.02	\$ 32.743,3 millones	100.00%
• Títulos emitidos por Gobiernos Pciales.	\$ 542,7 millones	1.7%
• Economías Regionales	\$ 365,9 millones	1.1%

Es decir que para el conjunto de los gobiernos y/o economías regionales se destina el 2,8% del total de inversiones de las AFJP.

Por otra parte Santa Fe concede un 7,6% del monto total de beneficios pagados. Suponiendo que los aportes fueran proporcionales a los beneficios, entonces si las inversiones de las AFJP se distribuyeran equitativamente entre las regiones que aportan estos fondos, a Santa Fe le correspondería recibir inversiones por el 7,6% de \$32.743,3 millones, es decir \$2.488,4 millones.

Esquema 4

Mecanismo de financiación de las obras**Recupero de los fondos**

64

Conclusiones

La infraestructura física posee una fuerte asociación con el desarrollo económico y social de las regiones, y sus efectos se traducen no sólo en un mayor stock de capital, sino que afectan a la productividad total de los factores productivos, generando externalidades y aumentando el nivel de competitividad de la economía.

A los efectos de visualizar los impactos de la inversión en infraestructura sobre la economía, se estimó que una inversión anual de \$100 millones generaría un aumento del consumo (1^{er} y 2^o aumento) de 74,5% y un aumento en la recaudación de impuestos (IVA, ISIB, DREI) del 29% de la inversión.

La magnitud de la crisis económica y sus efectos sobre las cuentas públicas, ha derivado en una generalizada paralización de las inversiones e incluso en la falta de mantenimiento de obras ya existentes. Para romper este círculo vicioso se propone un mecanismo de financiamiento alternativo a través de un fideicomiso en el que concurren los Gobiernos Nacional, Provincial, y Municipal, las Entidades financieras, Bolsas de Valores y las AFJP.



Oscar Madoery

Licenciado en Ciencia Política

Master en Ciencias Sociales

Director de la Maestría en Desarrollo Económico Local

Universidad Nacional de San Martín

Universidad Autónoma de Madrid

La crisis de un orden social ¿Por qué Argentina no se desarrolla?

Oscar Madoery

65

1

La fuerza (ó debilidad) explicativa de algunas categorías de análisis

Las Ciencias Sociales utilizan categorías de análisis que permiten explicar los cambios en las sociedades y brindar un marco interpretativo a los procesos históricos. En nuestro país, algunas de ellas tienen un uso extendido: la *industrialización sustitutiva de importaciones*, hace referencia al proceso de acumulación dominante de Argentina, basado en la prioridad de la industria y la expansión del mercado interno, protegido de la competencia de productos importados y sirve para cubrir con un gran manto interpretativo el perfil dominante de nuestra economía desde los años treinta hasta mediados de los setenta. Este proceso era parte de una matriz de organización de las relaciones Estado-sociedad, conocida como la *matriz estado-céntrica*, mediante la que se simbolizaba la acción del Estado Nacional como el espacio de realización social para todos los sectores económicos y también sociales. Un Estado que gracias a la capacidad de financiar su gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía, fue sustituyendo al mercado como lugar asignador de recursos, privilegiando áreas de producción y regiones de desarrollo, y ámbito hacia donde las distintas clases y grupos sociales canalizaron una «cultura demandante», haciendo que la posibilidad de subsistencia y realización particular pasara a depender del control o influencia sobre alguna parcela de poder del aparato estatal o instancia institucional de decisión.

Estos conceptos han resultado sumamente apropiados para interpretar ciclos largos de la historia argentina, más allá del riesgo de generalizar los matices y desdibujar las tremendas di-

ferencias entre momentos históricos comprendidos dentro de esos ciclos largos. Tanto el patrón de acumulación como la matriz de organización social cambiaron en las últimas dos décadas, siendo reemplazados por un modelo aperturista y por un protagonismo creciente del mercado como espacio ordenador de las relaciones económicas fundamentales.

Otra categoría es la de *régimen político*. Aquí el eje está puesto en el funcionamiento de las instituciones republicanas y la alternancia cívico-militar, que han caracterizado nuestra historia como sociedad. Si el modo de acumulación pone el acento en la economía, el régimen político lo pone en las instituciones políticas. Dentro de una matriz de organización Estado-sociedad y/o un patrón de acumulación, hubieron diferentes regímenes políticos. La teoría de la transición de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos en América latina vigente en los ochenta, fue una forma de interpretar, desde una perspectiva político institucional, los importantes cambios acaecidos en nuestra sociedad, con el paso del gobierno autoritario y dictatorial del Proceso hacia una nueva experiencia democrática.

También es generalizado el recurso de explicar los vaivenes históricos desde la perspectiva de *modelos de desarrollo*. Se dice que una sociedad atraviesa por diferentes modelos de desarrollo que nos acercan o nos alejan de ciertos referentes (otros países) vistos como ejemplos de sociedades desarrolladas. En realidad, tanto el proceso de acumulación, la matriz de organización de las relaciones Estado-sociedad como el régimen político institucional se sintetizan en la idea de modelo de desarrollo, de modo tal que en Argentina hubo durante cuatro o cinco décadas un modelo de desarrollo caracterizado por la sustitución de importaciones, la primacía del Estado en la dinamización económica y la reproducción social y la alternancia institucional cívico-militar.

66

Pero todas estas categorías que ostentan un fuerte potencial analítico, resultan débiles cuanto intentamos explicar lo ocurrido en nuestro país en los últimos 25/27 años. Podemos decir que el régimen de acumulación cambió y que con ello el Estado perdió protagonismo, vía privatizaciones, desregulaciones y flexibilizaciones. Que ya no cabría hablar de una matriz estado céntrica desde el momento que éste pierde centralidad en la asignación de recursos materiales y simbólicos en la sociedad. También que el cambio de régimen político permite la institucionalización de nuestra sociedad, superando, tal vez definitivamente, la recurrente alternancia histórica entre gobiernos electos y gobiernos de facto. Pero al presentar la mayor parte de los indicadores sociales y económicos signos negativos en los últimos años, ¿qué habría?, ¿un des-desarrollo?, ¿un modelo de desarrollo fracasado, ausente? La categoría modelo de desarrollo, ¿puede ser usada incluso en aquellas circunstancias en las que no se dan condiciones de posibilidad del desarrollo?.

La noción de desarrollo

Las Ciencias Sociales han demostrado cierta obsesión por establecer un nivel de la organización social condicionando a otros. Por ejemplo, el énfasis en la dimensión económica por sobre las dimensiones político-institucional y socio cultural se da en las diferentes corrientes modernas que abordan el problema del desarrollo. La teoría de la Modernización, vigente en términos políticos como el desarrollismo latinoamericano, entendía que lo económico condicionaba lo político y lo cultural. Para la Teoría de la Dependencia, el subdesarrollo no es un momento ni una etapa en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico estructural de desarrollo del capitalismo. El Pensamiento neoclásico, por su parte, cree en el mercado y desconfía de las instancias políticas. En su versión mas *aggiornada*, el

subdesarrollo es producto de una equivocación de la sociedad, de aplicación de políticas incorrectas, por lo que a partir de la aplicación de recetas uniformes (impuestas por los organismos de financiamiento internacional), se iniciaría un proceso de crecimiento sostenido y posterior «derrame» hacia el conjunto de la sociedad de los beneficios del modelo.

Algunos intentos de superación de las limitaciones de esa matriz económica, permitió la irrupción de interpretaciones institucionales y culturales, como reacción al estructuralismo predominante. El institucionalismo entiende que el desempeño político institucional de las sociedades es la clave del desarrollo. En un marco de inestabilidad política e institucional, el desarrollo económico no es viable y plantea, para las sociedades en cambio, la necesidad de un orden político e institucional que canalice las tensiones del desarrollo (**Huntington**, 1972). Se avanza en la idea de enmarcar el funcionamiento de un sistema económico en un entorno institucional que favorezca o limite su desempeño. Aquí es donde resultan relevantes los aportes de la escuela neoinstitucionalista (**Williamson**, 1985 y **North**, 1993), que entiende a las instituciones en una doble perspectiva: las «reglas del juego» formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones¹; y en segundo lugar, como entidades o agencias, los «jugadores» públicos y privados que intervienen en la vida colectiva de la comunidad.

El culturalismo, por su parte, apunta al mundo de creencias, valores e ideas predominantes en las sociedades, a través de los cuales los actores perciben la realidad y se motivan frente a ella. Lo que permite anticipar el desarrollo de una sociedad es la predisposición de sus miembros a confiar en otros y a asociarse, como ha quedado demostrado con la investigación medular de Putnam (1993) sobre la importancia de las tradiciones cívicas en el desempeño económico y político diverso de las regiones italianas. Se asume que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está dado por su capacidad de acción colectiva. De allí la resignificación del «capital social», entendido como: «la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas sobre la base del común acuerdo»². El capital social como proceso de la sociedad civil, es un bien público sumamente arraigado a una cultura, a un sistema de valores, a pautas de comportamiento colectivo, que determina la manera como los actores económicos interactúan entre sí y se organizan para generar crecimiento y desarrollo (**Zumbado**, 1997). Es un tipo de capital que no se intercambia, propiedad emergente de un sistema social que no opera bajo las reglas de mercado, sino que está ligado a un contexto histórico e institucional particular.

Si para el estructuralismo la clave del desarrollo es la apropiación y movilización de los recursos económicos, para el institucionalismo es el desempeño político institucional de las sociedades y para el culturalismo, los valores e ideas predominantes a nivel de la sociedad civil.

Estos ejes explicativos se presentan hoy como fundamento de innumerables interpretaciones acerca de los males que aquejan a nuestra sociedad y de las consecuentes recetas a implementar para solucionarlos. Como el enfoque institucional de la gobernabilidad democrática, que plantea la necesidad de reformas de «segunda generación» para dotar al Estado de las capacidades requeridas. Se entiende que la crisis de nuestro país es consecuencia del atraso ins-

1• «El marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder; pertenecen a una determinada cultura organizacional, política, productiva y tecnológica viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales. Por ello mismo no tienen nada de social o políticamente neutral». (Prats, 1999)

2• Putnam, 1993:196

titucional del Estado para hacer frente a las nuevas condiciones que emergen de la profundización del proceso de globalización. Al retraso institucional se suma la crisis de legitimidad y de representatividad del régimen democrático y la necesidad de replantear a fondo de la naturaleza de las instituciones.

Al sostenerse que las crisis se manifiestan como consecuencia de la obsolescencia de las estructuras político- institucionales actuales que se ven superadas por la velocidad y complejidad de las transformaciones en los ámbitos económico, político y social, se sitúa el problema a nivel del sistema político. Lo que se necesita, entonces, es visión estratégica, liderazgos y consensos básicos a nivel de la sociedad toda; rasgos fundamentales para impulsar procesos de desarrollo. Pero este enfoque no incorpora apropiadamente la dimensión del conflicto inherente a la sociedad, de las relaciones de fuerzas dispares y contradictorias, o en todo caso, lo inserta en el juego institucional del sistema político. Pero en una sociedad tan polar como la Argentina del siglo XXI, existen importantes sectores *fuera del sistema*, por arriba y por abajo, aquellos para quienes el sistema político no representa su espacio de expresión o realización, por excluidos o por fuertemente dominantes, situados «más allá» de las instituciones formales.

Otra interpretación, de raíz cultural, pone énfasis en la pérdida del sentido ético de la acción política, que demanda nuevos liderazgos morales (conformando una de las acepciones más claras del nuevo enfoque de la «governance» que promueven algunos foros internacionales). Lo que Argentina necesita son ejemplos, «renunciamientos históricos» a beneficios (y prebendas) sectoriales, actitudes éticas factibles de ser imitadas. Sobre esta misma base se construye la idea de los déficit de capital social, que explican las consecuentes limitaciones económicas que emergen en nuestra sociedad.

68

Aunque una especie de «capitalismo mágico» (Ferrer, 2001) es el que da sustento a las explicaciones más difundidas sobre nuestros males como sociedad. Como la revolución científico tecnológica ha borrado las fronteras nacionales y las principales transacciones se realizan actualmente en el mercado global, el poder decisorio sobre la acumulación de capital y la asignación de recursos ha sido transferido desde los espacios nacionales a los actores globales, es decir, los mercados financieros y las corporaciones transnacionales. Por lo tanto, el «único pensamiento» posible es la adhesión incondicional al libre comercio, ya que la liberación de las transacciones financieras y la eliminación de normas regulatorias de las inversiones de las corporaciones transnacionales aseguran la eficiente asignación de los recursos en la economía nacional y la participación de todos los habitantes en los frutos del desarrollo. Solo es posible aplicar políticas amistosas con los mercados y, dada su enorme complejidad técnica, solo un pequeño grupo de economistas expertos está en condiciones de comprender esas variables, o entender la «sensibilidad» de los mercados.

La lista de interpretaciones sobre los caminos que debería seguir nuestra sociedad podría incluir otras tan interesantes como, en principio, limitadas, tales como la agenda progresista de regeneración de la política que desplace toda la dirigencia tradicional, ó enfoques para los que sólo quedan salidas ligadas a la movilización popular, las asambleas re-fundacionales, el cambio estructural, los procesos revolucionarios. ¿Es posible ver esto de otra manera? ¿Es posible que alguna (no todas) de estas interpretaciones tengan parte de razón, y puedan servir de pistas hacia un enfoque más integrador acerca del problema de (la falta de) desarrollo en nuestro país? ¿Está bien hacer un corte por lo económico, lo institucional o lo cultural en cuanto a miradas diferentes para el desarrollo, o todas ellas son manifestaciones de aspectos vinculados y, a la vez, interdependientes?

Estamos envueltos en tentaciones reduccionistas, en un afán por encontrar explicaciones simples y a veces mecánicas, de los problemas de nuestra sociedad. Pero quizás, el gran desafío sea transitar por explicaciones comprensivas que incorporen una diversidad de enfoques y la complejidad de los fenómenos sociales. Es que **la crisis Argentina presenta una característica orgánica**, sistémica, una crisis que abarca tanto el modo de acumulación/ distribución de una sociedad, como el funcionamiento de las instituciones políticas; tanto la organización institucional del Estado como el papel de las esferas nacional, provinciales y municipales; tanto la representación institucional como la credibilidad social y la idea de ciudadanía; tanto el sistema de premios y castigos, las reglas de juego básicas, como el valor de los contratos. Todas ellas son manifestaciones puntuales, pero no aisladas, de la enfermedad de la sociedad, de un orden social cuyos cimientos están carcomidos.

...si los valores individualistas se impone a los solidarios y el egoísmo triunfa sobre el capital social, si el esquema de premios y castigos está distorsionado, entonces ese orden social inviabiliza el desarrollo. En la Argentina de las últimas décadas ha existido un orden social, pero no un modelo de desarrollo...

Orden social y modelo de desarrollo

Aquí es donde aparece la necesidad de pensar en términos de nuevos conceptos, o de viejas categorías pero re-creadas, de procesos y circunstancias que expresen una particular articulación entre economía, política y cultura, entre modos de acumulación, regímenes políticos, normas y valores, actores, relaciones y comportamientos. El orden social es un concepto tradicional, que merece ser re-pensado, sobre todo en circunstancias en las cuales una sociedad pierde sus parámetros económicos, sociales, institucionales, axiológicos.³

69

Un orden social puede tener diferentes signos en cuanto a las posibilidades de realización de una sociedad, las puede favorecer o entorpecer. Pero no son sinónimos orden social y modelo de desarrollo. En otras palabras, un modelo de desarrollo presupone un orden social favorable y no cualquier orden social contiene la posibilidad de desarrollo de una sociedad. Los modelos de desarrollo se inscriben dentro de un orden social, pero no pueden funcionar en cualquier orden social: si éste favorece la concentración/ centralización del capital en contra de la redistribución y la inclusión social, si la acción política se basa en negociaciones prebendarias y en intercambio de beneficios económicos y réditos políticos entre grupos (corporativos) y no en la representación y participación de las mayorías, junto al respeto de las minorías, si las circunstancias coyunturales modifican permanentemente las normas (las sociedades desarrolladas son aquellas donde las circunstancias se adecuan a las normas y no al revés), si los valores individualistas se impone a los solidarios y el egoísmo triunfa sobre el capital social, si el esquema de premios y castigos está distorsionado, entonces ese orden social inviabiliza el desarrollo. En la Argentina de las últimas décadas ha existido un orden social, pero no un mo-

3• El orden social, ha tenido tradicionalmente un sesgo autoritario, relacionado con la imposición, generalmente por la fuerza, de los marcos de actuación colectiva; aunque con Gramsci aprendimos que un orden social puede establecerse también sobre el consenso generalizado de los sectores subalternos, a partir de la acción político-cultural de las clases dominantes devenidas en hegemónicas.

delo de desarrollo.

Como aquí es entendido, el orden social pretende ser una categoría comprehensiva, que atiende las variadas dimensiones de análisis en los que se expresa la realidad social en cada momento histórico y que condicionan el campo de lo posible. Los pilares básicos de un orden social, tienen que ver con la respuesta a interrogantes sencillos y a la vez profundos: **qué** hace una sociedad para crecer y cómo reparte los frutos de ese crecimiento; **cómo** se organiza para vivir colectivamente y **para qué** se organiza, es decir, cuál es el sustrato valórico sobre el que se sustenta la sociedad. Cada uno de esos interrogantes, define un patrón sobre el que se estructura un orden social: un patrón de acumulación/distribución, un patrón de organización institucional y un patrón de acción política: ⁴

Patrón de acumulación/distribución: es el nivel, podríamos decir, sistémico, el contexto social general; refiere tanto al régimen de acumulación de recursos materiales, como al modo

4• En realidad, el concepto de orden social, como aquí es entendido, remite a una discusión histórica, aunque no saldada en el seno de las ciencias sociales. En un trabajo sumamente interesante sobre las relaciones Estado-Sociedad en la perspectiva teórica, Alford y Friedland (1991) sostienen que tres desarrollos históricos han enmarcado las principales teorías del Estado en la tradición occidental:

El surgimiento del CAPITALISMO como una forma de producción social de la que resulta un crecimiento de la productividad del trabajo humano.

La expansión de los ESTADOS BUROCRÁTICOS como estructuras de poder que mantienen el control de las poblaciones sobre un territorio y reproducen las condiciones de la acumulación de capital.

El establecimiento de la DEMOCRACIA que proporciona vehículos para la participación política y representación de los ciudadanos.

La distinción entre Capitalismo, Estado y Democracia es el eje en torno del cual han girado los debates dentro de y entre, las principales perspectivas teóricas dependiendo de que el punto de vista se centre en los individuos, las organizaciones o las sociedades y de los supuestos fundamentales acerca de las relaciones entre tales niveles. Una mirada compleja permitirá incorporar al análisis político los niveles de entendimiento donde se expresan las relaciones de poder y los modos de articulación estatal-societal: un nivel sistémico, un nivel organizacional y un nivel situacional.

Nivel sistémico: su dominio propio está conformado por las fuerzas sociales que a un nivel poco visible, configuran y cambian la perspectiva y la percepción de la realidad de los actores. «La matriz de poder social». El poder está en función de la relación entre las fuerzas sociales contradictorias y se manifiesta en el contenido de la política que lleva a cabo el Estado. Aquí es difícil identificar actores específicos, ya que las fuerzas que operan son en general resultado acumulativo de una multiplicidad de acciones y actores anónimos. Problema central: la estabilidad del sistema (vía mano «invisible», vía dominación hegemónica, ...)

Nivel organizacional: El dominio explicativo de este nivel son las redes organizacionales, tanto dentro como fuera del Estado, y la dominación de las élites que controlan sus relaciones.

Este nivel reconoce los cambios que se producen dentro de la propia matriz, «por el peso relativo de los actores a la hora de configurar la agenda política» aquí cuentan variables tales como.

Aquí entra el análisis del tipo de estado y las instituciones vigentes en una sociedad: su régimen político, los modelos de representación e intermediación de intereses. Problema central: la legitimidad institucional.

Nivel situacional: Su dominio propio es la conducta política de los individuos y grupos (los actores) y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno. La conducta de los actores está influenciada por normas y valores (reglas de juego) predominantes que pautan la interacción, por la conciencia histórica de una sociedad en un momento determinado, es decir, las cosmovisiones y paradigmas predominantes y los modelos de acción colectiva.

Aquí ingresan variables como liderazgo, consenso, capacidad negociadora, tradiciones cívicas, capital social. Problema central: la confianza social.

de regulación; es decir, la forma predominante de valorización del capital, los patrones de reproducción e inversión y el usufructo del mismo.

Patrón de organización institucional: Es el nivel de las instituciones públicas y privadas, el entorno institucional; refiere al tipo de Estado y las instituciones vigentes en una sociedad: su régimen político, y los modelos de representación e intermediación de intereses, las normas vigentes.

Patrón de acción política: Es el nivel situacional, de las ideas dominantes, de los valores, de los comportamientos. Entiende que la conducta de los actores está influenciada por normas y valores predominantes que pautan la interacción y por la conciencia histórica (todo el sistema de creencias e ideas que intervienen en el imaginario social) de una sociedad en un momento determinado, es decir, las cosmovisiones y paradigmas predominantes y los modelos de acción colectiva.

El patrón de acumulación es el nivel sistémico, el contexto social general; el organizacional es el nivel de las instituciones públicas y privadas, el entorno institucional; y el patrón de acción es el nivel situacional, de las ideas dominantes, de los valores, de los comportamientos. En conjunto definen las relaciones de fuerza económico-sociales fundamentales, los pilares institucionales y las pautas de comportamiento colectivo de una sociedad en un momento determinado.

Toda situación política contemporánea envuelve esos tres niveles de poder y articulación social que no pueden comprenderse acabadamente sin un análisis sintético que los incorpore por igual. Cada una de estas dimensiones de análisis tiene lógicas propias, dinámicas particulares y tiempos distintos, estando influenciadas por fuerzas y tendencias tanto internas como internacionales. A su vez, se influyen mutuamente, haciendo que las combinaciones históricas entre ellas sean variadas, configurando distintos órdenes por los que transitan las sociedades. En cada uno de esos niveles (o patrones) operan fuerzas sociales, se dan relaciones de poder, existen lógicas. **Son campos de fuerza y campos de lucha a la vez**, que explican y determinan la capacidad de acción de los actores, que «regulan» la interacción.

Las sociedades funcionan en cada momento histórico, en el marco de un orden social determinado, pero a la vez dinámico, en función de desenlaces diversos en las relaciones de fuerza y las disputas concretas. Los «contextos de experiencia» en los que cada individuo o grupo despliega su acción, traducen un orden social determinado que condiciona el comportamiento de los actores. Y un proceso de cambio requiere decisiones en todos y cada uno de ellos. De lo contrario, caeríamos en un determinismo economicista, en un formalismo institucional o en un voluntarismo culturalista. Por lo tanto, un orden social es un concepto dinámico, no estático, es constructivo y se modifica a partir de cambios en las fuentes de su conformación, de decisiones políticas individuales y colectivas tomadas en función de presiones sociales/sectoriales, y/o pautas institucionales y/o nuevos consentimientos. Cambios que no necesariamente son coetáneos, con lo que los órdenes son variados en función de modificaciones en algunas de las fuentes de su conformación.

Ahora bien, la tradición moderna y occidental, nos enseña que un orden se estructura desde el Estado Nación (las sociedades premodernas lo hacían desde un reino, un feudo, un imperio...). El Estado Nación no es una entidad autónoma resistente al cambio, sino un producto histórico. Las funciones de representación simbólica de la sociedad, organización institucional de la misma o intervención regulatoria o dirigista de ella, forman parte de su naturaleza. El concepto de Estado permite varias connotaciones: en primer lugar, la representación colec-

tiva de la sociedad (condensación de las relaciones de fuerza), representación que fundamenta y define el interés general que persigue la autoridad (matriz social). Una segunda connotación concibe al Estado como la forma de organización de la vida social por excelencia y, más particularmente, como la única fuente de regulación de la esfera pública y el principal instrumento de delimitación o armonización de los intereses públicos y los intereses privados (matriz instrumental). Tercero, como un actor social, el organizador de las tareas públicas y formulador de las políticas públicas necesarias para perseguir los intereses sociales... (matriz decisional) (Tomassini, 2001:21).

En América Latina, el Estado no sólo ha reflejado lo que ocurre a nivel de una sociedad civil consolidada, sino que la ha articulado y consolidado. Ha sido el espacio de realización social para grupos, clases, sectores, que por debilidad constitutiva y heterogeneidad social, requirieron del soporte estatal (Estado como refugio social). Esto fue así en nuestra historia (en la organización nacional, en la constitución del Estado social y la sustitución de importaciones), pero lo fue también después, cuando entendimos que el ciclo estatal de acción histórica estaba agotado. Si el orden social anterior al golpe del 76 era producido por la instancia política, el nuevo orden fue interpretado como derivado de las lógicas del mercado, porque se modificaron las actividades estatales de regulación económica, mediación política e integración social. Veamos esto.

2. El orden social tras el ajuste estructural en Argentina

72

El problema básico y estructural de las economías capitalistas, a partir de la crisis internacional de principios de los setenta, pasa a ser el de la crisis fiscal ⁵, y los países han utilizado diferentes estrategias para enfrentarla, desde impulsos a una reconversión productiva vía revolución científico-tecnológica, hasta endeudamientos sistemáticos para cubrir estrangulamientos en las respectivas balanzas de pagos. Argentina respondió con diferentes instrumentos de

5• Ulrich Beck (1998), sostiene que los Estados contemporáneos tienen una enfermedad mortal: la hemorragia fiscal.

6• Hacia 1870, en los países de la OCDE el gasto público no llegaba al 10 % del PBI, hacia 1920 oscilaba alrededor del 15 %, en los '60 el 18 % en los '80 superó el 40 % y en los '90 el 45 %. Para los países en desarrollo, en los '60 era casi del 15 % del PBI, creció paulatinamente hasta los '80 cuando llegó a casi el 25 % (85 casi 30 %) y en los '90 se ubicó nuevamente alrededor del 25 %. Las causas tienen que ver con la expansión de los Estados de Bienestar y la adopción de estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal. En relación a los déficit fiscales: en los países industriales crecieron en forma progresiva desde los '60 (+ del 1 % del PBI), se estabilizaron brevemente en los '80 (del 5 % bajaron al 2,5 %) y luego crecieron nuevamente en los '90 (llegando casi al 5 % del PBI). En los países en desarrollo ocurrió más o menos lo mismo desde los '60 a los '80 (del 2 % al 5 %, bajando en los '90 a menos del 3 %). Los déficit agravaron la deuda pública (endeudamiento) desde alrededor del 40 % del PBI al 70 % en 1995. Luego, Asia y América Latina han logrado reducciones espectaculares de los déficit.

7 (OCDE + 35 %, África subsahariana +/- 28 %, Asia oriental +/- 26 %, Asia meridional +/- 30 %, Oriente medio y norte de África +/- 32 %). De una lectura simple y tal vez lineal de esos datos se puede inferir que los mayores niveles de desarrollo de los países se corresponden con aquellos que presentan mayor gasto público. Pero el informe del Banco Mundial hace una advertencia importante: «lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones, sino su eficacia para atender las necesidades de la población» (p.2). Aquí aparece el tema de la capacidad y eficiencia del Estado para proporcionar de mínima, bienes públicos fundamentales, como los derechos de propiedad, salud y educación.

política según los momentos: endeudamiento externo e interno, emisión monetaria o rigidez cambiaria, desregulación del sistema financiero, instrumentos impositivos, arancelarios, etc.

Los Estados nacionales mantienen una presencia creciente en sus respectivas economías, contribuyendo a dotar de rigidez a los gastos públicos nacionales, planteando así el problema de su financiamiento. El Informe sobre Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial, demuestra que en los últimos 100 años la presencia e intervención del Estado ha crecido enormemente, sobre todo en los países industrializados⁶. La región del mundo con menor presencia del Estado (medida en gasto del gobierno central como porcentaje del PBI) es América Latina, que no llega al 25 %⁷. En Argentina, el gasto público, obedece a varios factores: en términos absolutos y en pesos corrientes, el gasto público nacional, incluidas las transferencias a las provincias por la coparticipación de los impuestos nacionales, subió un 95% entre 1991 y 2000⁸. Pero como los precios y la economía también crecieron, en términos del PBI, el gasto público pasó del 19,26 al 20,54% del PBI, lo que equivale a una suba de 1,28 puntos del PBI. Pero aquí hay que hacer una distinción: el gasto público primario, sin contar los intereses de la deuda, pasó del 17,95 al 17,14% del PBI. Es decir, se redujo levemente⁹.

Si se analiza por el lado de los ingresos, la presión tributaria total es relativamente baja en relación al PBI (17,5%)¹⁰, inferior a la de las décadas pasadas e inferior a la de otros países comparables como Chile (21,1%) y Brasil (29%); y la recaudación argentina se mantiene muy por debajo de los estándares internacionales¹¹. En un notable trabajo, Piffano (1999) demuestra que el bajo índice de descentralización fiscal en comparación con países de estructura federal, y la muy baja correspondencia fiscal de los gobiernos subnacionales de la Argentina, está denunciando que a pesar de tratarse de un país formalmente federal, dista de compadecerse con la situación internacional, la que incluye una gran mayoría de países unitarios. Finalmente, en Argentina, la baja participación de los impuestos a los ingresos (Impuesto a las Ganancias), de alrededor del 3% del PBI¹² y la alta participación de los impuestos de tipo indirecto y real (como IVA, Internos y Combustibles), es demostrativa de la ausencia de todo justificativo redistributivo en la centralización de estos impuestos. Cabe agregar el problema de la evasión im-

73

7• (OCDE + 35 %, África subsahariana +/- 28 %, Asia oriental +/- 26 %, Asia meridional +/- 30 %, Oriente medio y norte de África +/- 32 %). De una lectura simple y tal vez lineal de esos datos se puede inferir que los mayores niveles de desarrollo de los países se corresponden con aquellos que presentan mayor gasto público. Pero el informe del Banco Mundial hace una advertencia importante: «lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones, sino su eficacia para atender las necesidades de la población» (p.2). Aquí aparece el tema de la capacidad y eficiencia del Estado para proporcionar de mínima, bienes públicos fundamentales, como los derechos de propiedad, salud y educación.

8• pasó de 31.987 millones en 1991 a 62.404 millones en el 2000, de acuerdo a los datos oficiales del Ministerio de Economía.

9• A partir de 1994 se transfirieron diez cajas jubilatorias provinciales, todas deficitarias, al sistema nacional. Por esas transferencias, el Estado sumó un déficit de 2.000 millones anuales, a la vez que dejó de recibir los aportes de los trabajadores activos que pasaron a las AFJP.

10• La presión tributaria total, en relación al PBI, ha crecido en los noventa, de 14,30 en 1991 a 17,30 en 1999, pero sigue siendo inferior a la de los años (y décadas) pasadas.

11• Según un estudio del IEFE (Instituto de Estudios fiscales y Económicos, 2000), mientras en la Argentina más del 55% de la recaudación se recolecta en impuestos basados en el consumo, en el resto de los países la principal materia gravada es el patrimonio y las ganancias de los individuos. En algunos casos superando el 55% del total de recursos.

12• dentro del cual, a su vez, el 77% corresponde a ganancias de sociedades de capital y solamente el 23% a personas físicas.

positiva que agrava la crisis fiscal por el costado de los ingresos públicos.

Esto significa que los números de Argentina en cuanto a gasto público, déficit público, incluso endeudamiento, no están fuera de una tendencia internacional para países agrupados similarmente, como lo reconocía, por ejemplo, **Paul Krugman** antes de la salida de la convertibilidad¹³. No se trata de un problema de magnitudes, ó en todo caso, desde ese costado Argentina no muestra diferencias notorias con otras realidades. ¿Dónde radican nuestras diferencias entonces? Aquí entran a jugar los elementos del particular orden social estructurado en nuestro país.

La lógica financiera/especulativa del patrón de acumulación

Es verdad que el Estado argentino ha dejado de ser el espacio de realización social, porque carece de cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad que han quedado fuera del alcance de la acción pública, a merced de sus posibilidades. Pero como un rasgo endémico de un capitalismo tardío, periférico y rentista, sigue siendo el espacio asignador de recursos para los sectores más concentrados del capital, que obtuvieron sus ganancias extraordinarias de reglas de juego generadas y garantizadas por la acción del propio Estado. La rentabilidad de los ganadores viene de la mano de valorización financiera o de mercados cautivos, no de la competencia en el mercado. El mercado, sólo opera como ámbito de realización para la no elite, para el resto de la sociedad económica, aquella para quien la liturgia de la competitividad operó como dogma. También el Estado fue espacio asignador para toda una forma de hacer política que la partidocracia usufructuó de manera obscena y perversa.

La acción del Estado (los sucesivos gobiernos a través de políticas públicas) es la que ha permitido la primacía de la lógica financiera por sobre la productiva como eje ordenador de las relaciones económicas y sociales. Hoy, ese mecanismo de valorización financiera entró en crisis y ayuda a explicar los conflictos al interior de la elite dominante (aunque no hegemónica), entre dolarizadores y devaluadores¹⁴, y ayuda a explicar porqué la crisis estalla institucionalmente por el costado bancario, corazón lógico de un orden social de primacía financiera.

La política de endeudamiento también operó como factor de concentración de capital. Hasta los años setenta, la política de endeudamiento estaba orientada a financiar capital de trabajo e inversión. Luego, la deuda externa, será el fenómeno que se encuentra en la base de las contradicciones que se desplegaron a partir de 1976.¹⁵ En esas circunstancias el Estado cumple un papel insustituible, en el aumento de tasas de interés y en la provisión de divisas en el mercado interno. En un primer momento, el endeudamiento estatal en el mercado interno mantuvo las acentuadas diferencias positivas entre las tasas de interés internas y externas, mientras que su endeudamiento externo permitía obtener las divisas que el capital concentrado interno adquiriría en el mercado cambiario y luego remitía al exterior. Posteriormente, la impor-

13• «El déficit presupuestario de Argentina subió del 1 al 3 % del PBI, no tan mal para una economía deprimida y la deuda de su gobierno es sólo la mitad de su PBI, mejor que muchas naciones europeas. En los números, el panorama fiscal argentino se ve mejor que el de Estados Unidos una década atrás». Paul Krugman, Una cruz de dólares, The New York Times, Nov. 2001.

14• Como ha sido notablemente anticipado por Basualdo (2000)

15• Para los deudores privados (la cúpula empresarial) ... »el endeudamiento externo opera como una masa de capital líquido que se valoriza en el mercado interno debido a las notables diferencias que registraban las tasas de interés internas (a las que colocaban los fondos) respecto de las vigentes en el mercado internacional (a las que se endeudaban). La renta financiera obtenida se remitía al exterior cumpliendo dos funciones: por un lado, operaba como una garantía ante los bancos del exterior que les permitía obtener nuevos créditos y, por otro lado, era un capital que generaba nuevas rentas financieras (Basualdo, E. 2000:46).

tancia del Estado siguió siendo decisiva, porque mediante los regímenes de seguro de cambio se hizo cargo de una parte mayoritaria de la deuda externa de los grupos económicos y los conglomerados extranjeros, de manera que esos capitales no pagaron una parte sustantiva de su deuda externa, logrando eximir a sus depósitos en el exterior de funcionar como garantía de su deuda externa.

Luego, la convertibilidad monetaria supuso la necesidad de obtener superávit presupuestario o de buscar fuentes alternativas de financiamiento, para hacer frente a los compromisos de la deuda pública, aumentando aún más el endeudamiento. Estos factores influyeron en el aumento la tasa de interés, disminuyendo la competitividad de la actividad productiva. Lo mismo ocurre con la política tributaria, como la estructura tributaria se encuentra estrechamente ligada al nivel de actividad económica, por la importancia relativa del IVA¹⁶, pasa a tener un comportamiento procíclico: cuando la actividad se contrae, la recaudación evoluciona de la misma manera, potenciando la necesidad de financiamiento del sector público. Esto ocurrió en el año 1995 y desde el año 1998 hasta la fecha.

Por su parte, los flujos financieros ingresados (excepto los destinados a adquisición de empresas públicas privatizadas y mercados cautivos) se caracterizaron por su alta volatilidad (naturaleza cortoplacista), que emigran ante variaciones al alza de la tasa de interés internacional (como ocurrió en 1994). Argentina no implementó instrumentos de monitoreo, control o reaseguro¹⁷ sobre los movimientos de capitales internacionales, aumentando su vulnerabilidad ante presiones especulativas, y aumentando consecuentemente el «riesgo país» y la dependencia de los organismos financieros internacionales.¹⁸

Otro aspecto importante de la valorización financiera tiene que ver con la resignación del ahorro interno. Como gran parte de la operatoria del sistema financiero en la Convertibilidad se encontraba desregulada, existía libertad absoluta de cambiar pesos por monedas extranjeras y no existía ningún tipo de barrera al ingreso y salida de capitales. De este modo, la política financiera perdió autonomía, ya que una porción del ahorro de la sociedad se encontraba fuera del control de las autoridades, particularmente lo que refiere a la salida de capitales ante las crisis de crecimiento. El ahorro interno pasó a tener un comportamiento similar a los flujos financieros externos, de naturaleza especulativa.

A su vez, la cada vez más desigual distribución de los ingresos¹⁹ agravó el déficit fiscal, por el lado de la baja recaudación impositiva, ya que los sectores de ingresos altos y concentrados presentaron capacidad de «eludir» la presión impositiva, a través de la utilización de regímenes especiales de desgravación y, algunos sofisticados, de diferimiento impositivo que tuvieron permitido, ó vía la remisión de utilidades al exterior y eventualmente su regreso al país por medio de aplicaciones financieras y bursátiles exentas de impuestos. Por su parte, los sectores más castigados por la recesión/depresión reinante pagaron impuestos no eludibles, como el

16• 3,3 % del PBI representa el ingreso por impuesto a las ganancias. 6,7 % del PBI representa el ingreso por IVA, en promedio en los últimos años.

17• Como, por ejemplo, sí implementó Chile.

18• «En la práctica, esto deriva en el resurgimiento de un período de negociaciones, nuevos acuerdos con los acreedores y renovados monitoreos del Fondo Monetario Internacional. El resultado es la pérdida de capacidad autónoma para definir nuestras propias políticas financieras» (Cafiero, 1995:120).

19• Si actualmente la relación de ingresos entre el primer decil y el décimo decil de la población es de aproximadamente 27 a 1, en 1975 era de 8 a 1.

IVA o los aportes sociales, si son asalariados y los sectores de ingresos medios, como los profesionales o las empresas medianas, quedan en el límite de las posibilidades de cumplimiento para su supervivencia como empresa o entidad productiva.

...el Estado argentino ha dejado de ser el espacio de realización social, porque carece de cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad que han quedado fuera del alcance de la acción pública, a merced de sus posibilidades. Pero como un rasgo endémico de un capitalismo tardío, periférico y rentista, sigue siendo el espacio asignador de recursos para los sectores más concentrados del capital, que obtuvieron sus ganancias extraordinarias de reglas de juego generadas y garantizadas por la acción del propio Estado...

El déficit fiscal, a su vez, potencia la desigualdad de ingreso obligando a ajustes permanentes que operan sobre la economía interna en la forma de reducción de salarios, menores jubilaciones. La espiral de ajuste tras ajuste primero restringe gasto, que afecta consumo, luego afecta recaudación, luego aumenta el déficit, luego nuevo ajuste...

También, vía nuevas imposiciones sobre los bienes que se consumen y que son fácilmente recaudables. Se crea así un círculo vicioso, con efecto «redistributivo concentrador adicional», produciendo una pérdida de ingresos

76

de la clase media y de los sectores bajos respecto del nivel superior de ingresos y de los bajos respecto a los sectores medios.

Todos estos condicionantes se enmarcan en un contexto donde la dependencia financiera ha tomado una relevancia significativa respecto de los demás factores de crecimiento. En otras palabras, ante la crisis fiscal, Argentina respondió con mecanismos de anulación de Estado, de pérdida de soberanías instrumentales (contraria a la tendencia internacional que el mismo Banco Mundial reconoce): la desregulación significó pérdida de capacidad de control de sectores y empresas; las privatizaciones, pérdida de instrumentos de producción y circulación de bienes y servicios; con la política tributaria se perdió capacidad de intervención anticíclica en la economía; la política financiera desregulada incentivó la fuga de capitales y la pérdida de autonomía financiera, la volatilidad de los depósitos y el riesgo país, la política previsional privatizada representó un fuerte desfinanciamiento del Estado y la política de endeudamiento discrecional, el abuso especulativo de los sectores más concentrados de la economía.

Las consecuencias están a la vista: ante el estrangulamiento de la capacidad de pago caímos en default, con la política de ajustes se favoreció la recesión, la política financiera descontrolada devino en el corralito; la estructura impositiva favoreció la concentración del capital. La devaluación-pesificación, mantiene el predominio de la lógica financiera y la subordinación corporativa del Estado. Es un cambio de precios relativos sin los reaseguros redistributivos, compensadores. Por lo tanto, aumenta la brecha social. Argentina sigue siendo un país de consumo (ahora fuertemente menguado) y fundamentalmente de especulación, pero no de producción.²⁰

Estamos así en un largo ciclo de ajuste y frustración para los perdedores y valorización financiera para los ganadores. Las reglas de juego predominantes en la sociedad son las que permiten la lógica financiera, y el Estado es el principal responsable de la vigencia de esas reglas e instituciones, que terminan imponiéndose por el mecanismo de la internalización de pautas

de comportamiento colectivo, configurando un orden social de primacía especulativa. La crisis fiscal agudizada como hoy tenemos, es la consecuencia de un orden social, no la causa.

Los patrones de organización y de acción del nuevo orden

El orden social post-dictadura expondrá, a su vez, las limitaciones y fracasos de los mecanismos de intermediación político institucional y representación vigentes antes del golpe del 76, mediante los cuales la sociedad canalizaba sus demandas hacia instancias de expresión sectorial y de decisión pública (partidos políticos, sindicatos, etc). Planteó además una serie de limitaciones en el accionar del Estado, que secuencialmente fueron afectando las políticas redistributivas (salud, educación, asistencia social, promociones, subsidios), los niveles de inversión pública, los activos estatales a partir de las privatizaciones, los salarios públicos, alcanzado luego el empleo y la contención social más elemental.

Durante el ciclo estatal de acción histórica, operó un modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de fuerte inclusión social (vía distribución de la renta) a través de la promoción del desarrollo²¹ y el bienestar social que había inaugurado el peronismo, y que se reprodujo, con marcados matices, en los períodos sucesivos, hasta mediados de los setenta cuando comenzó a mostrar claros signos de agotamiento. Aquél orden social utilizaba como instrumento de regulación del conflicto social los pactos y acuerdos políticos corporativos y centralizados, como medios de dignificación social la distribución del ingreso y la política social expansiva, como herramienta de dinamización económica la acción del Estado, y como pauta de industrialización la sustitución de importaciones. Un modelo de desarrollo construido sobre una particular articulación de Estado protector, economía regulada y sociedad de equilibrio.

Predominaba una lógica productiva; existía (de hecho y a veces de manera expresa), una alianza corporativa entre burguesía nacional y asalariados, debido a la concreta razón de que el proceso de acumulación de capital estaba vinculado a la expansión del mercado interno, convirtiendo al salario en factor de demanda, desde la perspectiva empresarial, al menos para los sectores de la entonces llamada «burguesía nacional». En términos de Basualdo, existía una estrecha correlación entre el comportamiento del ciclo económico y las ventas de la cúpula empresarial. Esto es lo que el Estado garantizaba a través de aceitados mecanismos de intermediación, erigiéndose, por tanto en el espacio de realización sectorial, aunque alimentando una «cultura demandante» por parte de clases y grupos sociales.

En este marco de intervención estatal creciente, los gobiernos jugaron diferentes roles, cuyo alcance estuvo condicionado por las alianzas de poder que se fueron constituyendo y la paja distributiva que tenía lugar en el seno mismo del Estado (perspectiva sistémica), por las capacidades organizativas e institucionales públicas y privadas (perspectiva institucional) y por las conductas y comportamientos de los actores más relevantes (perspectiva situacional). Todo ello enmarcado en contextos internacionales fuertemente condicionantes, que establecían

77

20• Touraine dice que «hay manchas negras que se agrandan en el planisferio. A veces cubren países, ciudades que fueron brillantes y que participan en la vida del mundo. Ahora son países sin producción, sin población activa, sin economía organizada». Sigue la necesidad de resolver cómo Argentina puede volver estructurar un orden ligado a la lógica productiva y la generación de empleo. En el camino actual, será una mancha cada vez más grande en el planisferio

21• En lo económico, durante el peronismo, el estado pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de variadas gamas de instrumentos de políticas, cuotas de importación, promoción sectorial, crédito industrial, líneas de descuentos, mecanismos extraarancelarios, etc (Kosacoff, 1993)

tendencias predominantes y marcos «posibles» de actuación.

Ya los golpes institucionales y el manipuleo del aparato estatal por los gobiernos de turno anteriores a 1976, habían transformado al Estado en un serio obstáculo para el desarrollo, porque distraía enormes recursos para paliar su déficit, porque inhibía iniciativas de los particulares por un lado y financiaba la ineficiencia y las prebendas sectoriales por el otro; porque evidenciaba una constante degradación en la prestación de servicios; porque acumulaba irracionalmente roles y funciones y porque un manto de anti-juridicidad cubría muchas facetas de su accionar. También profundizaron la exacerbación y desvirtuación de mecanismos de funcionamiento institucional, como el crecimiento de la estructura burocrática estatal sin la debida planificación, por agregación de áreas vinculadas a demandas/intereses/influencias sectoriales, como capas geológicas del proceso de patrimonialización del Estado.

Ello profundizaba paralelamente la crisis del Estado como gestor social, aumentando la desconfianza ciudadana en la capacidad del Estado para responder eficazmente a sus demandas. Crisis de un Estado también caracterizado, desde el punto de vista de la acción política, por prácticas clientelares fuertemente arraigadas, con opacidad en los procesos burocráticos, con marcado secretismo en las negociaciones políticas, con presencia encubierta y poco expuesta de los intereses sectoriales enquistados e importantes grados de discrecionalidad en la toma de decisiones. Y con fuertes componentes de corrupción.

Los sucesivos gobiernos representaron cambios (modificaciones y/o ampliaciones) en algunos aspectos constitutivos de aquél orden social, incluso con drásticas alteraciones institucionales, que lesionaron fuertemente sus pilares fundamentales, pero no lo agotaron, no alcanzaron a transformar su esencia, sus normas básicas. El golpe del '76 sí fue mucho más que una nueva interrupción constitucional, que una drástica modificación del régimen político dominante. Fue la inauguración de un ciclo histórico que iba a herir de muerte al orden social anterior, que iba a alterar, incluso a modificar radicalmente sus pilares: a reemplazar el valor del trabajo, de la producción, por la especulación, de la solidaridad, por el individualismo/egoísmo, el descompromiso y la salvación individual; del ascenso y la inclusión social, por la exclusión/retracción social; de los pactos político-corporativos fundantes de un modelo de desarrollo, por la complicidad Estado-poder económico concentrado, por el reparto prebendario de los activos de la sociedad.

La consolidación del poder de los actores económicos más concentrados, provocó una crisis de la autoridad política del Estado, por las dificultades para subordinar a los grupos privados a una gobernabilidad sustentada en reglas de juego equilibradas. En efecto, desde 1976, se verifica una estrecha y particular relación institucional entre la fracción más concentrada de los sectores dominantes del capital y el aparato estatal (Estado capturado), provocando, en los hechos, que el sector público quedase «ligado» a la dinámica de acumulación de dichos grupos, pudiendo imponer su proyecto político y económico al resto de la sociedad. Esta situación presenta antecedentes históricos precisos (dados por cierta modalidad «estatista» de reproducción que caracterizó desde siempre a las clases dominantes argentinas), aunque ahora institucionalizando mecanismos perversos de estatización de los gastos y privatización de los beneficios, que convierten a estas fracciones en parásitos del Estado.

Todo el proceso de transformaciones estructurales llevadas a cabo en nuestro país, y de reforma del Estado en particular, no puede interpretarse sino en el marco de las relaciones de poder entre los gobiernos democráticos y los sectores económicos dominantes. Toda la acción de los gobiernos está impregnada por este condicionamiento. La política económica del último

golpe militar cambió radicalmente el modo de regulación y las formas institucionales del Estado. Esto incluye tanto el manejo de la moneda, la competencia e la inserción internacional, como la relación salarial. La última dictadura militar revirtió un proceso histórico que se caracterizaba por tener una estructura social homogénea por abajo y heterogénea por arriba (Neffa, 1998), determinando que los canales sociales y políticos intermedios e indirectos para influir sobre las políticas gubernamentales se cerraran. No fue precisamente el «libre mercado» el que redistribuyó los recursos entre los distintos sectores de la sociedad, sino el Estado quien propició una transferencia de ingresos desde el sector asalariado y desde el sector público hacia los dueños del dinero, modificando sustancialmente la estructura de poder económico en la Argentina.

...Lo que debe cambiar en Argentina desde las posibilidades de comenzar a construir un nuevo modelo de desarrollo, entonces, es su orden social, su sustrato valórico, sus pautas productivas y distributivas básicas, sus instituciones, sus representaciones....

Con el nuevo mapa de poder se rompía una alianza social y un determinado consenso económico. Se terminaba un modelo de Estado que garantizaba certezas a la población (certeza del empleo, certeza de la protección social, certeza de la cobertura sindical) y se consolidaba paulatinamente un modelo donde el aparato estatal se transformaba en un serio obstáculo para el desarrollo, por distraer recursos para paliar su déficit, por inhibir iniciativas de los particulares por un lado y financiar la ineficiencia y las prebendas sectoriales por el otro, por acumular irracionalmente roles y funciones. El nuevo orden social, se estructura sobre la base de una subordinación de la política al poder económico concentrado. Cada iniciativa de gobierno es desafiada por una acción corporativa o movilización sectorial de rechazo. Los sucesivos gobiernos democráticos quedaron atrapados en la lógica fundante de ese nuevo orden de exclusión-disgregación, logrando modificar aspectos de régimen político (las instituciones republicanas), de dudosa y cuestionada representatividad (como el número de representantes distritales en la reforma constitucional), plantear meros formalismos inconsistentes desde el punto de vista institucional (como la declamada descentralización y autonomía municipal, traducida en «municipalización» de la crisis y estrangulamiento de las finanzas locales).

79

El dilema actual de nuestra sociedad es que estamos inmersos en una crisis «orgánica», de un orden social cuyo patrón de acumulación-distribución estableció la primacía de la lógica financiera como eje ordenador de las relaciones sociales, el patrón de organización institucional se construyó sobre la crisis de la autoridad política del Estado y la desvirtuación de roles estatales y el patrón de acción política, significó la pérdida del sentido ético y social de la vida pública.

Este orden social está agotado, porque sus bases de sustentación están agotadas, porque se ha consumido a sí mismo. Lo que debe cambiar en Argentina desde las posibilidades de comenzar a construir un nuevo modelo de desarrollo, entonces, es su orden social, su sustrato valórico, sus pautas productivas y distributivas básicas, sus instituciones, sus representaciones. Y fundamentalmente hay que reconstruir la autoridad estatal. Y esto es fundamentalmente una cuestión política. Necesitamos volver a pensar en términos de construcción política de una nación. Las sociedades desarrolladas son aquellas que han logrado establecer las pautas políticas elementales y centrales que han conducido los destinos de esas naciones, que han permitido ordenar y organizar al conjunto de los actores y los factores.

Un modelo de desarrollo presupone un orden social de posibilidades. Pero el desarrollo ha dejado de ser una idea central y ha pasado a ser cada vez más una idea subordinada al logro y mantenimiento de los grandes equilibrios macroeconómicos. Dejamos de hablar de desarrollo y pasamos a hablar de otras cuestiones que no necesariamente son tan abarcadoras, tan complejas y tan inclusivas como la idea de desarrollo. Esto representa hoy un fuerte déficit de ideas, de horizontes, hasta de lenguajes. ¿Por qué no hablar de construcción de poder, de afectación de intereses sectoriales, de regulación del conflicto social? Situaciones como las que atraviesa nuestro país tienen, al menos, este aspecto positivo. Las disputas de poder se exponen de manera menos velada, más directa. Y esto es un condimento necesario para la toma de decisiones.

El desarrollo es un proceso de construcción de un nuevo orden social que remite necesariamente a nuestras capacidades. Argentina debe re-definir su pauta productiva y de inserción internacional, su modo de organización institucional, su esquema de distribución de recursos sobre la base de valores, instituciones y normas de convivencia. No hay cambios políticos sin costo. Y el establecimiento de reglas de juego claras es un desafío eminentemente político. Dependerá de acuerdos, de compromisos, de pactos, de estrategias, de liderazgos y por qué no decirlo, de modificaciones de relaciones de fuerzas sociales y afectación de intereses que nos anulan como sociedad. No hay lugar para miradas restrictivas desde el punto de vista político. ¿Sobre quiénes recaerá el mayor esfuerzo? ¿Quién paga los costos de esta crisis terminal? Son cuestiones que las decisiones políticas o, en su defecto, el imperio de las circunstancias develarán por sí mismas. El final está abierto. ●

Bibliografía

- **Alford, R. y Friedland, R. (1991).** *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia*, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- **Basualdo, E. (2000).** *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, Idep, Buenos Aires.
- **Beck, U. (1998).** *¿Qué es la globalización?*, Editorial Anagrama, Buenos Aires.
- **Cafiero, A. (1995).** *El peronismo que viene*, Editorial Nuevohacer, Buenos Aires.
- **Huntington, S. (1972).** *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- **North, D. (1993).** *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **Piffano, H. (1999).** *Descentralización fiscal y Reforma Tributaria federal en Argentina*, Documento 27, Consejo Empresario Argentino (CEA).
- **Prats, J. (1999).** *La dimensión institucional del desarrollo humano*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, documento de trabajo N° 4.
- **Putnam, R. (1993).** *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*, Oscar Saggi Mondadori, Milano.
- **Tomassini, L. (1995).** *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, El Príncipe, Revista de Ciencia Política, Año 2, N°3/4, La Plata.
- **Williamson, O.E (1985).** *The Economic Institutions of Capitalism: firms, Markets, Relational Contracting*, Free Press, New York.
- **Zumbado, C. (1997).** *Comentario al texto del Banco Mundial: Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington D.C., The World Bank Publications.

Marcelo Martinetti

Licenciado en Economía

Profesor Adjunto de Economía y Política Económica -

Facultad de Ciencia Política (UNR)

Consultor

Ante la crisis del sistema financiero argentino

Lic. Marcelo Martinetti

81

Definiciones y antecedentes

La tradición económica postula que la función del sector bancario y financiero de la economía contribuye a orientar recursos desde los particulares que deciden no consumir en lo inmediato hacia quienes requieren de recursos para invertir en la actividad productiva. La sociedad en su conjunto, produciendo y consumiendo, genera un volumen de recursos excedente, el cual circula desde los grupos sociales que no desean, no pueden o no consideran conveniente consumir o invertir hacia aquellos que sí presentan estos comportamientos.

Así, en tanto la economía no se vea obstaculizada por regulaciones públicas o excesos privadas que inhiban esta circularidad, queda garantizada la eficaz distribución de los recursos entre las diferentes actividades productivas, que permitirán un proceso de crecimiento y bonanza al grueso de la población. Incluso existen modelos económicos que explican con abrumador rigor la forma en que el sistema garantiza que los recursos fluyan hacia las actividades más dinámicas, aquellas que hagan el uso más racional de dichos recursos del conjunto, teorías que muestran cómo las actividades más eficientes podrán recibir mayores porciones del capital global, convalidando la tendencia a la expansión productiva y la potenciación del bienestar general.

Esta convicción predominó con altibajos e hizo caso omiso de las advertencias que alertaban sobre ciertas dudas de que así ocurriera, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, siendo la base argumental de las políticas económicas destinadas a las econo-

mías nacionales. La aclaración tiene sentido, ya que resulta evidente que no se operaba en esta senda respecto a la expansión económica mundial de aquellas décadas, dominada por las exportaciones de capital protegidas por las banderas y ejércitos nacionales de las principales potencias.

Esta lógica cayó en profundo cuestionamiento en las décadas del veinte y del treinta, periodo en que claramente el sistema económico no funcionaba como debería. La producción, inversión, empleo y niveles de precios cayeron a volúmenes insospechados, causando lo que se conoce como la crisis de 1930.

Esto es historia conocida y no es nuestra intención aquí profundizar en su análisis y evaluación, pero sí puede ser un preludio interesante para responder a la pregunta de ¿por qué esta crítica situación acumulada a lo largo de décadas «explotó» en la forma del estruendoso derrumbe de Wall Street, la bolsa de comercio de Nueva York, en el famoso Noviembre negro de 1930? Y la respuesta parece ser que tal fluidez de recursos no se registró en lo absoluto. En efecto, como contracara de la pérdida de dinámica productiva, seguramente derivada de aquella expansión internacional y la competencia por los espacios mundiales que signaron el período (que incluso comprendió una conflagración armada a escala internacional dentro del período y otra más sangrienta y generalizada unos años después), un generoso volumen de recursos producidos fue desgranándose hacia colocaciones que no eran productivas, fue filtrándose hacia alternativas de rentabilidad mayor que la esperada en la esfera de la producción y, en fin, conformando una inmensa masa de recursos que se reproducía independientemente de la producción y el empleo, de las ventas y el consumo.

82

De hecho, como decíamos antes, más como la contracara y consecuencia de la desaceleración de la economía real y su decaimiento, que como fenómeno aparte, desconectado. La masa de capitales en el sistema bancario y bursátil, impulsando la compra y venta de acciones, bonos públicos, etc. presionaban al alza sobre los valores de dichos activos y sobre la tasa de interés, de manera que volvían a hacer poco atractivas las inversiones en producción, aumentando los valores de activos financieros, privilegiando la reproducción de esos capitales en detrimento del destino productivo de los mismos.

Y en algún punto la magnitud de esa masa de capital financiero se constituye en inviable respecto al ritmo de actividad: los valores alcanzados no expresaban en absoluto su rentabilidad en el plano real de la economía. Las ganancias y dividendos esperados de bonos y acciones no podían ser sostenidos siquiera en parte por el aparato productivo; y esa situación llega a un límite, donde los valores caen abruptamente, con una serie de quebrantos generalizados que afecta negativamente, una vez más, a las expectativas que rigen las decisiones del ámbito de la producción.

Ahora bien, si como es sabido la producción es equivalente a la suma de los ingresos de la comunidad, en un contexto de parálisis productiva y caída del producto interno, el incremento de los valores de los activos e ingresos derivados de su propiedad que ostentan ciertos grupos de la sociedad no pueden ser sino la contracara de la reducción de los ingresos de otros segmentos de la sociedad.

La utilización reproductiva real de los recursos excedentes producidos tiende, por una parte, a sentar las bases de un sistema productivo dinámico y creciente; y por otra parte, deja abierta la posibilidad de que porciones más amplias de la sociedad accedan a los beneficios resultados de tal expansión. Pero el mecanismo financiero de reproducción del capital, por contrapartida de la «no-reproducción» productiva cierra el circuito al ámbito bancario y bursátil, lo

acota y potencia, subordinando cada vez más al resto de la economía. La conclusión que se intenta resaltar es que la acumulación financiera no es sólo una forma más de inversión y de obtener ganancias, sino que, en la medida que se generalice, expanda y predomine, deviene en una manera alternativa y negadora de la acumulación genuina, derivada de mayores volúmenes de producción, avance tecnológico y del empleo.

En cierta forma, puede decirse que es una reproducción «improductiva» pues reorienta beneficios, reasigna recursos entre fracciones de la sociedad, sin crear más riqueza, reasignando la existente. No sólo eso, sino que ha demostrado inhibir los mecanismos de creación genuina, encorsetando las potencialidades que toda sociedad tiene de articularse en torno a la producción y generación de mercancías para la satisfacción de las necesidades del conjunto social.

A comienzos de la década del treinta, algunos gobiernos advirtieron la imposibilidad fáctica de permanecer a la espera de que operen las hipotéticas fuerzas correctoras del mercado, y fueron inducidos a la implementación de ciertas medidas que transgredían los postulados de la teoría y la academia. Fue la necesidad y la intuición política de que se requería un cambio lo que decidió a las autoridades públicas a tomar cartas en los asuntos económicos, en resguardo del propio sistema y su viabilidad histórica.

La inversión pública y la asistencia a las necesidades primarias insatisfechas de la mayoría de la población fueron los instrumentos que (con el posterior respaldo teórico que brindó la interpretación *keynesiana* de los fenómenos económicos contemporáneos) revirtieron el ciclo depresivo. A partir de estas políticas fue posible reconstruir los mecanismos productivos, consolidar la dinámica de acumulación real a instancias de la opción financiera a partir de mayores rentabilidades esperadas en aquel ámbito, articular funcionalmente la demanda como contrapartida de la mayor capacidad productiva, entre otros muchos aspectos, conformando la estructuración *fordista* de las economías que protagonizaron e impulsaron los «años dorados» del capitalismo, en una dinámica positiva de acumulación y crecimiento.

Son muchos los elementos que contribuyen a definir este ciclo, pero no es el menor la función que le cupo al Estado, como soporte permanente de ciertas actividades, garantizando la fluidez de los canales de financiamiento, y asegurando el nivel adecuado de demanda, tanto por el lado de los salarios y la ocupación, como por el lado del financiamiento de las empresas y la inversión pública.

Tampoco resulta irrelevante el carácter que asumió la oferta como conjunto de empresas productoras de bienes y servicios: sus elementos centrales fueron la de una fuerte concentración sectorial, resultado de las reasignaciones de capital operadas durante los años de crisis profunda, que dejó en el camino a unidades productivas que, analizados luego de superada la etapa, resultaban «ineficientes» con relación a la eficiencia acumulativa de las sobrevivientes. Y es posible inferir que sobrevivieron aquellas que fueron capaces de usufructuar de los mecanismos de acumulación alternativos (los financieros) como medio de reproducirse y expandirse durante la crisis, así como, y es preciso dejarlo aclarado, se generó el ambiente propicio para la irrupción de nuevos participantes, capitales que esperaban la superación de la etapa crítica para apostar a nuevas actividades y desarrollar negocios que antes no existían. Cabe aclarar también que todo ello fue potenciado por la potente vigilancia y protección ofrecida por los gobiernos, interesados en expandir el poderío de las empresas nacionales a escala mundial. Y lo mismo ocurre respecto a los organismos multilaterales creados en Bretton Woods, a los efectos de supervisar los flujos monetarios y garantizar la liquidez internacional, como para que, entre otras cosas, no volviera a suceder lo mismo que principios de siglo.

Características de la fase actual

Hemos preferido auscultar la fase crítica de la década del treinta al solo efecto de cotejar secuencias, y por la conveniencia que da la distancia para analizar las formas de recuperación. Muchas cosas cambiaron, pero algunas se mantienen inalterables, como es la tendencia de los capitales a buscar refugio en la reproducción financiera cuando las actividades productivas reales encuentran sus límites. A escala internacional se generalizaron los comportamientos especulativos a partir de la década del sesenta, se potenciaron con la crisis del petróleo y los excedentes que de ella se derivaron, configurando un sistema bancario y financiero internacional de dimensiones desconocidas hasta entonces. La crisis petrolera afectó a todos los países occidentales no exportadores de crudo, incrementando los precios de la energía y desacelerando los ritmos de producción, mientras impulsaba la totalidad de los precios industriales al alza. Un flagelo desconocido hizo su aparición, y la creatividad que caracteriza a la literatura económica lo bautizó estancflación. Los países de América latina en general se encontraron con dificultades para exportar sus productos al resto del mundo mientras los precios de sus insumos industriales se inflaban, derivando en déficit externos persistentes.

La abundancia de recursos líquidos que generaron los petrodólares en los bancos privados internacionales hallaron nuevos negocios en los préstamos para segar las brechas en el comercio exterior de países como Argentina, que por supuesto los aprovechó con desmedido beneplácito. Luego de unos años de crecimiento industrial imponente aunque regresivo en la distribución de sus frutos, la política de Johnson en EEUU del '71 y la crisis del petróleo promovió un proteccionismo cuasi-obligado, por la desaceleración de los intercambios internacionales. Las presiones inflacionarias profundizaron los conflictos distributivos y se aceleró la disputa por el liderazgo económico sectorial, lo que se expresó recurrentemente en el alza de los precios, al tiempo que la política económica mostraba signos de inadecuación para contenerla, y el gobierno argentino acabó cediendo a las presiones sectoriales en 1975, con el *Rodrigazo*. Las tensas condiciones sociales y la dificultad de hallar el camino para una estructuración productiva viable en el contexto nacional e internacional abrieron la posibilidad para la implantación de un modelo particular de acumulación.

El sesgo quedó claro en las primeras medidas del gobierno militar (la liberalización de los precios y congelamiento de los salarios), lo que reasignó salvajemente recursos al interior de la sociedad. Si hasta ese momento los ingresos se distribuían aproximadamente en forma equitativa entre asalariados y empresas de todo tipo, luego de unos años esta distribución fue del 25% y 75 % respectivamente, en términos aproximados. Esto significa que un cuarto del producto fue reorientado hacia los beneficios a través del ajuste de precios que, en un contexto de expectativas fuertemente recesivas, no fue asignado a las inversiones productivas. Así, el sistema se encontró con una masa de excedentes que requerían de un horizonte de rentabilidad que la economía no facilitaba en esas condiciones.

La respuesta surgió en 1977, con la reforma financiera de **Martínez de Hoz** que alentaba fuertemente las colocaciones bancarias mediante una compleja trama de tasas de interés diferenciadas para depósitos a corto y largo plazo, impulsando los primeros, a través de las tasas que el Banco Central reconocía a los bancos comerciales del sector. Al mismo tiempo se implementó la denominada «tablita» como política cambiaria particular, intentando estabilizar las presiones sobre el dólar. Pero el nivel y tasa de variación que se impuso a la divisa, respecto a las condiciones y evolución de las variables internas de la economía, alentaron las importacio-

nes de bienes terminados con el consecuente efecto desindustrializador. Pero tanto o más nocivo fue la desenfrenada especulación que desencadenó, subordinando la totalidad de la actividad económica (cuando no la familiar, institucional, etc.) a las variaciones de la moneda americana como indicador de la situación económica. Desde el punto de vista de la reproducción, no sólo tomó el carácter de financiera y bursátil, sino que se le agregó la faceta tremendamente especulativa, distorsionando la totalidad del escenario económico del momento. La importancia que asumió tal actividad en términos relativos para la economía argentina ya no pudo revertirse en los años sucesivos, operando como un sector de presión más del tramado económico, como el agropecuario, el industrial, etc. Ya no fue posible concebir al sector bancario y financiero como un espacio de orientación de las inversiones, de aceitar las relaciones entre ramas productivas al facilitar mediante los créditos y la operatoria bursátil, la capacidad de operación e inversión de las empresas, sino como un área más de la reproducción.

A esto debe agregarse la apertura indiscriminada al flujo de capitales especulativos externos, lo que impulsó aún más el perfil que se le insumió, y constituyéndolo en fuertemente dependiente de entradas o salidas de capitales golondrina. Y el tremendo proceso de endeudamiento externo, que quedó constituido en componente permanente del sistema financiero local, al vincular los flujos crediticios internacionales con los saldos exterior y público, que son la fuente de financiamiento para el cumplimiento del pago de los intereses.

Y lo más interesante, aunque no sorpresivo, sin lograr el objetivo de dominar la fuerte tendencia inflacionaria de la economía. Entonces, es posible afirmar que no se trató de meras transformaciones de magnitud, sino de calidad y estructura de la economía, cuyas consecuencias se extienden hasta nuestros días, como trataremos de fundamentar.

Entre la especulación y las devaluaciones del inicio de los ochenta, la formidable huida de capitales de esos primeros años, el endurecimiento de las condiciones externas (derivadas de la cesación de pagos declarada por México) y la fuerte puja interna, hicieron que las primeras y tibias medidas de política económica del gobierno democrático fueran rápidamente desarticuladas, aunque alentaron la inflación, constituida ya como un instrumento de coerción hacia el gobierno. La dificultad e impericia para conformar un soporte político y social capaz de resistir dichas presiones y negociar condiciones más dinámicas para el funcionamiento económico, forzaron el cambio de rumbo dentro del mismo gobierno, asumiendo que los grupos más concentrados del poder económico (sobre todo el industrial y bancario) debían participar de la reestructuración económica.

En este sentido, si bien pudieron contenerse las alzas de precios en una primera (corta) etapa, afloraron rápidamente las disputas por quienes serían los sectores beneficiarios predominantes del proceso de reestructuración que —una vez definido que no se trataría del mercado e industria local—, evidencio fuertes rupturas al interior de los sectores más dinámicos de la economía.

Estas diferenciaciones se relacionaban, evidentemente, con el grado de articulación de los grupos empresarios con la banca (a través de asociaciones o participaciones accionarias directas), la importancia relativa de sus intereses en y con el exterior, la magnitud y modalidad de financiamiento externo, el tipo de producción y mercados internacionales que abordaban, etc., todos matices que implicaban múltiples, diferentes y a veces opuestos posicionamientos respecto a asuntos como el tipo de cambio, política crediticia, subsidios o protecciones, grados de apertura, integración regional, etc.

El Plan Austral, con sus rémoras de Primavera y primaverita no hicieron más que asumir la

importancia de dichos sectores en el mecanismo de formación de los precios, con un consistente basamento teórico tendiente a reconocer la importancia de la estructura productiva predominante: mientras no estuvieran en entredicho los intereses sectoriales más poderosos, pudo estabilizarse la economía; pero apenas aparecieron las primeras diferencias, los ajustes competitivos en los precios fueron la norma, desencadenando el proceso inflacionario, que devino híper en el segundo trimestre de 1989, y donde la patria especulativa no fue en absoluto ajena a la evolución del tipo de cambio que era la referencia obligada del devenir económico. Muchos autores adjudican a unos pocos bancos extranjeros radicados en el país el desencadenamiento de la corrida bancaria de Febrero de ese año, en lo que dio en llamarse el «golpe de mercado» que llevo al alejamiento del presidente Dr. **Alfonsín**, en triste referencia al pasado político de la Argentina.

Quedaba sin resolver el problema de la inflación como exteriorización del agotamiento de un patrón de acumulación instaurado en 1976, con su profunda desarticulación productiva, recesión y desocupación, a esas alturas irreversible estructuralmente.

Con el cambio de gobierno de 1989 se inicia una etapa de renovados intentos por detener el proceso inflacionario, en medio de una exacerbada disputa intersectorial y especulación contra la moneda nacional, lo que de hecho alentaba el alza de precios. Una tentativa infructuosa aunque novedosa fue la de establecer una nueva alianza del gobierno con sectores concentrados de la industria, con alguna aparente prioridad de los grupos de capital nacional transnacionalizado, lo que emergía como una condición necesaria para la reestructuración productiva, que permitiera compensar en cierta medida el peso de la actividad financiera en la economía. Este intento fracasó al poco tiempo, tal como estaba planteado, y es posible inferir que los destinatarios hipotéticos de la estrategia no respaldaron el esquema con el necesario vigor, en virtud de participar activamente de los mecanismos especulativos mencionados (aunque su origen fuese la actividad productiva).

He aquí donde es posible establecer una hipótesis de interés, y es la de que el capital financiero muestra una lógica y operatoria fuertemente independizada de los mecanismos de acumulación productivos, exceptuando su evidente función de ser la modalidad de extracción de excedentes que se derivan decididamente a la actividad financiera, en detrimento de la reinversión productiva genuina. Es posible afirmar que esta lógica es consecuencia de la transnacionalización de los grupos que deberían participar activamente de la definición de la reestructuración productiva y moldear su dinamismo, los cuales priorizan las colocaciones financieras en el exterior.

El Plan de Convertibilidad aplicado por ley surgió como modo heterodoxo de frenar la inflación, fijando el tipo de cambio, y dejando libremente que el resto de las variables macroeconómicas se ajustaran a ese nivel. Con tipo de cambio fijo y reservas al nivel mínimo, equivalente a la masa de dinero circulante, configura una situación de dinero pasivo e inhibiendo políticas fiscales compensatorias adecuadas a la rigidez monetaria. En este escenario, la tasa de interés se determina en el mercado, según la relación entre las necesidades bancarias de corto plazo y la diferencia entre tasas activas y la tasa internacional más el riesgo país. Este mecanismo conforma un modo de determinación sumamente sensible a la incertidumbre y la especulación, especialmente en condiciones de ciclo recesivo de la economía local y las presiones de los capitales financieros internacionales. Resultando de esta manera una tasa de interés muy positiva internacionalmente y alentando el ingreso de capitales del exterior, que fluyeron masivamente sosteniendo los primeros años del plan.

La política de privatizaciones atrajo una cuantiosa masa de capitales al tiempo que permitió recuperar una porción importante de los bonos de deuda externa, que se aceptaban como parte de las inversiones iniciales por las empresas privatizadas, alentando la participación de bancos tenedores en los consorcios empresarios de servicios públicos. Una vez más, la estrategia incluyó una fuente de negocios muy importante para el capital financiero, induciendo el ingreso de la banca internacional al mercado bancario nacional.

Este resultado puede explicar en una gran parte el crecimiento del sector servicios de la economía argentina, experimentado en la década del noventa, llegando a constituir el 65 % del PBI. La evolución de este indicador fue creciente desde 1993 hasta 1998, se estancó en el período 1989/2000, y cae a partir de ese año hasta la fecha.

Es preciso resaltar el crecimiento en los servicios como proporción del PBI derivado de las inversiones por privatización. Paralelamente, y como parte del mismo proceso, el crecimiento verificado por la actividad bancaria impulsó el crecimiento del producto nacional, mientras los sectores primario y secundario no variaron sustancialmente su volumen de producción y redujeron su participación relativa, cayendo en términos absolutos iniciado el 2002.

Pero si de por sí es interesante analizar la evolución en la composición del producto, más atención debería prestarse al efectivo incremento del producto. Es posible que un gran parte de su aumento quede explicado por el incremento de los precios más que por los volúmenes producidos, pues si bien la inflación se redujo sustancialmente a lo largo de la década, esta no desapareció y los precios aumentaron en forma considerable de punta a punta del período. Existen estudios que concluyen que en términos reales el PBI no se alteró en la década del noventa, incluso que podría ser menor al de 1980. Este escenario, asociado al formidable incremento de las tarifas de los servicios impulsado por las empresas privatizadas, permite presumir que el proceso de reasignación de ingresos hacia estas empresas fue de suma importancia, en detrimento de los sectores productivos en general, con excepción de aquellos segmentos de mayor concentración que pudieron mantener sus márgenes de rentabilidad, aún en el marco recesivo que caracterizó a la segunda mitad de la década.

La apertura externa indiscriminada que caracterizó la política de la convertibilidad profundizó el retroceso de sectores productivos industriales, tanto los tradicionales como los de mayor desarrollo tecnológico, que se vieron agravados por el incremento del componente importado de la producción local y de exportación, hasta el punto de alcanzar el 40 % de los insumos en algunas ramas relevantes, aunque el promedio se ubica en torno al 20 % de los insumos utilizados. El proceso de extranjerización de numerosas industrias de todos los sectores impulsaron su capitalización, pero básicamente compuestos por bienes importados y sustituyendo proveedores locales por exteriores. Es por ello que, aún en la fase de crecimiento económico del primer quinquenio del plan, la desocupación se triplicó, desalentando dramáticamente el consumo interno y la inversión.

...el capital financiero muestra una lógica y operatoria fuertemente independizada de los mecanismos de acumulación productivos, exceptuando su evidente función de ser la modalidad de extracción de excedentes que se derivan decididamente a la actividad financiera, en detrimento de la reinversión productiva genuina...

En términos reales, la evolución del tipo de cambio alentó las exportaciones hasta 1997, lo que prolongó la inercia alcista en el producto hasta el segundo quinquenio, pero a niveles mucho más reducidos. Pero la mejora en las exportaciones, que llegó a duplicar los valores de ventas al exterior, se basaron en bienes primarios y de escaso nivel de elaboración, lo que no indujo mejoras técnicas ni tuvo efectos positivos en el empleo. La evolución de los precios con los salarios congelados implicó una fuerte reducción de su poder adquisitivo, deprimiendo el consumo local y la inversión. No se desarrollaron mejoras en la competitividad internacional en términos concretos, más allá de los derivados del tipo de cambio retrasado, efecto que quedó en harta evidencia al derogarse el plan de convertibilidad.

En cuanto al sector bancario particularmente, no escapó al efecto de la extranjerización descrita para el aparato productivo de bienes y servicios. Con el argumento de garantizar la seguridad del sistema y al amparo de la desregulación absoluta que caracterizó al período de los noventa, sufrió un proceso de concentración extremo en pocos grupos de bancos locales y extranjeros. En efecto, los depósitos en bancos extranjeros llegaron a superar el 50 % del total, conformando la banca de origen español el principal operador del sector. Es necesario remarcar que el proceso se vio reforzado por la bancarización compulsiva de los asalariados y gran parte de los sectores medios de la sociedad, lo mismo que una gran parte del circuito bancario de las empresas.

La falta de controles y regulaciones oficiales permitió un manejo extremadamente discrecional de los fondos depositados, preferentemente destinados al financiamiento del Estado, en virtud de las permanentes dificultades presupuestarias que conforma el cuadro recesivo interno. El crédito a sectores privados prácticamente desapareció, se cancelaron líneas completas de financiamiento, se giraron fondos a las casas matrices y se remitieron utilidades en forma desmedida, lo que constituyó un mecanismo descontrolado de fuga de capitales.

Y cabe en este punto una reflexión tendiente a plantear los ejes de reconstitución de la lógica bancaria y financiera. Por lo analizado hasta aquí, es evidente que la generalización y profundización de la acumulación financiera es la contracara de la depresión productiva. Más aún, su efecto no es solamente de una alternativa acumulativa, sino que refuerza el ciclo vicioso de la circulación. La lógica financiera seca de recursos a la actividad productiva de la que paradójicamente extrae sus fondos, con lo que el horizonte de rentabilidad se reduce considerablemente para los actores del sistema. Entonces es completamente previsible que al final del proceso esos capitales se vean inducidos a fugar en búsqueda de mejores alternativas de rentabilidad.

Si se coincide en que esta crisis es la crisis del patrón de acumulación delineado a partir de la segunda mitad de la década del setenta, y es posible acordar que se requiere de un nuevo modo de articularse los sectores productivos (de bienes y servicios, comerciales y bancarios, etc.), queda por preguntarse si es el sector bancario y financiero el que muestre capacidad de prefigurar dicho modo de articulación. La economía argentina ha quedado a merced de los desig-nios de la banca, por decisión propia, sin resguardar mínimamente las condiciones de reestructuración del propio sistema financiero y de la producción en general. Y la prueba más contundente es el «corralito» y sus últimas variantes.

Porque forzar una bancarización en una economía con bajo nivel comparativo con la internacional, no es necesariamente un objetivo equivocado. Pero que a poco de instaurarse sean los principales participantes y beneficiarios de dicha transformación los que fuerzan una respuesta del tipo actual, demuestra la escasa consistencia de la estrategia en el mediano y largo plazo, en el caso de que la hubiera. De hecho, se parece más a una serie de comportamientos

exclusivamente cortoplacistas, con el objeto de maximizar ganancias de corto plazo y reducir riesgos a la mínima expresión, utilizando los recursos de la política estatal para lograrlo, sin la contrapartida de forjar una modalidad alternativa de reestructuración financiera y productiva.

Es probable que no deba esperarse del propio sector una respuesta a estos interrogantes. La carencia de una política consensuada y consistente, con actores comprometidos en una noción alternativa para el funcionamiento económico, y la incapacidad de forjar expectativas alentadoras para los agentes en general, favorece la primacía de dichos intereses y fortalece la capacidad negociadora para una salida «hacia delante» del fórceps bancario actual.

La evidente puja entre entidades, que difieren en la composición de sus carteras y en sus disímiles objetivos estratégicos en relación a la evolución futura de la economía argentina, tiene al Banco Central y a las autoridades económicas como árbitros, subordinando la totalidad de la población y la actividad productiva a su resolución. El modo en que se resuelva la crisis actual prefigurará los perfiles del poder financiero de la próxima fase, y el modo de participación de los demás agentes económicos en su financiamiento, incluido los depositantes y público en general.

De la crisis de los años treinta se emergió con una nueva estructura de producción y pautas de funcionamiento del público, empresas y el Estado. Se fundaron instituciones supranacionales con el objetivo de resguardar el nuevo esquema internacional. En la actualidad lineamientos de ese tipo no están lo suficientemente claros, incluso muestran posicionamientos divergentes. El caso del Fondo Monetario es paradigmático, pues las presiones que ejerce no parecen apuntar a una resolución racional y actualizada de la economía argentina y mundial, sino más bien sujeta a preceptos que suscitan las más amplias críticas de un amplio abanico de especialistas (incluido premios Nobel), y sientan un peligroso antecedente respecto a los criterios de la sustentabilidad que se exigen. Muchas veces parecen más recetas protectoras de determinados intereses transnacionales que sugerencias pertinentes para un realineamiento dinámico de las economías del mundo. La experiencia de resurgimiento de muchas economías sumergidas en crisis similares parece indicar que es posible auscultar modalidades diferentes a las recomendadas para una salida más o menos saludable.

Ahora bien, ¿cómo se restablecerán los vínculos entre los productores agrícolas, industriales, comerciales, etc. para una fluida operatoria productiva sin la participación de algún tipo de actividad bancaria y financiera? Mucho depende de la capacidad de negociación y fortaleza de objetivos de la sociedad y sus instituciones de representación y gobierno para su elucidación.

Por ejemplo, una señal clara será el modo en que se hagan efectivos y se devuelvan los depósitos incautados. Quién o quienes terminen haciéndose cargo de dicho costo indicará la viabilidad de una forma de reestructuración u otra. Y la capacidad de marcar ejes y límites por parte de las autoridades gubernamentales denotará sin dudas la posibilidad de articular un modo de accionar que permita la redinamización de los procesos de producción, la recuperación del consumo y el ahorro internos, la canalización reproductiva de los capitales y forjar, en fin, un

...La economía argentina ha quedado a merced de los designios de la banca, por decisión propia, sin resguardar mínimamente las condiciones de reestructuración del propio sistema financiero y de la producción en general. Y la prueba más contundente es el «corralito» y sus últimas variantes...

sistema económico más aceitado y equilibrado.

Pero las señales que por estos días se vislumbran prometen dilatar por algún tiempo el sur-

...Ante un escenario inestable, los inversores externos prevén movimientos eventualmente contraproducentes, salen rápidamente de sus colocaciones en los mercados locales, y generan las situaciones que suponían podrían haber ocurrido, con el consecuente descalabro financiero que se observa...

gimimiento de pautas alentadoras en este sentido. No aparecen indicios de que los sectores que tienen liquidez abduquen de su sensibilidad especulativa, que ésta relativice su función orientadora de los resortes macroeconómicos, ni de que los flujos de inversión privilegien su incidencia en la producción y el consumo. Tampoco se evidencia un alineamiento consistente que promueva una alternativa e intente terciar con firmeza en los canales de

resolución que se discuten. Los efectos de la devaluación son apenas tibios, y sin apoyatura financiera tienen el aliento limitado, mientras la caída de la producción bate los records históricos, al igual que la miseria y desocupación.

Por otra parte, parecen inadecuados algunos de los argumentos sostenidos para las diferentes alternativas de salida del corralito. Uno de los fundamentos para el cambio compulsivo de depósitos por bonos, sostiene que de dirigirse dichos fondos —o parte sustancial de ellos— al consumo y adquisición de bienes, traerá aparejados efectos inflacionarios. Esta proyección se basa en una falacia muy difundida, la que adjudica a la demanda de consumos el alza de los precios. A esta altura de los acontecimientos, luego de los primeros meses del 2002 con caída de la demanda —por consumo y dramáticamente por inversión— y fuertes alzas de los precios, queda completamente demostrado que no es el exceso de demanda lo que eleva los precios. Y aunque una parte de dichos aumentos se vinculen al encarecimiento de insumos importados y bienes exportables, los incrementos han superado notoriamente los porcentajes que se derivan de esos cambios. Tampoco queda claro la forma en que se inducirían dichos consumos reactivadores con los depósitos bancarios, aunque sí es probable que busquen refugio en la moneda americana, impulsando alzas del tipo de cambio.

Por otro lado, quedan caminos poco explorados, como un acuerdo regional consistente y la implementación de medidas conjuntas con Brasil, por ejemplo, que parece estar siendo perjudicado por la situación argentina. No puede considerarse a esta crisis como una epidemia que puede contagiarse como un virus a otros países: más bien parece que el escenario de inestabilidad económica y política esta involucrando al grueso de América del Sur, por lo que los capitales especulativos prefieren buscar horizontes más seguros.

Y esta es una secuencia que parece conveniente analizar, tanto para la orientación de las inversiones especulativas como para otros aspectos que sugieren el mismo comportamiento. Ante un escenario inestable, los inversores externos prevén movimientos eventualmente contraproducentes, salen rápidamente de sus colocaciones en los mercados locales, y generan las situaciones que suponían podrían haber ocurrido, con el consecuente descalabro financiero que se observa. Esta hipótesis les otorga una posición preeminente, casi coercitiva, al momento de impulsar medidas de política monetaria.

La experiencia internacional brinda un ejemplo concreto, como la crisis de Asia, cuando el resfrío devaluatorio de Tailandia en 1977 se repitió en Indonesia, Malasia, hasta afectar a Corea, convirtiendo a la región en un nuevo laboratorio para las recetas del FMI. Los resultados fueron desastrosos en términos de empleo, inflación y destrucción de riqueza, y sólo pudo superarse cuando las medidas adoptadas se apartaron de las recomendaciones del organismo.

En los países de Latinoamérica parece estar incubándose el mismo germen y cabe preguntarse si la epidemia no constituye el resultado de un diagnóstico equivocado y de la aplicación de recetas recesivas, más que de una enfermedad natural de gobiernos desprolijos (que muchas veces lo son) a los que debe curarse con los emplastos más tradicionales. Malasia, siendo la economía y la situación más comparable a la argentina de estos tiempos, impulsó acuerdos entre bancos y depositantes, creó organismos públicos que participaban en los mismos, además de participar en los convenios entre los bancos y el Estado. O sea, experiencias alternativas y exitosas existen.

Quizás un primer paso sea abandonar la metáfora organicista que asocia las crisis con enfermedades, los diagnósticos y las recetas provistas por los médicos que tienen sólo certezas, identificando las sociedades con cuerpos humanos que requieren de tratamientos desde el exterior. Esta modalidad alienta la percepción de que existe alguien que conoce el mal en forma indiscutida y puede ser extirpado técnicamente. La crisis actual seguramente es más el conjunto de efectos combinados sobre la región de un modo particular de operar el capitalismo financiero internacional centrado en la acumulación improductiva, que subordina toda articulación dinámica. En un contexto en que la producción no crece, la especulación conforma un mecanismo feroz de reasignación de ingresos excedentes y recursos ya producidos, sin sentar claramente las bases del nuevo patrón de organización social, institucional y productiva que seguramente se está conformando detrás de la catástrofe. ●

Dr. Roberto S. Fattal Jaef

Profesor titular Universidad Nacional de Rosario

Política y economía. Interdependencia para el crecimiento

Dr. Roberto S. Fattal Jaef

93

Un enfoque interdisciplinario que vincule a la política con la economía, en orden a una lectura que aporte claridad para comprender el presente de Argentina, será tanto más solvente, cuanto mayor ponderación tengan las causas endógenas respecto a nuestra clásica vulnerabilidad externa.

El presente es crisis, Gran Crisis, si las palabras reflejan la intensidad del fenómeno. Cuando los economistas y agentes de la política económica repiensen sobre la Gran Depresión en los treinta, con sólo no reiterar errores, augurarían que dudosamente podría repetirse. Entre nosotros, desde el gobierno y desde no pocos actores sociales, es frecuente comparar para asignar a nuestra Gran Crisis un rango superior a aquélla en intensidad. Ello sugiere que o bien nos autoflagelamos o no hemos aprendido de los errores de entonces, o ambas cosas. Si este es el caso, lo primero reproduce nuestras subjetividades. Lo segundo muestra que tenemos las defensas resentidas para afrontar un shock externo intenso que induzca un efecto multiplicador interno de raíz más política que económica.

Las crisis asiática de 1997 y rusa de 1998 depositaron a una porción del mundo que representa casi la cuarta parte del producto global, en un escenario que los analistas evitan denominar Gran Depresión para obviar comparaciones con un tiempo lejano, pero que no excluyen calificar como una recesión de aquéllas, con síntomas de colapso en economías aparentemente abonadas a ciclos interminables de crecimiento, como el caso de Japón. Desde el punto de vista del efecto global, las economías que concentraron el impacto no sufrieron, con excepción de Indonesia, consecuencias de alcance equivalente a una depresión aguda, al punto que la economía mundial siguió creciendo acompañada por señales de contagio. En particular, so-

bre Argentina que desde agosto de 1998, inicia un ciclo que se retroalimentó con la devaluación de Brasil, con la agudización de nuestra exposición y con las señales iniciales de crisis política a partir de la alternancia en el gobierno.

Si los manuales proponen que las crisis económicas importantes están generadas por causas importantes, parece claro a esta altura, que no tenemos adecuadamente ponderadas y menos asumidas, las causas decisivas por las que estamos donde estamos, en franca competencia con Indonesia, en cuanto a la intensidad de nuestro retroceso cuantitativo y cualitativo.

Ante el peso de la realidad y el diagnóstico corriente que centraliza en el dominio de la política y de la economía las causas de tantos pesares, vale intentar un aporte a favor de la racionalidad tanto para comprender lo que nos pasa, como para identificar una senda de salida.

En el espacio de la política, el proceso natural de generación, administración y transferencia de poder, está en colapso cualitativo. Los gobiernos están en virtual default político, con diagnósticos poco solventes y sin alternativas válidas. Desde la crisis de la representación política, pasando por la ineficacia dominante en la administración gubernamental, se llega al cuadro de tensión social que expresa un agotamiento de la tolerancia de la sociedad ante tantas demandas insatisfechas.

La nueva política

En una época, la característica esencial del político representaba a un hombre sensible, con flexibilidad de criterios, lo que en el lenguaje del medio, se llamó «cintura política». Todo aquel que tuviera esa característica estaba naturalmente apto para seducir, sin mayor exigencia sobre su capacidad para gestionar.

Un poco más adelante, allá por los setenta, las juventudes políticas fueron introduciendo el concepto de institutos, estamentos «político-técnicos», para que los políticos «de raza» fueran asistidos por alguna corriente de la técnica y no llegaran tan improvisados, al manejo de los resortes del Estado. Más recientemente y según algunos análisis a partir de la crisis del sudeste asiático, se observa, al decir de **Paul Krugman**, que el capitalismo triunfante, se exhibía debilitado para sostener las reglas de generación de bienestar que tiene como compromiso un sistema que se pretende triunfante.

El prototipo de agente de la política y de la economía aplicado a la gestión del Estado pasaría a ser compatible con un perfil «tecno-político», lo que invierte el orden de las potencialidades requeridas. La sustitución de políticos «de raza» por «tecnopolíticos» (**Krugman**), redefine los roles y pondera significativamente el desempeño político comprometido con la eficiencia. Cuando se vincula esta caracterización con el ejercicio práctico de las relaciones de poder, cada tiempo histórico ha estado asociado con una concepción dominante acerca de los vínculos entre el Estado y la sociedad. La secuencia Estado liberal, Estado social, Estado post-social o neoliberal y a su turno, el Estado que vendrá, modeliza acerca de cada sistema de tales relaciones, siendo el filtro común, la contribución al bienestar y a los grados de integración o de exclusión social que resulten. Hoy, esta temática está en el centro de la evaluación social de las políticas públicas.

La brecha entre las demandas de la sociedad y la oferta de políticas, ofrece un resultado decepcionante para nosotros, en particular ante la evidencia que transcurridos seis meses del año 2002, estamos retrocediendo al nivel de bienestar de 1974, sin que se trate de un piso garantizado.

La legitimación popular como estrategia de salida de la crisis política nos ha instalado en el tiempo electoral, el que muy probablemente se abreviará anticipando las responsabilidades para quienes reciban el mandato de reparar el costo social acumulado, cuya absorción para nada es de corto plazo.

La relación entre política y economía en la experiencia argentina registra episodios variados en cuanto a subordinación recíproca, o a la interacción racional, con más turbulencias que estabilidad.

Si los economistas asumimos que la economía aporta teoría e instrumentos para el menú de alternativas ofrecidas para la decisión política, habrá interdependencia en cuanto las decisiones políticas se aparten de los patrones típicos del llamado capitalismo clientelista. Si la preferencia es por el clientelismo, la calidad de la decisión cede espacio a la discrecionalidad y por consecuencia lógica, a una asimetría en términos de bienestar.

Entre las diferencias que separan el mundo desarrollado del mundo emergente, el indicador de discrecionalidad que podamos imaginar, seguramente se corresponderá con viejas y nuevas desigualdades.

Viabilidad de la política económica

La tan mentada sostenibilidad de la política económica, no es otra cosa que alcanzar resultados significativos a largo plazo. En esta materia no nos ha ido bien. Tomando períodos históricos extendidos, la tasa de crecimiento per cápita es tan modesta como decepcionante. Trabajosamente y sobre todo sin prejuicios políticos, se pueden identificar subperíodos que corren retrocesos pero que no alcanzan para instalar una tendencia de recorrido largo. En 1881-1890 identificamos la etapa cuya tasa de crecimiento anual habilitaba para duplicar el ingreso per cápita en el menor número de años hasta el presente. En sentido opuesto, los años ochenta modelaron una década de crecimiento negativo ante lo cual resultó nula la probabilidad de duplicar el ingreso per cápita. Entre tales extremos, hemos pasado por el ciclo 1974/1990 acumulando 20,6% de caída del ingreso per cápita, con una intensidad tal que recién en 1997, pudo revertirse para posicionar la situación estática de bienestar promedio, en casi 8 % por sobre el indicador de 1974.

Por esas cosas de la vida y de nuestro romance con las inestabilidades antes que con los equilibrios de largo plazo, a medio año 2002 la revisión mensual de los pronósticos corrige hacia abajo las estimaciones previas. El año cerrará peor que las previsiones al inicio. Veamos como funciona el test que califica la política económica como viable o inviable. Hay un doble eje conceptual para ello. Se trata de la coexistencia de la viabilidad nominal y de la viabilidad real como soporte de toda pretensión de sustentabilidad, la que a su vez se corresponde con una visión de largo plazo.

La viabilidad nominal implica la autonomía financiera del Estado y la solvencia del sistema financiero. La viabilidad real concierne al horizonte de rentabilidad empresarial que induce patrones de producción y empleo así como el posicionamiento competitivo de las empresas. Basta un ejercicio de revisión, para identificar períodos de la historia económica en los que el test de viabilidad ha resultado contradictorio con la pretensión inicial y por ende, con el resultado esperado. Desde agosto de 1998, considerando los datos punta a punta, la realidad es tan decepcionante como se percibe día a día. En particular, el tramo del ciclo que acelera los resulta-

dos negativos, adquiere su perfil definitivo a partir del segundo trimestre de 2001, empeorando trimestre a trimestre. El año 2002 aportará las evidencias de máxima incompatibilidad con los requisitos de viabilidad antes enunciados. Producto de ello, el gobierno está divorciado de las expectativas sociales, no tiene oferta viable y por primera vez, la tensión social no se agota en el presente y anticipa las demandas sociales del futuro.

El costo social acumulado tomando como referencia el segundo trimestre de 1998, asume la siguiente representación:

Esquema 1

Variaciones relativas primer trimestre 2002/segundo trimestre 1998

	Producto bruto interno	Consumo	Inversión
Caída real	-20,8 %	-21,3 %	-59,5 %
Caída per cápita	-23,9 %	-24,4 %	-61,1 %

Tamaño intensidad en el comportamiento negativo de la variación en el Producto Bruto Interno, en la inversión y en el producto per cápita, nos ha depositado en un sendero descendente que no luce agotado.

Esta secuencia de resultados, se corresponde con el deterioro de la distribución del ingreso y con la dinámica de la exclusión social.

Desde el punto de vista conceptual, debe quedar claro que:

a• la relación entre la economía que retrocede y la exclusión que aumenta es virtualmente simultánea, a los sumo con un rezago de un trimestre;

b• los años emblemáticos para identificar nuestras frustraciones, son 1989 y 2002.

La lectura de los indicadores económicos durante el segundo semestre de 2002 debe apuntar a las variaciones mensuales con respecto al mes precedente. En algún momento, quizás al finalizar el tercer trimestre, podrían generarse datos de comportamiento positivo de variables relevantes, lo que habilitaría el inicio de la inflexión en cuanto no sea contradictoria con el escenario político.

Las mediciones sobre bienestar y desigualdad, necesariamente cuidadosas del rigor que demanda la econometría, presentadas a la 34ª reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política por el profesor **Leonardo Gasparini** muestran la siguiente configuración para años seleccionados según el Esquema 2.

El análisis debe ser cuidadoso. No hay lectura válida si se incurre en simplificaciones o direccionamientos. Se puede concluir que:

a• el bienestar cayó fuertemente entre 1980 y 1985, recupera posiciones en los dos años siguientes y colapsa desde entonces hasta 1990;

b• en 1991/1994 la tasa de crecimiento del ingreso medio es la mayor en dos décadas, compensando en exceso el aumento de la desigualdad que la acompaña, por lo que el índice de bienestar en 1994 por primera vez se ubica sobre el registro de 1980;

c• si bien en 1998 se había superado la disminución del ingreso medio instalada en 1995, el índice de bienestar de **Sen** no capta simultáneamente ni con la misma intensidad, el efecto sobre el bienestar;

d• estrictamente, el análisis ratifica que el signo de los cambios en el ingreso medio se corresponde con el signo de los cambios en el bienestar;



Fotografía: César Aréiz

e• comparando 1998 con 1990, se concluye que la desigualdad se aceleró al ritmo de 15,6% y el bienestar aumentó a la tasa punta a punta de 36,4%. En esta materia hay que ser cuidadoso para no perder de vista que la desigualdad se mide a partir de encuesta de hogares que no necesariamente comprende el mismo universo en cada medición. De todos modos, mayor bienestar acompañado por un aumento del índice de desigualdad, aparte de la cuestión del universo, refleja las restricciones que los estratos de menores ingresos tienen para asociarse al aumento del ingreso medio, el que vale insistir, siempre que aumenta induce una variación positiva del bienestar promedio.

En los últimos años tal como advierte el profesor **Gasparini**, hay lecturas divergentes producto de las diferencias entre juicios de valor aplicados sobre la misma realidad. Los indicadores de **GINI** y del premio Nobel **AMARTYA SEN** más allá de su construcción técnica, no están influidos por los sesgos que abundan cuando se lee la realidad bajo el dominio de intereses antes que de precisiones conceptuales.

La teoría logra representar adecuadamente la realidad y al identificar el estrato social en el que la desigualdad tiene mayor proyección hacia el futuro, también deja claramente especificado el universo en el que debe centrarse el gasto social.

Esquema 2

Indicadores de desigualdad y bienestar: Argentina, índice base 1980=100

Año	INGRESO MEDIO	DESIGUALDAD/ GINI	BIENESTAR / SEN
1980	100,0	100,0	100,0
1982	93,9	103,2	91,8
1985	82,4	102,4	81,0
1986	87,8	102,1	86,5
1987	93,6	107,9	88,5
1989	82,5	113,8	74,5
1990	80,9	99,8	81,0
1991	85,4	97,4	86,9
1993	97,5	99,7	97,7
1994	101,7	105,1	98,1
1995	98,9	112,5	90,3
1997	108,8	112,5	99,3
1998	110,4	115,4	98,5

Hacia adelante, el peso de la crisis simultánea política y económica, extiende el tiempo necesario para reponer la situación de partida. Hoy la incógnita es cuánto tiempo demanda volver a niveles de ingreso medio y bienestar que cierren las pérdidas reflejadas por el cuadro 1. Desde el año 2000 algunos modelos econométricos auguraban una década de estancamiento estructural, el que supone tasas moderadas de crecimiento que probablemente alcanzarían para corregir una fracción de la caída del ingreso per cápita. A la luz de esta realidad, puede anticiparse que el pronóstico tiene alta probabilidad de ocurrencia.

El planteo de una alternativas de salida, exige la resolución de la crisis política y de la crisis económica. Sin viabilidad para la solución política, la factibilidad teórica de la política económica es insostenible.

Esta vez, la interacción entre política y economía otorga prioridad al diseño de la solución política. Institucionalizar, perfeccionar la representación política de los ciudadanos, reconvertir el Estado, reponer la seguridad jurídica, honrar la deuda pública ratificada por el Congreso, garantizar la inversión privada, repensar el mapa jurisdiccional y elevar la inclusión social a la categoría de derecho humano son secuencias de una tarea indivisible.

Pasar de exclusión a integración social interna es simétrico con pasar de exclusión a inclusión con respecto al resto del mundo. De eso se trata, en cuanto al tan mentado retorno a la normalidad. ●

Fotografía: César Arféliz

Desarrollo Regional

Pablo Ferrés

Director Ejecutivo Terminal 6 S.A.
Empresario

Cómo lograr el desarrollo. La experiencia de la agroexportación

Pablo Ferrés

101

Quiero compartir con ustedes mi visión sobre una etapa que ya es historia, en cuyo transcurso nuestro sector «Agroexportador» consiguió generar y posibilitar enormes cambios positivos. Personalmente, me considero muy afortunado por haber «estado allí» en esos tiempos, que siendo casi actuales, hoy nos parecen tan lejanos por la velocidad y gravedad de los acontecimientos que nos han sobrevenido.

Por ello, a la vista de las circunstancias adversas e inciertas que venimos padeciendo en los primeros 6 meses del 2002, traigo estos datos sobre los hechos y los cambios que vivimos antes, mostrando como los partícipes de esta cadena de valor pudimos hacer mucho de positivo usando nuestros esfuerzos mancomunados en diversos frentes. Esto que presento, no es un recuerdo del pasado, sino un análisis de como se consiguen eficiencia, desarrollo y crecimiento, sobre bases reales.

Se suele escuchar que el agro, «no agrega valor», pero no solo «agrega», sino que en mi opinión, lo «crea». La cadena agroexportadora toma tierra, labores, semilla, fertilidad, agua y sol en Argentina, y con ellos produce bienes que, mediante sucesivas etapas de transporte y transformación, terminan en manos de un consumidor, nacional o extranjero, que a su vez genera la contracorriente de los flujos de dinero con los que se retribuye a los partícipes hasta el origen.

Ese «consumidor» es quien nos paga a todos, al vendedor de semillas o agroinsumos, al que siembra, al que cosecha, al transportista, al acopiador, al corredor, al operario de la fábrica, al inversor, al exportador, al Banco, y al Estado.

Sin ese comprador, ubicado en un extremo y sin el productor agrícola, ubicado en el otro,

no existiríamos todos los demás eslabones de esta «cadena», que nos abarca e integra.

La mayoría de los productos del agro, y los derivados de su procesamiento, que exportamos son considerados «commodities», es decir un producto «genérico», comparable con otro de similares características de cualquier origen. Por ello, cuando vendemos, el precio surge de la comparación entre productos similares, que ofrecen la característica buscada por el comprador. Esta comparación se hace en el mercado de destino, donde éste actúa. Entonces, nuestras acciones más efectivas pasan por bajar los costos comprendidos entre el origen de la cadena y ese valor de venta que podemos obtener. Eso lo logramos ganando eficiencia.

Desde comienzos de 1991 y hasta fines de 2001 pudimos ganar mucha eficiencia, y obtuvimos un marcado desarrollo. ¿Qué pasó en ese período?. Los principales cambios en el entorno pueden sintetizarse en los siguientes:

- Estabilidad cambiaria (previsibilidad).
- Eliminación de las retenciones a las exportaciones. (justicia)
- Desregulaciones económicas (eficiencia).
- Privatizaciones (mejoras de servicios).
- Descentralización y privatización del sistema portuario (estimuló la inversión privada)
- Obras de infraestructura (mejoras al transporte).
- Cambios de enfoque de los productores (empresarios agrícolas).
- Tecnificación del agro (novedades prontamente incorporadas).
- Transformación de la industria aceitera (economía de escala).

Y los resultados fueron palpables:

- Mercados más eficientes y transparentes.
- Acceso a créditos externos para invertir y prefinanciar exportaciones.
- Inversión en silos, puertos y fábricas.
- Menores fletes oceánicos.
- Baja del costo operativo de nuestras exportaciones.
- Crecimiento de la producción agrícola, especialmente de soja.

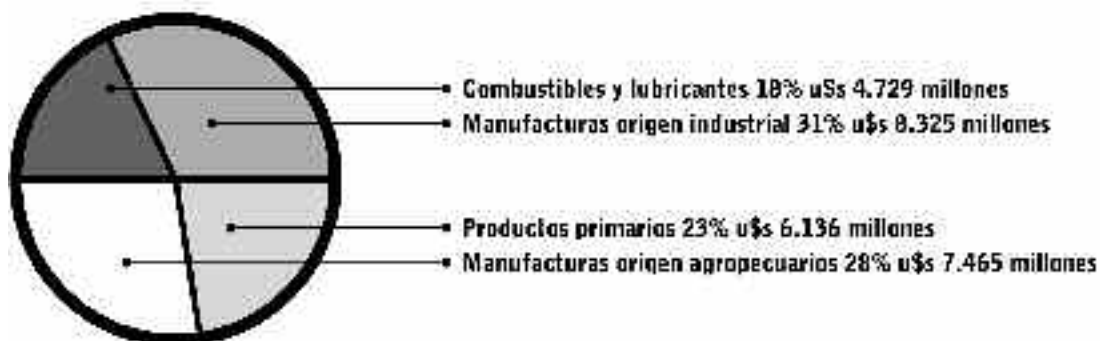
Las cifras de la balanza comercial del país en el año 2001 permiten corroborar estas apreciaciones. Las exportaciones totales alcanzaron u\$s 26.655 millones. Los productos primarios participaron con u\$s 6.136 millones, incluyendo cereales por u\$s 2.435 millones y oleaginosas por u\$s 1.374 millones. A su vez, las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) fueron u\$s 7.465 millones, dentro de las cuales las harinas de soja y otras oleaginosas alcanzaron u\$s 2.621 millones y los aceites y grasas u\$s 1.655 millones. Es decir que las exportaciones de granos y sus derivados (harinas proteicas y aceites) representaron más del 30% del total de las ventas argentinas al exterior. **(Ver esquema 1)**

Ahora bien, si buscamos las causas del crecimiento de la agroexportación en el último cuarto de siglo, hubo «algo» que apareció en escena, e impulsó los cambios. El motor de la expansión ha sido la soja, cultivo que ha liderado nuestras transformaciones. Por eso, quizás exagerando mi reconocimiento a esta fuente de proteínas y aceite que hoy lleva tan airoosamente el nombre de Argentina a los mercados mundiales, suelo decir que deberíamos hacer un «Monumento a la Soja». **(Ver esquema 2)**

A partir de 1978, el sostenido crecimiento que mantuvimos desde aquella modesta cosecha

Esquema 1

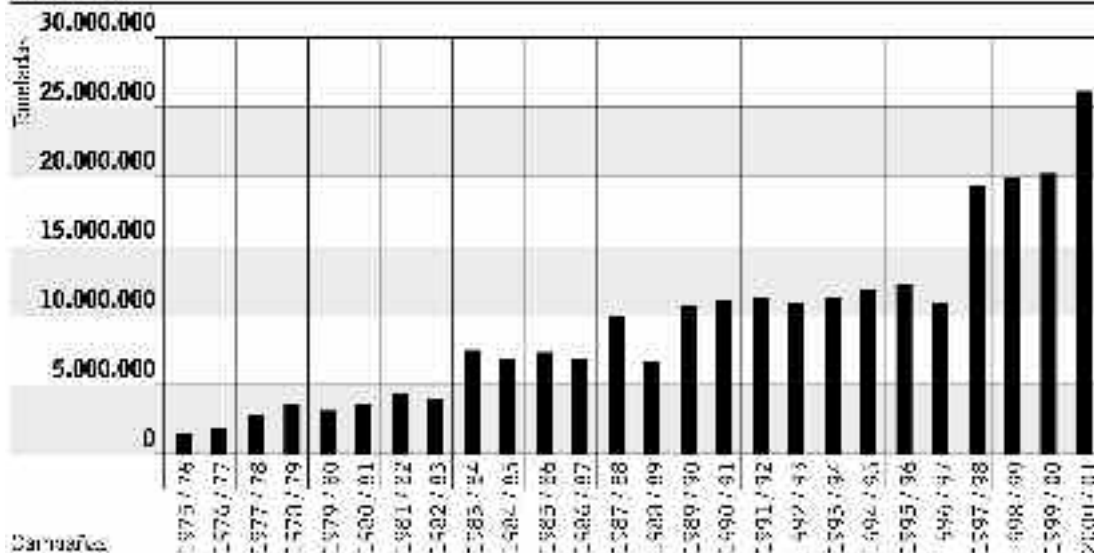
Exportaciones Argentinas 2001



Esquema 2

Desarrollo de la cosecha de soja

1975-2001



de 2,5 millones de toneladas, nos obligó a buscar la solución que permitiese manejar un creciente volumen de producción. Así nacieron, a la ribera del Paraná, las primeras «terminales» de embarque privadas, herramientas que —vía automatización y eficiencia— produjeron la baja de los costos de «fobbing». Las «terminales» se convirtieron en una necesidad imprescindible para los exportadores, porque el operador de comercio exterior de granos o harinas proteicas que no contara con modernas instalaciones de embarque, difícilmente sobrevivía a la baja de costos lograda por su competencia. Esta carrera generó en la década del '80 el desarrollo de una cadena de elevadores muy eficientes, que bajaron el costo de «elevación» (Es decir mover la carga desde el transporte terrestre hasta la bodega del buque) en unos 10 dólares por tonelada.

Las «Terminales» surgieron casi exclusivamente del desarrollo y las inversiones de la industria aceitera, y la soja fue el factor fundamental del cambio. En el caso de las terminales que servían a plantas industriales distantes de los puertos, su instalación obedecía a que los cre-

cientos volúmenes de producción complicaban la logística para entregar la mercadería vendida al costado del buque.

En efecto, en una venta FOB se debe entregar la cantidad vendida en término, para que al atracar el barco designado por el comprador internacional, éste pueda levantar su compra con rapidez. Una «Terminal» es un lugar de almacenaje sobre el río, con equipo para recibir carga, y muelle para embarcarla. Las plantas mediterráneas crearon una «lanzadera» de camiones o vagones, y transportaron diariamente la producción de la fábrica, para almacenarla frente al río, esperando la llegada del barco. Esta herramienta mejoró también la exportación de cereales y semillas.

Para tener una idea de la magnitud del cambio, basta mencionar que en 1980 en los puertos estatales se descargaba un camión en 20 minutos, y se embarcaban de 2.500 a 5.000 toneladas día. La espera de un buque granelero cuesta de 8 a 10 mil dólares por día. Como no existía capacidad de almacenaje suficiente en elevadores terminales, el embarque en los principales puertos se hacía en forma directa desde el muelle, usándose así los propios medios de transporte terrestre como silos.

Con las inversiones privadas, las terminales pasaron a descargar tres camiones en 5 minutos y a embarcar a razón de 24/ 36 mil toneladas día. Se construyeron silos para almacenar la producción, y liberar los medios de transporte de su anterior rol de «silos sobre ruedas», que así ganaron eficiencia.

Aprendimos a medir la distancia a los mercados en dólares, ya no en kilómetros. Y estas bajas de costos estimularon el crecimiento de la producción.

En 1992 se privatizó la explotación de los ferrocarriles de carga, lo cual generó otra mejora de costos de transporte, por vía de la eficiencia y competencia. Las ventajas mas marcadas se ganaron en distancias mayores.

Así, zonas de producción como el NOA se «acercaron» a los puertos por la reducción de fletes inducida por el servicio ferroviario. Otra consecuencia positiva de estos cambios es que otras producciones «se subieron» encima de los esquemas de transporte, cuya «carga básica» era agrícola y crecieron, como minería o fruta.

El siguiente paso en la carrera hacia el incremento de la eficiencia de la industria aceitera fue combinar las fábricas con las terminales. De este modo, se comparten servicios necesarios para ambas actividades, y se comprimen costos de transporte y procesamiento, generando mayor eficiencia.

Las fábricas de aceite mediterráneas acopian semilla cosechada en su área de influencia, y la almacenan para procesar a lo largo del año. A las emplazadas sobre el río converge soja de diversas regiones productoras, aun por vía fluvial. El resultado de esta tendencia fue una marcada concentración de la industria aceitera en las inmediaciones de Rosario. Esto generó especialización regional en personal, servicios, equipos y herramientas requeridos por la industria, lo que a su vez contribuyó al incremento de la eficiencia.

Asistimos entonces a nuevos cambios estructurales. Vivimos un período transformador en el cual estructuras rígidas, antiguas, y obsoletas que constituían frenos al desarrollo, fueron modificadas o reemplazadas.

La «revolución» generada por la creación de las terminales o «puertos privados», trajo aparejada la necesidad de impulsar un marco legal adecuado para abarcar esta «novedad». El sector debió impulsar el reconocimiento de su existencia, hasta conseguir en 1992 la sanción de la Ley de Puertos (Ley 24.093), que dio seguridad jurídica a un nuevo sistema portuario muy

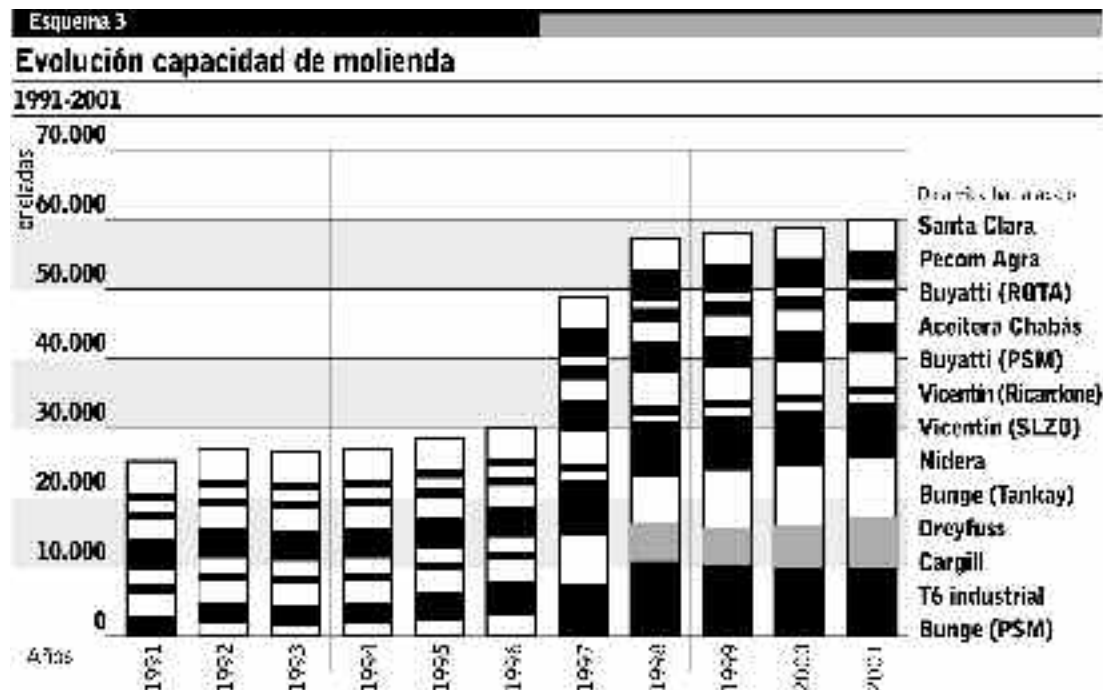
eficiente y altamente competitivo, surgido del reemplazo del monopolio estatal preexistente, por una situación de competencia abierta y fructífera entre puertos e inter puertos. En ese año se dictó también el Decreto 817/92, que fue generador de grandes cambios positivos en temas marítimos y portuarios.

Allá por 1993 habíamos conseguido mejores costos de transporte terrestre y embarque. Nos faltaba mejorar el camino para los buques que llevaban nuestros productos a ultramar, que hasta entonces era muy ineficiente y no nos permitía competir desde los puertos ubicados en las inmediaciones de Rosario, por falta de profundidad. El río estaba en condiciones «naturales», y los buques eran cada vez mayores. Entonces, el comercio agrícola liderado por las Bolsas de Comercio de Rosario y de Santa Fe, apoyadas por el Gobierno de Santa Fe, consiguió que el Poder Ejecutivo Nacional concesionara en 1995 el «dragado y señalización» de la vía navegable desde Santa Fe al Atlántico. Por la mayor profundidad y la seguridad resultante, los buques incrementaron sus cargas y los fletes marítimos bajaron a partir de 1997 en unos 5 a 6 dólares por tonelada. El trayecto Rosario-Norte de Europa bajó de 24 a 19 dólares la tonelada.

Mientras lográbamos estos cambios y mejoras en logística, allá en el campo muchos agricultores acompañaban la transformación y se estaban convirtiendo en eficientes empresarios agrícolas, aplicando métodos apuntados a conseguir mejorar el rendimiento económico de su trabajo e inversiones, y adoptando y desarrollando nuevas tecnologías a un ritmo velocísimo. Desde 1995 avanzaron con la «siembra directa» y la utilización de sojas transgénicas resistentes a glifosato. Ese desarrollo permitió una baja de costos que se estima en unos 15 dólares por tonelada, lo que incrementó aún más las ventajas del cultivo de soja.

El crecimiento de la cosecha impulsó una mayor «capacidad de molienda», es decir de procesamiento de soja para producir harina con elevado contenido de proteínas, y aceite. En algunos años de la década del 90, un exceso de demanda desbalanceó el mercado, generando

105



márgenes negativos para la industria. En nuestro país ésta tiene destacados participantes, algunos de ellos «jugadores» de nivel mundial, que con un alto grado de competencia se disputan la materia prima, lo cual asegura buenos precios para la producción. Por esta situación de dura competencia, la industria aceitera argentina es considerada una de las más competitivas, si no la más competitiva en el mundo. (Ver esquema 3)

Nuestra industria procesadora de oleaginosas estuvo permanentemente impulsada a lograr «excelencia», buscando novedades y mejoras en procesamiento, e incorporándolas con gran rapidez, porque compete en el Mundo. Es un jugador importante y reconocido a nivel mundial.

La expansión de la capacidad industrial tuvo «escalones». Las decisiones de inversión de los actores fueron surgiendo de reacciones a los anuncios de mayor producción. Así fuimos creciendo y ganando eficiencia, desde plantas de 1.500 toneladas por día (TPD) que en los 80 eran consideradas grandes, hasta las más modernas que se ubican en el rango de 5.000 a 12.000 TPD.

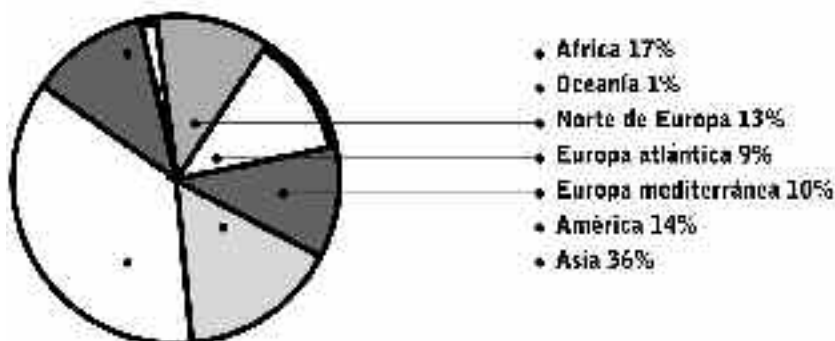
El sentido de los cambios realizados en pos de ganar eficiencia, que vengo describiendo, tienen un solo objetivo: lograr que a mayor cantidad de resultados económicos por tonelada producida lleguen a manos del productor, que como vimos en el comienzo, es quien genera esta actividad desde la misma base.

Por ello, estos cambios, desde el cultivo hasta las fábricas, puertos y canales, han permitido desarrollarnos y crecer en competencia con EEUU y Brasil, enfrentando además restricciones de accesos a mercados, y subsidios de los países desarrollados. Por ejemplo, EEUU subsidia a sus productores de soja con un mecanismo denominado «Loan Deficiency Program» (LDP) que actúa como piso de precio de 193 dólares la tonelada, lo que llega a generar una diferencia de entre 30 y 40 dólares/tonelada contra los valores FAS Argentina que se registraban antes de la reimplantación de las «retenciones».

Hoy somos el primer exportador mundial de aceite y harinas de soja, y nuestros productos pagan trabajo en Argentina, y se dirigen a decenas de países compradores.

Esquema 4

Total de exportaciones por destino año 2001 de soja y derivados



Hoy día, tenemos problemas. No solo las restricciones cambiarias actuales, y la reimplantación de las injustas «retenciones» que marcan un castigo a un sector «productivo» que, como hemos visto, vino generando cambios en pos de ganar «competitividad» genuina en hasta



en épocas de «atraso cambiario».

Se vive incertidumbre en la devolución del IVA, y en el comercio de insumos y semillas, de fundamental importancia para mantener los avances tecnológicos. Está también en juego la continuidad del «aporte del Estado» a la concesión del dragado de la ruta navegable de Santa Fe al océano, que transita el 75% de la exportación agrícola argentina. No se define por ello el incremento de la profundidad a 36 pies de calado, que la exportación reclama.

Creo importante y necesario, hoy mas que nunca, que todos los participantes de esta cadena de valor tomemos conciencia de lo que pudimos hacer, e hicimos entre todos. Y de lo que necesitamos hacer mirando hacia delante.

Es necesario que, actuando en conjunto reclamemos del gobierno los cambios necesarios para volver a mantener un camino de crecimiento.

Hemos comprobado que hay pocas actividades tan genuinas y competitivas como la nuestra, y ahora que el país necesita crecer sobre bases auténticas, el sector de la exportación agrícola y agroindustrial puede dar respuestas al incremento de los ingresos por exportaciones. El producto resultante se distribuye principalmente en una creciente zona productora que está en el interior, que está tan maltratado en la distribución del ingreso nacional, Un «interior» que es la Argentina profunda, esforzada y creadora que nos hizo famosos en épocas de anterior bonanza, y que hoy puede devolvernos un lugar en el Mundo. Sin perder de vista que esta cadena agrícola facilita la viabilidad y desarrollo de mas cadenas de valor, que aprovechan los cambios positivos que esta lidera.

Solo necesitamos que se nos den nuevamente las condiciones necesarias, que son las que ya conocemos y hemos tenido en el pasado cercano. ●

Víctor Trucco

Doctor en Bioquímica

Presidente de AAPRESID - Asociación Argentina de
Productores en Siembra Directa

Siembra directa y Biotecnología: Una oportunidad para el Mercosur

Dr. Víctor Trucco

109

El Mercosur es un desafío para todos: argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos. Es abrir las ventanas a las oportunidades y a las amenazas.

Creo que existen dos formas de asociaciones, una es sumar debilidades, que es lo que ocurre frecuentemente y el resultado es el fracaso.

Otra forma, consiste en sumar fortalezas, alcanzar una verdadera integración.

Este es un nuevo enfoque, un enfoque «innovador».

Ese es el mensaje que deseo dar, la integración del Mercosur debe ser innovadora y permitir conseguir un resultado: mejorar la productividad.

El Mercosur debe contribuir a mejorar la productividad de cada uno de los países, de sus empresas y del conjunto; de lo contrario es inútil.

El incremento de productividad no se logra con discursos, se consigue con ideas claras, acciones consecuentes, trabajo y con el tiempo.

Para que el Mercosur tenga éxito, debemos tener:

Una Visión del Futuro Compartida. Sueño en Común.

Son las incorporaciones de los conocimientos científicos y tecnológicos, los que producen aumento de productividad y nosotros tenemos que darle su lugar.

¿Si la ciencia y la tecnología son ajenas a nuestro proyecto, que podemos esperar?

Mi convicción es que como sociedad, en el Mercosur, no estamos convencidos de la importancia del lugar de la ciencia y la tecnología en nuestro desarrollo económico.

Mi propuesta es que el Mercosur se constituya en una oportunidad para ingresar en una nueva etapa: la de los países que aprovechan las oportunidades; y actualmente estas provie-

nen de la incorporación de la ciencia y de la tecnología a la actividad económica.

El área agropecuaria y de agroalimentos, puede ser un motor de esta integración y la Agricultura Sustentable y la Biotecnología, aparecen como contribuciones claves para lograrla.

Situación actual y Agricultura Sustentable

La Agricultura Sustentable, tiene un lugar muy importante en un mundo que ha comprendido, la insensatez del desarrollo, si no se preservan los ecosistemas naturales; si la Tierra no sigue siendo viable para las próximas generaciones.

En el año 1998, la producción mundial de alimentos alcanzó los 5000 millones de toneladas, de los cuales el 99% provienen del suelo (Bourlaug, 7 Encuentro Nacional de Plantio Direto na Palha, 2000). En el siglo veinte, con el aporte de la ciencia y la técnica, la producción agrícola creció aún más que la población. Sin embargo, los costos han sido enormes en términos de erosión de los suelos, de contaminación y de la demanda de agua.

Por esto la población está preocupada y reclama una producción que asegure la alimentación de la Humanidad, pero que preserve los recursos naturales.

« El desafío de los investigadores y agricultores de todo el mundo en los próximos 25 años, consiste en desarrollar y aplicar las tecnologías capaces de aumentar entre un 50 y 75 % la productividad de los cereales y aún más, hacer esto en forma económica y ambientalmente sustentable»(Bourlaug, 2000).

110

Siembra Directa y su impacto sobre el ambiente global.

La agricultura sustentable tiene piedra fundamental, en el sistema de siembra directa, que comprende la eliminación de las labranzas, el manejo de los rastrojos y prácticas racionales de control de plagas, malezas y enfermedades, con un manejo balanceado de nutrientes; produciendo asimismo una economía en el uso del agua. Como beneficio adicional de la siembra directa, tenemos que señalar que los beneficios del sistema tienen que ver con el aumento de materia orgánica, que se produce en los suelos, lo que constituye un secuestro del carbono de la atmósfera. Este fenómeno está a punto, de ser reconocido, por la Convención de Cambio Climático, que se reúne en los próximos días en La Haya. Esto implicaría el reconocimiento de la contribución de la siembra directa a mitigar el «efecto invernadero».

Es decir que se puede hablar de un «servicio» que presta esta agricultura al planeta.

Siembra Directa y su expansión en el Mercosur.

Este sistema de producción, que ha cambiado los paradigmas de la agricultura, tiene su punto más fuerte en el Mercosur, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunimos 23,5 millones de hectáreas, lo que constituye un 40% de la siembra directa, que se realiza en el mundo. Esta tecnología se incrementó 35 veces en el período 1987-2000 (se pasó de 670.000 ha a 23.5 millones de ha), (R.Derpsh, rderpsh@quanta.com.py).

Considerando que tenemos alrededor de 1400 millones de hectáreas en agricultura en el

mundo y que solo 58 millones de hectáreas están en siembra directa en el total del planeta, lo que representa un 4%, podemos concluir que el sistema de siembra directa no es responsable del saldo preocupante de erosión, degradación de suelos y contaminación de aguas, que ha dejado la Agricultura del último siglo.

Es más, se puede afirmar que el sistema de siembra directa, constituye «la prueba», que se puede producir sin esos costos ambientales.

Al mismo tiempo se puede comprobar la alta velocidad de adopción de la siembra directa que han tenido los productores del Mercosur, lo que nos transforma en Pioneros del Sistema de Siembra Directa, un ejemplo para el mundo, una «marca» que tenemos que registrar.

En el año 1992, con motivo de la realización de la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro, Brasil; se constituyó la Confederación de Asociaciones de Americanas para la Agricultura Sustentable, CAAPAS, que reúne principalmente asociaciones de productores en siembra directa del Mercosur. Esto constituye una señal más de espíritu pionero de los productores de la región.

Siembra Directa y los pequeños productores.

La siembra directa no es una tecnología solo aplicable a las grandes empresas agropecuarias, también ha sido adoptada por «pequeños productores» en diversos cultivos, incluyendo la horticultura. Brasil y Paraguay son pioneros en esta materia.

La siembra directa en la pequeña propiedad no solo posibilita la sustentabilidad y la mejora de la productividad agrícola, sino que además está asociada a la disminución del esfuerzo humano para realizarla. Esta es una agricultura de tracción animal en la que hombre camina tras ellos, lo que se reduce al 20% cuando se practica en siembra directa, respecto a la agricultura convencional.

111

Siembra Directa, un sello de calidad.

«La calidad de un alimento se definió desde siempre, según sus características intrínsecas, sin embargo en la actualidad hay una tendencia a incorporar conceptos no ligados al alimento en sí mismo, sino al proceso de elaboración. Es lo que sucede con los productos orgánicos, con la denominación de origen, que dan fe que se cumplió determinado protocolo y que exigen un proceso de certificación. Existen segmentos de mercado que valoran estos procesos y están dispuestos a pagar por ello». (Huergero, Clarín Rural, 28/10/2000)

De modo que la agricultura sustentable, puede ser un sello de «calidad» del Mercosur.

Entiendo que es una idea razonable, que indudablemente necesita marketing, para ser reconocida.

El ambiente y la genética, como factores de producción

El otro componente de la productividad está en la genética de la semilla.

De modo que el ambiente y la genética, interaccionan en la productividad del sistema agrí-

cola. De allí la idea que siembra directa y biotecnología se potencian y permiten sostener la producción en el tiempo, hacer la agricultura sustentable y crecer en la productividad de la agricultura en cantidad y calidad.

La biotecnología sin duda amplía las posibilidades de la agricultura más allá de la imaginación, porque las plantas ya no solo producirán los frutos conocidos, sino que podrán emplearse para los más diversos fines, desde los que tienen que ver con la alimentación, hasta plásticos, energía o fármacos.

Biotechnología y Mercosur

La biotecnología comprende el desarrollo científico por un lado y el desarrollo productivo, por otro.

En cuanto al desarrollo científico, Argentina tiene una tradición y una escuela en Biología Molecular reconocida mundialmente, de la que salieron tres Premios Nobel.

Cincuenta grupos científicos trabajan en biotecnología de plantas en Argentina, más de cien en Brasil. Se puede consultar a la REDBIO para tener una idea de los Centros Científicos, los programas de investigación y los investigadores involucrados. (www.rlc.fao.org/redes/redbio)

En cuanto al desarrollo productivo, en Argentina más del 90% de la soja es transgénica, y esto permitirá si se cumplen los pronósticos para este año (2000/2001), que se haya duplicado la producción de soja argentina en 5 años, desde la campaña 1996/1997 a la 2000/2001.

El Mercosur, pero en especial Argentina y Brasil, son los países con mayor posibilidad de crecer en su producción, con incrementos de productividad y de superficie.

Los Cerrados de Brasil constituyen una de las mayores reservas de tierras del mundo.

Sin embargo este potencial se desarrollará solo si sabemos reconocer la oportunidad.

Lamentablemente a pesar que Argentina es el segundo país en el empleo de transgénicos y que tiene un muy buen sistema regulatorio en bioseguridad, hemos entrado en una moratoria de hecho hace dos años; y en el 2000 no se han autorizado prácticamente los ensayos a campo, algo realmente preocupante.

Brasil a pesar de tener un régimen regulatorio similar al nuestro y de haber tomado la decisión política de impulsar la biotecnología, con la realización de más de cuatrocientos ensayos este año, discusiones ideológicas están poniendo trabas a la producción.

Creo que una vez más estamos enfrentando las circunstancias habituales, aparecen esas fuerzas que parecen, ciegas y obstinadas, que no pueden reconocer, que debemos ser innovadores e incorporar los desarrollos científicos y tecnológicos, para tener un desarrollo económico.

Las Fortalezas y las Debilidades

En Argentina se ha formado un Grupo de Biotecnología, integrado por Cámaras Empresarias, Asociaciones, Bolsas, etc.; que reúne desde productores hasta industriales de la alimentación, comprendiendo todo el sector de la cadena de valor, que solicita que la Biotecnología sea reconocida como Política Estratégica para el Estado.

Este es un hecho positivo porque por primera vez el sector productivo y científico están unidos.

Por otra parte tenemos una cantidad de proyectos en las Cámaras Legislativas de Argentina, que pretenden obstaculizar este desarrollo.

Creo que este es el gran desafío que tiene el Mercosur, comprender como funciona el mundo, cual es la clave del progreso y superar la mentalidad mediocre, los discursos vanos y ponernos a trabajar, tras una idea mayor, una visión compartida, un sueño, que permita que nuestros hijos sean científicos en la Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay.

Siembra Directa y Biotecnología: Oportunidad para el Mercosur

Estamos frente a una «oportunidad», dada por:

- a• la demanda de alimentos de los próximos 25 años;
- b• el reclamo de sustentabilidad de las prácticas agrícolas;
- c• en camino ya recorrido en el sistema de Siembra Directa y en las Ciencias Biotecnológicas en el Mercosur; y
- d• el momento histórico que estamos atravesando, en el que la Biotecnología aparece como la ciencia que introduce los grandes cambios de paradigmas, que dará lugar a la «nueva economía», cuyo símbolo ha sido descifrar el «Genoma Humano».

Estas circunstancias en su conjunto, nos muestran las necesidades por una parte y nuestra oportunidad de satisfacerla por otro.

También estamos frente a una «amenaza»: que se impongan las visiones mezquinas, la ignorancia, los prejuicios o los análisis ideologizados.

El recurso de los Pueblos esta en su gente y creo que el Mercosur no es un milagro, es una oportunidad que podemos aprovechar, si reconocemos los tiempos, integramos nuestras fortalezas y comprendemos, que debemos agregar conocimientos a nuestros recursos naturales y humanos. Así, podremos tener Un Sueño, Una Visión del Futuro Compartida, que nos entusiasme a trabajar para hacerla realidad. ●

113

Silvia Sudol

Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
Asesora del Senado de la Nación, Comisión de Transporte.
Coordinadora del Departamento Internacional
de la Federación Argentina de Entidades Empresarias
del Transporte de Carga.

El transporte de cargas en el proceso de integración regional

Necesidades y desafíos en un mercado sin fronteras

Silvia Sudol

115

La evaluación de la realidad cotidiana, *cuya complejidad y dinámica nos vemos obligados a afrontar sin cavilaciones —con sus tantas incertidumbres y tan pocas certezas—* nos lleva a concluir sin temor a equivocarnos que «cada vez más debemos tener en cuenta los acontecimientos internacionales para estar en condiciones de asumir el proceso de toma de decisiones en el ámbito interno». Y esta afirmación es válida no sólo para los gobernantes —o sea para quienes actúan en el marco de la decisión política que tiene que ver con el Estado— sino también para los empresarios y los dirigentes sindicales. Todos los actores que encarnan un rol protagónico en el proceso decisorio deben tomar debida cuenta de la realidad mundial, con sus permanentes modificaciones y las consecuencias que éstas ejercen sobre sus asuntos. Esta situación que describe una realidad común para todos los participantes del sistema internacional actual, se convierte en una condición sine-qua-non para países de una alta dependencia externa como la República Argentina.

Este es un mundo donde el intercambio de bienes y servicios ha venido creciendo de manera notable y sostenida, *pese a las barreras cualitativas y cuantitativas implementadas fundamentalmente en los países desarrollados, quienes insisten en pregonar por doquier sus «ideas» sobre el libre comercio y poner en la práctica mecanismos opuestos a las mismas*. Es un mundo en el cual los servicios representan un porcentaje significativamente más importante que la economía real, donde el desarrollo del conocimiento, las comunicaciones y las nuevas tecnologías se ha convertido en un elemento prioritario en el reposicionamiento internacional de los Estados y donde los movimientos migratorios están expresando nuevamente un factor de alta consideración en la economía global (aunque de tendencia inversa a la conocida en los pri-

meros años del siglo XX).

En este marco, el transporte de bienes, en tanto servicio para la interconexión entre distintos sectores de la producción y el consumo, adquiere un protagonismo que debe ser considerado con atención.

Los cambios producidos en las últimas décadas han otorgado a los centros urbanos —ciudades y comunas— el rol de motor en el crecimiento regional, nacional e internacional, como entidades económicas y sociales. Estas modificaciones han incidido notablemente en cambios en las dinámicas y modalidades del transporte. Han mutado las pautas de localización empresarial, valorándose más la accesibilidad a las redes de transporte, el intermodalismo, la infraestructura, los servicios urbanos, de larga distancia e internacional y ha crecido el interés por la calidad ambiental y el perfeccionamiento del control del transporte de mercancías peligrosas y los transportes de cargas especiales.

Las contradicciones surgidas como consecuencia de los avances y retrocesos en el desarrollo productivo de nuestros países no reflejan hoy lamentablemente los beneficios que deberían desprenderse de esta realidad mencionada. Para aquellas naciones que durante los años '90 fueron caracterizadas como «emergentes» en general, y muy particularmente para nuestra región corporizada en el MERCOSUR, la situación actual y fundamentalmente los próximos años adquieren una dimensión desafiante, que requerirá un elevado nivel de imaginación para estar en condiciones de afrontarla. El caso argentino parece representar la situación extrema en este escenario.

La pasada década de los '90 puso de manifiesto que el mejor camino que eligieron nuestros países para insertarse y vincularse con el mundo, ha sido por una parte la decisión de abrir sus mercados, y por otra la constitución del MERCOSUR. Es claro que desde una perspectiva histórica de la política regional, la decisión de llegar a la firma del Tratado de Asunción en 1991 no ha sido menor si se piensa que se trata de un intento concreto de «pasar de una larga etapa de conflictos entre nuestros países a una etapa de cooperación». La experiencia indica que no ha sido fácil la predisposición negociadora de nuestros dirigentes, ni su capacidad para armonizar asimetrías. Pero, debe reconocerse que ha habido una clara decisión política de avanzar en el camino de la cooperación en detrimento del conflicto. Se trata de sumar recursos de poder y, en definitiva se ha trabajado con el objetivo de que nuestra región sea capaz de reposicionarse en el sistema internacional, y potencie su capacidad negociadora conjunta.

Sin embargo, el proyecto de integración corporizado en el MERCOSUR no refleja hoy el resultado exitoso que se esperaba en el momento de sentar sus bases, y deja traslucir dolorosamente sus pies de barro al cotejarlo tanto con la grave crisis interna que envuelve al sur de Latinoamérica, como también con su renovada y profundizada vulnerabilidad externa.

Desistir del proyecto de integración dará como resultado, sin dudas, una profundización de esas variables negativas, y agregará otras nuevas. Defenderlo y sostenerlo implicará, asimismo, un esfuerzo adicional en medio de la débacle. Una decisión política, de hondo contenido ideológico se encuentra en la base del camino a tomar. **Profundizar la integración regional y la democracia, para simultáneamente encauzar el rumbo económico es una opción que no deberíamos desechar.** Omitir ese camino fue la decisión elegida muchas veces por nuestros antecesores y bien sabemos que no condujo a la salida del laberinto.

En la práctica, los mecanismos de integración regional pautados por las instituciones que rigen el MERCOSUR continúan su funcionamiento, pese a la crisis. En lo que se vincula con la temática que nos ocupa: el *transporte*, es el resultado de una acumulación de tratados inter-

nacionales, leyes, reglamentos y decretos internos, acuerdos políticos, y convenciones empresariales y sindicales.

La base fundamental de negociación entre los países del MERCOSUR es el ATIT (Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre), inscripto como Acuerdo de Alcance Parcial en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conforme a los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980 y firmado en 1989 en Santiago de Chile entre Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Bolivia, Perú y Uruguay.

Como todas las actividades realizadas en el contexto del MERCOSUR, las negociaciones sobre Transporte, también encuentran su primera razón de ser en el Tratado de Asunción de 1991 que dio nacimiento al MERCOSUR, y en el Protocolo de Ouro Preto de 1994, que lo institucionalizó a nivel internacional.

Las tareas abordadas para la discusión sobre el transporte en la subregión se desarrollan en el Subgrupo de Trabajo N° 5 (SGT N° 5) «Transporte e Infraestructura» del MERCOSUR y se vinculan esencialmente a la posibilidad de armonizar las diversas asimetrías que se observan entre los Estados Parte en el tema objeto de discusión.

El Subgrupo 5 depende en la estructura del MERCOSUR del Grupo Mercado Común (GMC), y éste de la Cumbre de Presidentes del Consejo del Mercado Común.

Se debaten en su seno temas diversos como: inspección técnica vehicular, examen psicofísico de los conductores, transporte de mercancías peligrosas, y condiciones para el acceso a la profesión del transportista, infraestructura y transporte marítimo y fluvial (registro de buques y acuerdo marco para el transporte marítimo y fluvial de la región), entre otros.

La Resolución 58/94 del Grupo Mercado Común, «Condiciones de acceso a la profesión del transportista» emitida como consecuencia de una decisión consensuada entre los Coordinadores nacionales del SGT N° 5 pone de manifiesto el interés de los Estados Parte, así como de los empresarios de los mismos, por elevar los requisitos para acceder a la condición de tales. No sólo se trata de la necesidad de contar con 4 unidades u 80 toneladas de capacidad de carga, sino también de requerimientos vinculados a la infraestructura e inversión adecuadas de la empresa. los cuales expresan una vocación de cambio y adaptación a los tiempos de un sector que sin dudas no es ajeno a las dificultades de los países que habita.

Un elemento de análisis permanente en la agenda del Subgrupo es «facilitación o agilización fronteriza». Es ésta una cuestión central para el transporte internacional terrestre, en la cual encontramos la mayor cantidad de problemas por resolver: las demoras, la falta de infraestructura, y la carencia de coordinación entre los Organismos de control son algunos ejemplos que pueden mencionarse.

En este sentido, un elemento fundamental a tener en cuenta es la puesta en práctica de los

...Desistir del proyecto de integración dará como resultado, sin dudas, una profundización de esas variables negativas, y agregará otras nuevas. Defenderlo y sostenerlo implicará, asimismo, un esfuerzo adicional en medio de la débaele ... Profundizar la integración regional y la democracia, para simultáneamente encauzar el rumbo económico es una opción que no deberíamos desechar...

controles integrados de frontera, como un mecanismo de agilización, pero también como señal de acercamiento físico entre nuestros países a partir de la decisión política «Acuerdo de Recife entre los Presidentes de los Estados Parte (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 5/93) y del Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 12/93).

Sin embargo, pese a que el Consejo del Mercado Común aprobó durante 1999 la Decisión 2/99 «Medidas de Simplificación Operacional de Trámites de Comercio Exterior y Fronteras», y una serie de medidas de seguimiento a la misma, casi ningún mejoramiento se ha observado en la práctica, y una enorme tarea pendiente queda por realizar.

La delicada situación argentina de los últimos tiempos se ha convertido en un nuevo escollo en el camino de la resolución de los mencionados problemas: falta de presupuesto, permanente cambio de funcionarios a cargo de los temas (incluso de los temas que requieren una solución meramente técnica), ausencia absoluta de planificación y carencia de directivas políticas, entre otros, obliga a los empresarios del transporte a recurrir a su propia creatividad para cumplir con los compromisos asumidos. Y, paradójicamente, en un momento postdevaluatorio, en el cual las actividades vinculadas al comercio exterior, como el transporte internacional deberían reactivarse rápidamente, las ineficiencias crónicas en las fronteras, así como las trabas burocráticas actúan como amortiguador para ese potencial crecimiento.

En el ámbito interno, el transporte automotor de cargas ha venido asumiendo un rol activo y protagónico, que comienza a reflejar la importancia del sector en el engranaje de la economía nacional.

Los empresarios ponen de manifiesto su disconformidad con lo que denominan los «dos tipos de asimetrías» (o competencia desleal) que afectan a su actividad:

- Una interna: con relación al sistema ferroviario (al que considera injustamente subsidiado por el Estado, reticente a cumplir con la obligación de sostener las inversiones previstas y a través del Fondo Vial también subsidiado por el transporte automotor)
- Una internacional, en relación a los costos del transporte argentino que no les permite competir con sus pares del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

Con respecto al primer tipo de asimetría mencionada, aún cuando no puede negarse una cierta inclinación de la balanza hacia el modo ferroviario en las últimas gestiones de gobierno, lo que puede considerarse errónea desde la perspectiva del sector privado es el camino que parece desembocar siempre en la puja entre ambos modos, en lugar de proponer un escenario de cooperación como mecanismo para acceder a nuevos mercados que requieran mayor capacidad de carga y rutas alternativas. Esto esencialmente en relación a las cargas agrícolas y los accesos a puertos.

Si bien en un momento de crisis como la que atraviesa hoy la Argentina, puede resultar utópico hablar del mediano y largo plazo, no debería descartarse la rápida reformulación de la Ley N° 24921 de Transporte Multimodal, por medio de la cual sería posible obtener una «asociación cooperativa» entre ambos modos. Existen nichos que pueden ser llenados por el transporte ferroviario o el automotor respectivamente, y no por uno en detrimento del otro. Y, más allá del marco normativo, un pensamiento más abierto y predispuesto al diálogo de parte de los protagonistas privados sería un gran aporte a la dinamización de la actividad.

En cuanto al aspecto internacional, ciertamente, los costos del transportista argentino son demasiado elevados con relación al de los países vecinos, pero estas asimetrías deben ser corregidas fundamentalmente por medidas internas, ya que casi en su totalidad tienen que ver con ineficiencias propias del Estado argentino, como: los horarios de funcionamiento de los



Organismos de frontera, que no cubren las 24 horas y por lo tanto requieren el pago de servicios extraordinarios, dobles revisiones técnicas por superposición de jurisdicciones, acumulación de resoluciones, decretos y decisiones que marcan las pautas de funcionamiento del transporte y como consecuencia de ello: errores de aplicación de las mismas por parte de la autoridad de control

En tal sentido, y en el marco normativo que rige al sector: Ley Nacional de Tránsito N° 24449 y Decreto Reglamentario 779; y Ley Nacional de Transporte de Cargas N° 24653 y Decreto Reglamentario 105/98 así como la Resolución 263/90 que internalizó el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATIT), algunos reclamos del empresariado se vinculan a:

- Simplificar la normativa vigente, cuya superposición entorpece el funcionamiento y el control de la actividad.
- Agilizar el sistema informático del control de transporte y puesta en línea de los Organismos de Frontera, los Organismos de control en rutas y las sedes centrales de los mismos en la Capital Federal. (Subsecretaría de Transporte Automotor y Comisión Nacional de Regulación del Transporte)
- Diseño de un sistema informático que incluya entre otros datos estadísticos: cantidad de vehículos que conforman el parque automotor del transporte de cargas, cantidad de unidades que transitan las fronteras principales de ingreso y egreso del país, desagregación de esos datos por empresa.
- Exigir el cumplimiento de la normativa que garantice el acceso a la profesión del transportista (Res. GMC 58/94) que establece la exigencia de contar con 4 unidades o capacidad pa-

ra transportar 80 tn.

- Eliminar la exigencia del pago en concepto de «secuestro, guarda y acarreo» que se produce como consecuencia de la detección de una infracción por parte de la autoridad de control (Gendarmería Nacional), y que deriva en una multa si la mencionada infracción correspondiere efectivamente.
- Control y sanción del transporte de cabotaje que realizan empresas extranjeras en territorio argentino.
- Control del exceso de peso y dimensiones de los vehículos de empresas extranjeras.
- Eliminación o reducción del Impuesto a los Ingresos Brutos para el transporte internacional, por parte de las provincias, siguiendo el ejemplo de Mendoza, Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires.
- Eliminación para el transporte internacional de los montos pagados por servicios recibidos en frontera (migratorios y aduaneros), no sólo porque incrementan los costos sino por reciprocidad con los países limítrofes, donde los mismos son gratuitos.
- Mayor participación del sector privado en la toma de decisiones que afecta su funcionamiento.
- Seguimiento de las decisiones acordadas en las reuniones bi y multilaterales con los países vecinos y exigencia del cumplimiento de la normativa MERCOSUR a los Estados Parte.
- Modificación de la Ley 24921 de Transporte Multimodal, que aún no se encuentra reglamentada y rediscusión total del tema con la participación de todos los sectores involucrados.

La negociación es un arte que requiere no sólo conocimientos previos vinculados a pautas políticas globales y elementos técnicos básicos. También necesita un tiempo de maduración y una práctica permanente.

Debido a las crisis financieras internacionales, especialmente a la crisis brasileña de enero de 1999, y sus repercusiones en la región, así como a la situación político-institucional y económico-social de la Argentina, podría decirse que la dinámica de funcionamiento de toda la estructura del MERCOSUR se ha visto perjudicada - sin excepciones para el SGT N° 5). Sin embargo, el aprendizaje viene siendo muy válido y los objetivos políticos que sostienen el proyecto de integración deben marcar los límites de la discusión.

En este largo camino que también se vincula al proceso de consolidación democrática en nuestra subregión, porque «democracia e integración van de la mano», la construcción no ha sido exclusivamente gubernamental. Los actores han provenido del propio Estado, del sector privado (empresarios) y del sector sindical (trabajadores)

El trabajo conjunto, el intercambio de ideas y experiencias y la discusión previa de los temas también debe traducirse en un escenario de responsabilidades compartidas. Pero, en ese escenario los resultados esperados deben adecuarse a las urgencias y necesidades que los tiempos de crisis reclaman.



Eduardo Blando

Contador Público

Director de GPL Sistemas

Partner del Instituto Europeo de Software

Los constructores del futuro

Eduardo Blando

121

Solamente el futuro inspira al hombre. Quien pueda prever el futuro, sabrá qué hacer. Ninguna decisión fue, es o será tomada sin una meta en el futuro. Desde la decisión más simple a la más compleja, se toman mirando adelante en el tiempo.

Una cierta porción del futuro es predecible. El poder reside en el conocimiento para predecir el futuro. Los hombres de ciencia, escritores, matemáticos, físicos, filósofos, teólogos, militares han escrito sobre el futuro en diversos modos. Cada uno ha contribuido a las decisiones tomadas, y la trascendencia de cada decisión es el presente.

La contribución marginal de cada decisión se combina con la de muchas otras, y el número completo impacta en la construcción de cada momento de la historia.

El siglo XXI demandará mayor soporte de la industria informática para la toma de decisiones, y este soporte será ayudar a la práctica de la administración del conocimiento corporativo.

• El fin de los imperios de la ignorancia

Han existido desde los albores de la humanidad, jefes, caciques, dioses, sacerdotes, gobiernos, sectas, cofradías y cualquier otro tipo de jerarquías. Muchas de ellas cuentan con una porción de su poder basado en la ignorancia, en creencias, en valores, en normas inculcadas tempranamente en las personas, para suplir la necesidad de conocer.

Siempre el conocimiento ha sido codiciado, custodiado, reservado. Hoy el mundo ha dado un salto enorme en la disponibilidad de una porción del conocimiento, de aquel conocimiento no estratégico, pero el conocimiento que otorga poder sigue reservado, tal vez, cada vez en menos manos.

El desarrollo y divulgación de los medios de conocimiento corporativos serán una forma de que el conocimiento sea patrimonio irrestricto de la humanidad.

La verdadera trascendencia del conocimiento es cuando este es libre. El conocimiento de pocos destruye más de lo que crea.

Esto no concuerda con la realidad hasta hoy, pero las proporciones cambiarán rápidamente. Por ello es tan importante la salud y la autoestima.

La salud es garantía del uso del poder y la autoestima en este contexto avala la solidaridad, ya que la única forma de reconocer el valor de quién está a mi lado es conocer mi propio valor, vehículo imprescindible para compartir y colaborar socialmente.

Desde el punto de vista corporativo, debemos concebir la organización como un sistema de conocimiento. Lo cual cobra especial importancia cuando contemplamos el escenario de las Pymes, cuyo principal factor de riesgo es la falta de conocimiento, y no la falta de financiamiento.

La naturaleza Pyme, la cual no es un estado de transición, sino un modelo con características bien definidas, debe acceder a esta sociedad del conocimiento, y sus alternativas son la actividad plural, colaborativa y el reuso sistemático de las ideas, criterios y conocimientos que de esta actividad asociativa resulte.

Líderes de esta acción: los organismos intermedios que nuclea Pymes. El primer gran paso evolutivo lo tienen que hacer estas organizaciones, gubernamentales o no, con un profundo conocimiento de las estrategias Pymes colaborativas, por lo menos para los próximos quince años.

Para decirlo sintéticamente, señores Pymes, juntemonos para conocer, información tenemos de sobra, conocimiento tenemos poco.

122

Esta posición constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se debe plantear el reposicionamiento del país después de esta crisis, que desde su lado positivo, aludiendo a que el término crisis implica crecer, podemos aprovechar una nueva oportunidad de la historia y crecer un poco más saludable y maduramente.

Nuestras instituciones deben dar a conocer corporativamente su funcionamiento, las personas deben tener acceso a conocer dicho comportamiento. Esto requiere una ética consistente, un pueblo maduro y dirigentes conciliados con este escenario.

Existen metodologías para llevar adelante estos mecanismos, existen tecnologías para soportarlos, la crisis nos debe motivar la voluntad política de hacerlo.

El conocimiento es democracia, es dignidad, es calidad de vida.

El futuro es conocimiento

Por qué conocer? Buena pregunta. Puede ser «la pregunta». Para qué prever el futuro? Por qué nosotros queremos ganar un mejor futuro para nuestros niños. Nosotros queremos ganar prestigio, bienes, viajes, fama, protagonismo, dinero, dinero, pero en el último estadio, queremos ganar por nuestros niños.

Por qué los niños son el futuro. La gente es esclava del futuro, tenemos una natural y poderosa compulsión de mejorar el futuro. Tan grande es esta compulsión que muchos no pueden reconocerla y eligen destruir.

Los grandes destructores de la humanidad son los que no pudieron entender como trascender hacia el futuro. Unos por que no focalizaron sus objetivos en su real dimensión, otros por

que simplemente no tienen objetivos y la mayoría fue gente omnipotente quien consiguió poder y no supieron hacer otra cosa que destruir.

Los grandes constructores de la humanidad son quienes entienden que es lo que tienen que hacer en su momento para mejorar el futuro. Ellos supieron como trascender en su justa medida. Y siempre lo hicieron pensando en otras personas. En especial por la gente del futuro. Por supuesto, en los niños de la humanidad.

No existe otra razón? Pueden aparecer muchas explicaciones, en diferentes palabras, expresiones, formas de arte o conductas.

El siglo XXI demandará mayor soporte de la industria informática para la toma de decisiones, y este soporte será ayudar a la práctica de la administración del conocimiento corporativo.

Saber cómo será el futuro es el principal objetivo del conocimiento. Pero aquí tenemos un sin fin de porqués.

• Conocimiento y afectos

¿Puede ser el afecto, el amor, la última instancia del conocimiento? ¿El motor del conocimiento?

Por que queremos nuestros niños necesitamos ganar conocimiento para mejorar el futuro, impulsar la evolución hacia una mejor humanidad. Sin drogas, sin dinero, sin discriminación, sin ejércitos, sin tasas de interés, sin impuestos, sin países, sin gente que viva de privilegios.

123

Con gente quien trabaje, cree, pinte, escriba, reflexione, cultive, crezca, ame, comparta y disfrute la vida, y colecciona conocimiento para mejorar el futuro.

La humanidad tiene un montón de problemas a resolver; los alimentos, la salud, la ecología y su rol en el universo. Hoy nosotros estamos construyendo algunas soluciones, pero los resultados serán para mañana, para nuestros niños.

• Puede ser solo afectos?

Serán solo afectos los que empujan hacia el conocimiento? De acuerdo con futurólogos, religiosos, filósofos, y otros, pueden existir súper administradores universales que manejan el desarrollo humano.

Tal vez algunas personas en diferentes culturas han tenido evidencias sobre estos súper administradores, dioses u otras figuras. Yo cuento solamente con mis afectos por algunas personas, especialmente por niños, quienes tienen la oportunidad de ser mejores.

Ellos merecen nuestro trabajo, nuestro conocimiento, nuestra vitalidad y nuestros afectos para que sientan que son valiosos. El sentido del propio valor es el primer paso para una vida sana. Los antecesores dan el sentido del valor. Nosotros debemos adicionar valor a ese valor.

Las organizaciones, instituciones, empresas, gobiernos, escuelas y la familia lograrán esa mejora. Todos ellos deben mejorar y manejar el conocimiento corporativo.

• La culpa por no conocer

¿Siente el hombre mayor angustia que la de no conocer o mayor indignidad que la de no querer?

Para soportar la angustia se atrinchera en una serie de mecanismos que le permiten sobre-

vivir, y estos mecanismos, falsos, generan culpa, la culpa de la mentira hacia uno mismo y hacia los demás.

Todo lo que el hombre no conoce es magia, y esa magia es llamada de muchas formas, destino, religión, fe, poderes, inconsciente, entre otras.

La integración del sistema de conocimiento individual con el sistema de conocimiento social será la vía de mejorar el nivel de conciencia para mejorar la calidad de vida.

La sociedad del conocimiento

Organizaciones e individuos conforman la sociedad del conocimiento. El conocimiento es el resultado de la capacidad cognoscitiva inherente a la esencia humana aplicada a las percepciones sensoriales y al resultado del entendimiento.

El conocimiento a través de los sentidos nos vincula con objetos y sucesos, es la aprehensión del objeto por el sujeto mediante una representación interna de estos.

El conocimiento a través del entendimiento, de la actividad intelectual, nos vincula a la teoría del conocimiento, la cual trata sobre el origen, la esencia, la objetividad y la posibilidad de conocer.

Las disciplinas que estudian el conocimiento, la epistemología y el gnoseología, enfocan la relación entre el sujeto que conoce y el objeto conocido, se vinculan además a la metafísica (que estudia los objetos y los sucesos), la psicología (que estudia los sujetos), la lógica (que estudia la representación de los objetos).

La inteligencia, que es la facultad de conocer y comprender, juega también un rol importante, junto a la memoria, ya que la aplicación de la misma a comprender, asociar, reflexionar, sintetizar y extrapolar, entre otras funciones, es ponderada por la salud psíquica y la formación académica del individuo.

El conocimiento más la sabiduría para tomar decisiones hacen el futuro, porque la decisión de hoy tendrá consecuencias mañana.

Cuando la inteligencia no existe, la evolución del universo va acorde con las leyes universales. Cuando existe inteligencia, una porción de la evolución es modificada por la trascendencia de esa inteligencia.

La capacidad cognoscitiva está conformada por la percepción, la inteligencia, la memoria, la capacidad de asociar y el estado de salud mental del ser cognitivo.

• La sociedad de la información

Llamamos sociedad de la información a aquella que emplea habitualmente y de forma optimizada las oportunidades que ofrecen las tecnologías informáticas y las comunicaciones como medio para el desarrollo personal y profesional de sus integrantes.

Este es un aspecto que hace posible el desarrollo de la sociedad del conocimiento, ya que permite el tratamiento de los datos en forma rápida y en volúmenes importantes.

El conocimiento corporativo

El conocimiento corporativo, desde nuestro punto de vista, es una colección de hechos que se pueden sistematizar y representar el comportamiento de las organizaciones en el escenario en que ope-

ran, con el fin de mejorar su gestión.

El concepto de corporativo es aplicado genéricamente a toda actividad colectiva conformada por una organización formal o una organización de organizaciones, formal, informal, permanente o temporal, y a cualquier otro grado de agrupación donde fuere útil la sinergia de colaborar para obtener conocimiento para el conjunto.

Hay cinco aspectos que consideraremos esenciales sobre la trascendencia de sucesos inherentes a toda organización: el registro, las metodologías de selección, el monitoreo, el análisis de su comportamiento y su proyección.

• El registro de sucesos

El registro de sujetos, objetos y sucesos es el oficio natural de los sistemas administrativos.

Uno de los cambios a promover para lograr conocimiento corporativo es ampliar el universo de sucesos a registrar. Tradicionalmente se registran sucesos económicos que involucran una transacción monetaria.

El registro de sucesos en la sociedad de la información es enfocado hacia todo hecho útil para la formación de conocimiento del ente administrado y su escenario.

Cada categoría de suceso merecerá un determinado esfuerzo para minimizar el lapso que media entre la ocurrencia y el registro del suceso, en función del impacto posible en una decisión.

• La selección del conjunto

La metodología usada para seleccionar y para definir los conjuntos de sucesos a coleccionar, se convierte en un tema estratégico primordial.

El proceso de recolectar datos es una de las etapas costosas de este proceso, ya que provienen de las tareas sistematizadas en funcionamiento, de Internet o son ingresadas manualmente, pero para que formen una masa valiosa de información de soporte para la toma de decisiones, debe ser cuidadosamente seleccionada de forma tal que conforme un todo cognoscitivo completo y coherente.

Este conjunto de sucesos a registrar debe estar definido por metodologías científicamente elaboradas y probadas, que garanticen el retorno del valor invertido en contribución al conocimiento corporativo.

• El monitoreo

Los sucesos deben ser monitoreados para asistir a la toma y corrección de decisiones de cara a los objetivos de la organización.

Estos objetivos pueden referirse a niveles estratégicos como operativos, de acuerdo a la función del destinatario de los mensajes del sistema de monitoreo.

• El análisis

Los datos (entendidos como la representación de sucesos) se transforman en información cuando necesitamos aprender sobre el comportamiento de los sucesos que representan.

Los sucesos elaborados por un sistema se convierten en información, el conocimiento es obtenido de la información, de la cual se pueden inferir nuevos sucesos y ser reingresados nuevamente a la colección de sucesos para su correlación con los existentes.

Y este conocimiento puede ser colectivo y compartido, y de nuevo elaborado n veces para refinarlo.

Pero nunca llegará a ser sabiduría. La sabiduría debe ser apoyada por el conocimiento sistematizado. La innovación y la reutilización son la esencia de este proceso, especialmente aplicadas a las formas de enseñanza telemática.

Las herramientas de análisis son construidas con componentes pedagógicos adecuados a cada nivel de destinatario, ofreciendo alternativas de complejidad acordes a cada categoría de temas, desde formas textuales, gráficas, animadas hasta formulaciones matemáticas.

• La proyección

En un entorno virtual la velocidad de simulación debe ser tal que podamos ver una organización en una cantidad enorme de escenarios «que pasaría si?». Y si nuestro asistente administrador de conocimiento corporativo funciona, las decisiones serán mucho más rápidas y correctas. No es lo mismo tomar decisiones contando con información que contando con conocimiento corporativo.

Las matemáticas son la herramienta más sofisticada para el análisis del comportamiento. De este análisis se deben inferir las fórmulas que nos permitan calcular la probabilidad la ocurrencia de sucesos en un período finito, contemplando el comportamiento de los demás sucesos integrantes del conjunto en estudio.

Cada uno de los sucesos trascendentes del escenario a la organización y viceversa necesariamente tienen algún grado de correlación, por lo cual su proyección libre o controlada es útil para conocer posibles escenarios parciales futuros.

Decimos que una proyección es libre cuando sólo extrapolamos los valores de acuerdo a su ocurrencia histórica. Esta proyección será más certera cuando más larga sea la historia de los sucesos registrados, más ancha la variedad de sucesos correlacionados y más acertada la selección del conjunto.

Decimos que una proyección es controlada cuando establecemos a priori el comportamiento de alguna o algunas de las variables para analizar el comportamiento relativo del resto.

Las organizaciones que cuenten con los recursos humanos para manejar el conocimiento corporativo serán las que logren mayor éxito en los años venideros.

Adquirir, preservar, incrementar y distribuir este conocimiento corporativo, será un objetivo esencial para la nueva organización. El conocimiento corporativo será su principal activo.

La evolución social es más rápida y más compleja que la mayoría de las evoluciones individuales, entonces, la necesidad del hombre es cómo manejar el conocimiento colectivo en modo rápido y obtener resultados a tiempo.

• La enseñanza telemática

No sólo es contar con un cúmulo de conocimientos, información, datos y herramientas para su tratamiento, sino cómo emplear estos elementos para mejorar nuestra calidad de vida.

Para aprender el tema que necesita cada persona en el momento oportuno, existen los medios de enseñanza telemática, que además de la tradicional pueden enseñarnos cualquier tema, especialmente lo que denominamos «saber en un minuto». Las herramientas telemáticas multimediales actuales permiten la elaboración de objetos que nos ofrecen en un minuto un volumen de conocimiento suficiente para poder utilizar recursos informáticos colectivos.

Estos mini componentes de enseñanza telemática irán conformando una modalidad cada vez más utilizada para poder obtener conocimiento en forma oportuna aún para legos en temas específicos.

Sin duda el telón de fondo de los procesos colaborativos, cooperativos, plurales, es la madurez de sus protagonistas, el respeto por el trabajo del otro, y el sentido de pertenencia a una comunidad, aunque sólo sea de conocimientos y virtual.

Casos de estudio y proyectos

Algunos de los casos de estudio, con distintos grados de avance, sirven para visualizar los distintos escenarios donde podemos ejemplificar aplicaciones concretas de actividades corporativa y cooperativas para el desarrollo de una sociedad que haga uso intensivo del conocimiento.

• Entretejidos productivos

Las técnicas de Mapa Estratégico pueden aplicarse a entretejidos productivos, para monitorear la consecución de objetivos, especialmente cuando deben ser alcanzados por un número de organismos vinculados no formalmente, sino por intereses comunes que ayudan a su desarrollo.

• Evaluación de cosechas

Se trata de un típico proyecto de colaboración e interés mutuo entre el sector privado y distintos sectores de gobierno, que permite contar con un mecanismo de coordinación de objetivos, su planeamiento estratégico, su marketing regional, la actualización en tiempo real de los datos evolutivos de los sembrados o producción ganadera, y su seguimiento para el análisis del comportamiento histórico, correcciones y acciones conjuntas.

127

• Control de procesos y proyectos

Con la apropiada recolección de sucesos desde los dispositivos de control automático, podrá ser utilizado para integrar el comportamiento de plantas industriales a otras variables internas o externas que puedan estar relacionadas, o sucesos relativos a proyectos para monitorear automáticamente su evolución e informar automáticamente las excepciones.

• Comportamiento mecánico del sólido

Una adecuada carga de datos relacionados con el comportamiento mecánico del sólido, nos permitirá determinar relaciones causas / efectos; dimensionar, establecer tolerancias, entre otros parámetros comprometidos, por sistemas experimentales complejos que involucran variables como: carga, tensiones, trabajo, velocidad, impacto / forma, material / composición, fallas, concentraciones, resiliencia, pieza / forma, deformaciones, energía / consumo / transformación / pérdidas, etc.

El análisis permitirá favorecer tareas de investigación, innovación, desarrollo y resolución de problemas reales.

• Control de polución ambiental

Cambiando o combinando ámbitos, los mismos criterios son aplicables en este sector, con la limitación de las posibilidades de correcciones, las cuales deben transformarse en prevenciones, coleccionando sucesos para conocer:

- La presencia de centros de concentración de contaminantes y aerosoles naturales o pro-

ducidos por la sociedad.

- Analizar la radiación solar y efectos de reflectancia por acción de contaminantes atmosféricos en las nubes.
- Estudiar causas / efectos con el objeto de aplicarlo al estudio de contaminación.
- Arbitrar en la certificación de mediciones municipales, provinciales y privadas.
- Medir contaminación por efectos de plantas industriales, influencia del clima, ríos y flora.

• Modelos de simulación de variables aleatorias

Los modelos de simulación del tipo «Montecarlo» aplicados a conjuntos de sucesos sistematizados ofrecen la posibilidad de elaborar escenarios futuros probables, más confiables cuanto más historia tenga registrada, y cuando más amplia sea la variedad de sucesos considerados.

Conclusión

Como seres humanos contamos con dos vehículos trascendentales, los afectos y la sabiduría. La Tecnología Informática nos permite evolucionar en el conocimiento individual y en el conocimiento colectivo, corporativo y plural. He abordado sintéticamente en estas páginas muchas disciplinas, algunas imprudentemente, pero la pretensión es mostrar cómo desde la abstracción absoluta, como puede ser para muchos, la sociedad del conocimiento, podemos llegar a casos concretos que nos ayuden a mejorar nuestro futuro, la vida de nuestros niños, que son en definitiva los destinatarios de nuestra trascendencia. ●

**Instituto
de Desarrollo Regional**

130

Fotografía: Hugo Coni



Instituto de Desarrollo Regional

Nuestro compromiso con la Región

El Instituto de Desarrollo Regional (IDR) es una Fundación con sede en la ciudad de Rosario, Argentina. Desde su creación en 1996, el IDR desarrolla sus actividades en el campo de la formación, capacitación y creación de liderazgos para el desarrollo local y regional.

A partir de una concepción del desarrollo como una aspiración de objetivos múltiples, que requiere el involucramiento y esfuerzo mancomunado de agencias públicas de los distintos niveles del Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, el plan de actividades del Instituto comprende básicamente las siguientes líneas de acción:

- **Formación y capacitación de agentes de desarrollo.**
- **Investigación sobre distintas temáticas vinculadas a las oportunidades, retos y desafíos que enfrenta el desarrollo territorial en el marco del nuevo escenario global.**
- **Desarrollo de un Área Editorial que comprende publicaciones de libros y la Serie Documentos de Trabajo, que recogen los aportes de profesionales de diversas disciplinas que colaboran con nuestra organización.**
- **Vinculación de los distintos actores que inciden en el desenvolvimiento de**

nuestra sociedad, básicamente a través de Encuentros, Foros de Discusión y Seminarios.

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

131

ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

1•CURSOS DE FORMACIÓN SUPERIOR

- **Curso de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo Local, Ciclo 1997.**

Instituto de Desarrollo Regional (IDR), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario (CEI/UNR).

- **Curso de Posgrado en Políticas Públicas y De-**



Arriba y al medio: Imágenes de las «Jornadas de Relaciones bilaterales Argentino-Italianas» (Federación Gremial de Industria y Comercio, Rosario).

Abajo: Encuentro «Hacia el Tercer Milenio» (Bolsa de Comercio de Rosario, Agosto 1998).

sarrollo Local: «Reforma del Estado Municipal y provincial»

Ciclo 1998. IDR, CEI - UNR.

•Maestría en Desarrollo Económico Local

•Ciclo 1999-2001:

En 1999 logramos traer a la ciudad un Programa de Formación de Posgrado de excelencia, dictado por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y co-organizado por el IDR y la Universidad Nacional de Rosario.

•Ciclo 2002-2004:

A fines del 2001, mediante la celebración de un Convenio entre las Universidades Nacional de Rosario, Nacional de San Martín y Autónoma de Madrid, con la colaboración del IDR, se decidió replicar esta experiencia en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, ofreciendo un programa de doble titulación (UAM - UNSAM).

2•ENCUENTROS, FOROS Y SEMINARIOS

La realización de este tipo de actividades ha sido un área prioritaria desde nuestra conformación. Entre las actividades más destacadas de los últimos años, se destacan:

•Seminario «Planificación Estratégica de Organizaciones y Territorios».

Organizado conjuntamente con el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Fundación Konrad Adenauer (KAS Argentina), y la Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP). Mayo / Julio de 2002.

•Conferencia sobre «Impacto en los Negocios y la Economía Global Post atentados en los Estados Unidos».

A cargo del Prof. José Luis Cusumano (Universidad de Georgetown, USA). Organizada conjuntamente con el Centro Binacional Aricana.

Octubre de 2001.

•**Presentación del Informe Anual «Agricultura en el MERCOSUR, Chile y Bolivia. Edición 2001».**

Organizado conjuntamente con la Fundación Von Mises y el Instituto de Planeamiento Estratégico, con el auspicio del M.A.G.I.C. y la Bolsa de Comercio de Rosario. Septiembre de 2001.

•**Presentación del Sitio Web:**

www.desarrolloyregion.com en Expo PYMES 2001, Rosario.

Agosto de 2001.

•**Seminario Internacional «Relaciones Económicas y Políticas entre Estados Unidos y América Latina: los Escenarios del Siglo XXI».**

Realizado conjuntamente con el International Institute on Government, Management and Policy de la Universidad de Georgetown. Washington DC, 7 al 11 de mayo de 2001.

•**Conferencia sobre «Particularidades del Funcionamiento de una ZAL y la importancia de su desarrollo en nuestra región».**

A cargo de Santiago Bassols (Director de Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Barcelona). Organizada conjuntamente con la Cámara de Comercio Exterior de Rosario y el Instituto de Logística Iberoamericano. Abril de 2001.

•**Lanzamiento del Sitio web oficial del Instituto de Desarrollo Regional:**

www.DesarrolloyRegion.com

Noviembre de 2000.

•**Jornadas de Actualización en «Gestión Urbana y Desarrollo».**

Realizado conjuntamente con el Colegio de Arquitectos de Rosario. Septiembre / Octubre de 2000.

•**Presentación en Rosario de la «Segunda Conferencia Iberoamericana de Logística».**

Se desarrolló en la ciudad de Montevideo, con representantes del Instituto Iberoamericano de Logística (ILI), Ricardo Petrissans y David Soler.

Agosto de 2000.

•**Conferencia «La Política de Desarrollo Local en tiempos de Globalización».**

A cargo del Dr. Antonio Vázquez Barquero (Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid). Noviembre de 1999.

•**Ciclo de Estudio y Reflexión «Rosario: Metrópolis y Región».**

Realizado conjuntamente con la Bolsa de Comercio de Rosario entre los meses de agosto y noviembre de 1999.

•**Jornada «Hacia el Tercer Milenio: Argentina y su nuevo posicionamiento internacional como productora de Alimentos».**

Realizada conjuntamente con la Bolsa de Comercio de Rosario, la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en la ciudad de Rosario, el 28 de agosto de 1998.

133

3•INVESTIGACION Y DIFUSION

La Fundación desarrolla una extensa actividad de producción teórica y difusión, que se canaliza básicamente a través de dos vías:

Publicaciones

Desde 1996 hasta la actualidad, a través del trabajo del área se editaron nueve libros, algunos propios y otros realizados en colaboración con importantes instituciones, tales como la Bolsa de Comercio de Rosario, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Nacional de Rosario y agencias gubernamentales nacionales y provinciales.

El objetivo de estos trabajos es ofrecer un material de consulta sobre temáticas que involucran el desenvolvimiento de nuestra sociedad y región.

•**Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local.**

Editores:



Jornadas de Relaciones bilaterales Argentino-Italianas.



Antonio Vázquez Barquero y Oscar Mañóery.

Homo Sapiens, Rosario, 2002.

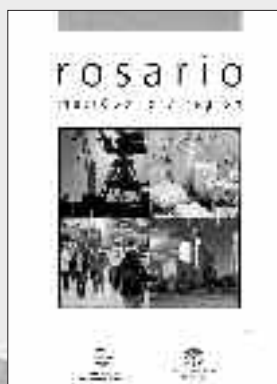
Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local recoge artículos de académicos europeos y latinoamericanos de

reconocida trayectoria, que dictaron cursos en la Maestría en Desarrollo Económico Local realizada entre 1999 y 2001 en la ciudad de Rosario, Argentina. A partir de una impecable compilación realizada por los directores de dicho programa, el libro posee la ventaja de presentar, en una secuencia ordenada, distintos aspectos de una discusión que se ha tornado tan actual como crítica para el futuro de los países de nuestra región: la idea de que no existe un modelo único de desarrollo sino una multiplicidad de caminos posibles, y que en el marco de las transformaciones globales contemporáneas el desarrollo ya no depende primariamente de la redistribución de recursos materiales sino de los recursos, potencialidades y estrategias que cada territorio sea capaz de movilizar.

•Rosario: metrópolis y región

Producción integral: IDR / BCR.

Rosario, noviembre de 1999.



El presente libro constituye una compilación de las disertaciones realizadas por los expositores del Ciclo de Estudio y Reflexión «Rosario: metrópolis y región», que el Instituto de Desarrollo Regional y la Bolsa de Comercio de Rosario realizaron entre los meses

de junio y septiembre de 1999. El mismo tuvo por objeto reflexionar sobre los desafíos, necesidades y potencialidades de la región Rosario, teniendo como ejes la problemática de su proyección internacional y su competitividad territorial, con la finalidad de analizar la dimensión regional en un ámbito en el cual los sectores representativos de nuestro medio puedan consensuar políticas de intervención estratégica, de acuerdo a las prioridades de la próxima



década.

•**Rosario, los saqueos. Diez años después (1989 - 1999).**

Producción Integral: IDR.

Coordinación General: Juan Carlos Venesia.



Rosario, mayo de 1999.

Se desarrolla en torno a un hecho de fuerte significación en nuestro pasado reciente: los saqueos a comercios minoristas y depósitos mayoristas de alimentos, ocurridos a fines de mayo de 1989. Puntualmente, este suceso en sí mismo resume quizá como

ningún otro el período agitado que culmina clausurando buena parte de la historia argentina contemporánea y que, una vez agotado, abre el camino de otro signado por profundos cambios y transformaciones estructurales.

•**Cuadernos Metropolitanos**

Producción Integral: IDR.



Rosario, mayo de 1999.

En esta oportunidad, se dan a conocer nueve trabajos de distintos autores acerca de esta temática, presentados oportunamente en el curso de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo Local, realizado conjuntamente por la

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), a Universidad Nacional de Rosario (UNR) y el Instituto de Desarrollo Regional (IDR), y desarrollado entre los meses de abril y octubre de 1997 en la ciudad de Rosario.

•**¿Cómo somos los rosarinos?**

Estudio Integral de la Opinión Pública Rosarina. 1999.

Producción integral: IDR.

Investigación y desarrollo:



Andrés Mautone, Eduardo Seminara, Analía Benítez, Mariana Caminotti, y otros.

Abril de 1999.

•**Hacia el Tercer Milenio.**

Argentina y su nuevo posicionamiento internacional como productora de alimentos.

Eje productivo Santa Fe Córdoba. Importancia de Rosario y su región.

Producción Integral: IDR, Bolsa de Comercio de Rosario, MAGIC - Gobierno de la



Provincia de Santa Fe.

Rosario, 1998.

El libro reúne las exposiciones de los distintos disertantes de la Jornada «Hacia el Tercer Milenio», que se desarrolló en Rosario a partir del esfuerzo conjunto de las instituciones mencionadas como editoras, contando con el auspicio de la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación.

•**Políticas Públicas y Desarrollo Local**

Producción Integral: IDR, CEI - UNR, FLACSO. Compilador: Juan Carlos Venesia, Presidente del IDR. Rosario, 1998.



Políticas Públicas y Desarrollo Local aborda una temática que se inscribe en el marco de los profundos cambios producidos en nuestras socie-

dades contemporáneas, que han sido afectadas, en las últimas dé-



Conferencias en el marco de la «Maestría en Desarrollo Económico Local», realizadas en el Parque España de Rosario.



cadadas, por transformaciones sustanciales que se desarrollaron tanto en el campo científico tecnológico como en los ámbitos sociopolítico y cultural.

•¿Cómo somos los rosarinos?



Estudio Integral de la Opinión Pública Rosarina. 1998.

Producción integral: IDR.

Investigación y desarrollo: Andrés Mautone, Eduardo Seminara, Analía Benítez, Mariana Caminotti, y otros. Abril de 1998.



•Rosario ¿de Santa Fe? II

El desafío de la integración provincial.

Producción Integral: IDR.

Investigación y desarrollo: Andrés Mautone, Eduardo Seminara, Oscar Madoery, José Romero, Analía Benítez, Santiago Ruiz, Mariana Caminotti, y otros. Abril de 1998.



•Rosario ¿de Santa Fe?

El desafío de la integración provincial.

Producción Integral: IDR.

Investigación y desarrollo: Andrés Mautone, Eduardo Seminara, Oscar Madoery, José Romero, Analía Benítez, Santiago Ruiz, Mariana Caminotti, y otros. Abril

de 1997.

•**Ley de lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe.**



Compilador:
Juan Carlos Venesia,
Presidente del IDR.
Editorial:
Homo Sapiens.
Rosario, Junio de 1996.

4•SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO:

Recoge los aportes de distintos profesionales e investigadores relacionados al quehacer regional, contando actualmente con 20 títulos referidos a distintas problemáticas que involucran el desarrollo de Rosario y su Área metropolitana, tales como realidad metropolitana, descentralización, autonomía municipal, sistema portuario regional, proyecto «circunvalar», zona de actividades logísticas, infraestructura regional, instituciones para el desarrollo, entre otras.

Títulos:

•**Documento N° 20:**
Globalización, Federalismo y Descentralización. El rol de los estados provinciales en la globalización.

Autor: Lic. Raúl L. Tempesta.
Rosario, septiembre 2001.

•**Documento N° 19:**
Limitaciones del régimen municipal vigente en Santa Fe. Un análisis comparativo con la Provincia de Córdoba.

Autores: Lic. Mariana Caminotti, Lic. Luciano Du-

rand.

Rosario, julio de 2001.

•**Documento N° 18:**
Zona de Actividades Logísticas (ZAL). Un desafío para Rosario.

Autor: Mario E. Rodríguez
Rosario, agosto de 2000.

•**Documento N° 17:**
La Agencia de Desarrollo que Rosario necesita.

Autor: Lic. Oscar Madoery.
Rosario, abril de 2000.

•**Documento N° 16:**
Ranking de posicionamiento de Empresas de Servicios.

Autor: Instituto de Desarrollo Regional.
Rosario, 2000.

•**Documento N° 15:**
Estudio de Opinión Pública de la ciudad de Rosario. Aspectos Económicos.

Autor: Instituto de Desarrollo Regional
Rosario, diciembre de 1999.

•**Documento N° 14:**
Estudio de Opinión Pública de la ciudad de Rosario. Aspectos Sociales.

Autor: Instituto de Desarrollo Regional.
Rosario, diciembre de 1999.

•**Documento N° 13:**
Estudio de Opinión Pública de la ciudad de Rosario. Aspectos Políticos.

A lo largo de los años 2000 y 2001, el IDR participó activamente en las reuniones y actividades desarrolladas en el marco del Consejo Técnico Consultivo del Plan Estratégico Rosario (CTC-PER), del cual es miembro desde su creación.



Imagen de la Jornada «Gestión Urbana y Desarrollo» en el Centro de Arquitectura y Diseño del Colegio de Arquitectos, Distrito 2, Rosario

Autor: Instituto de Desarrollo Regional.
Rosario, diciembre de 1999.

•Documento N° 12:

La nueva configuración portuaria de la Región Metropolitana de Rosario.

Autor: Arq. Amanda Pennesi.
Rosario, junio de 1999.

•Documento N° 11:

El territorio como factor estratégico del desarrollo. Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario.

Autor: Lic. Oscar Madoery.
Rosario, junio de 1999.

•Documento N° 10:

El Gran Rosario. Análisis de la problemática política - jurisdiccional del Área.

Autores: Lic. Ana Laura Pompei, Lic. María Victoria Giacone.
Rosario, mayo de 1999.

•Documento N° 9:

La infraestructura como factor de desarrollo de las economías regionales. La Hidrovía Paraná - Paraguay como elemento de desarrollo regional en Argentina.

Autores: Lic. Andrés Mautone, Director General IDR. Juan Carlos Venesia, Presidente IDR.
Rosario, febrero de 1999.

•Documento N° 8:

La propuesta ferroviaria «Circunvalar». Una clave en la operación estratégica territorial para la Región Metropolitana de Rosario.

Autor: Arq. Amanda Pennesi.
Rosario, noviembre de 1998.

•Documento N° 7:

Estrategia de Desarrollo Regional.

Autor: Lic. Andrés Mautone.
Rosario, noviembre de 1997.

•Documento N° 5:





Desarrollo económico regional.

Autor: Dr. Roberto Fatal Jaef.

Rosario, septiembre de 1997.

•Documento N° 4:

La ubicación geo-estratégica del Puerto de Rosario. Sus potencialidades de crecimiento.

Autor: Carlos Bermúdez.

Rosario, septiembre de 1997.

•Documento N° 3:

Hidrovia Paraná - Paraguay.

Autor: Ing. Gualberto Venesia.

Rosario, septiembre de 1997.

•Documento N° 2:

Promoción de nuevas, Pequeñas y Medianas empresas. Perspectivas para el desarrollo regional.

Autor: Santiago Ruiz.

Rosario, abril de 1997.

•Documento N° 1:

El desarrollo regional como desafío. Lo metropolitano como eje fundacional.

Autor: Juan Carlos Venesia, Presidente del Instituto de Desarrollo Regional.

Rosario, marzo de 1997.

5•PRODUCCION TELEVISIVA

«Rosario, el Milenio que viene»

Ciclo de ocho programas unitarios, emitidos por Canal 6 de Galavisión entre los meses de setiembre y octubre de 1997. Repetido durante marzo y abril de 1998.

Conducción: Eduardo Seminara.

«Rosario, el milenio que viene».

Programa especial emitido el 25 de mayo de 1999 por Canal 3 de Rosario, en el cual abordaron las principales cuestiones estratégicas que involucran

En el mes de marzo de 2001, se publicó en «Estudio sobre necesidades logísticas en empresas industriales y de servicios de la región de Rosario». Realizado conjuntamente por el IDR y la Bolsa de Comercio.



Imágenes del Seminario «Planificación Estratégica de Organizaciones y Territorio», de la conferencia sobre «Particularidades del funcionamiento de una ZAL y la importancia de su desarrollo en nuestra región» y presentación del Libro «Políticas públicas y Desarrollo Local».

el presente y futuro de Rosario y su región, contando con la participación de importantes decisores y especialistas de nuestro medio.

6•ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA Y ENCUESTAS

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

Principales:

•Estudio de Opinión Pública de la ciudad de Rosario. Aspectos político-institucionales.

400 casos efectivos. Rosario. Marzo de 2002.

•Estudio de Opinión Pública de la Ciudad de Rosario. Demandas e imagen institucional.

Evolución período 1998/2001. 400 casos efectivos. Rosario. Junio de 2001.

•Estudio sobre necesidades logísticas en empresas industriales y de servicios de la Región de Rosario.

IDR, Bolsa de Comercio de Rosario. Mayo de 2001.

•Estudio de opinión pública en la ciudad San Nicolás, Provincia de Buenos Aires.

300 casos efectivos. Noviembre de 2000.

•Estudio de opinión pública en la ciudad de Rosario.

400 casos efectivos. Junio/julio de 2000.

•Estudio de opinión pública en la ciudad de Rosario.

400 casos efectivos. Marzo de 2000.

•Ranking de posicionamiento por rubro de empresas de servicios en la ciudad de Rosario.

400 casos efectivos. Marzo de 2000.



•**Estudio de opinión pública en la ciudad de Rosario.**

400 casos efectivos. Noviembre de 1999.

•**Encuesta a asistentes al Ciclo «Rosario: Metrópolis y Región» y a informantes calificados para la Bolsa de Comercio de Rosario y la Fundación Instituto de Desarrollo Regional.**

300 casos efectivos. Octubre de 1999.
Contenido: Posicionamiento de Rosario.

•**Estudio de opinión pública en la ciudad de Rosario.**

400 casos efectivos. Julio de 1999.

•**Estudio de opinión pública en la ciudad de Rosario.**

400 casos efectivos. Mayo de 1999.

•**Estudio de la opinión pública rosarina.**

400 casos efectivos. Marzo de 1999.

•**Estudio integral de la opinión pública rosarina.**

1.600 casos efectivos. Marzo 1998.
Contenido: La ciudad de los rosarinos. Valores y creencia de los rosarinos. Participación y democracia en Rosario. La memoria de los rosarinos. Los

rosarinos y la situación económica. Rosario y los medios de comunicación. Corrupción, seguridad y justicia en Rosario. Anexo.

•**Sondeo de opinión pública en la ciudad de Rosario.**

500 casos efectivos. Octubre 1997.

•**Sondeo de opinión pública en la ciudad de Rosario. Evolución de la imagen valorativa de dirigentes santafesinos.**

500 casos efectivos. Septiembre 1997.

•**Sondeo de opinión pública en la ciudad de Rosario. Medios de comunicación social. Caracte-**

141

En el mes de noviembre de 2001, el IDR celebró un Convenio con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, en el marco del Programa para el Desarrollo Ciudadano de la Defensoría, para la realización de la «Consulta Juvenil 2001».



Conferencia en la Asociación Empresaria de Rosario, presentación del libro «Cómo somos los Rosarinos» en la Facultad de Ciencias Políticas y conferencia en el marco de la «Maestría en Desarrollo Económico Local», realizada en el Parque España de Rosario.

rísticas de audiencia.

500 casos efectivos. Junio 1997.

•**Sondeo de opinión pública en la región sur de la provincia de Santa Fe. Departamentos Gral. López, Caseros, Constitución, Belgrano, Iriondo, San Lorenzo y Rosario.**

600 casos efectivos. Marzo 1997.

•**Medios de comunicación social de Rosario. Medición de audiencia.**

400 casos efectivos. Noviembre 1996.

•**Sondeo de opinión pública en la ciudad de Rosario.**

400 casos efectivos. Noviembre 1996.

•**Ranking de prestigio de empresas de bienes y servicios de la ciudad de Rosario.**

400 casos efectivos. Junio 1996.

•**Sondeo de opinión pública en el Gran Rosario y de medios de comunicación social.**

500 casos efectivos. Mayo 1996.

7• ASISTENCIA TÉCNICA Y CONSULTORÍA

El IDR cuenta con un staff de profesionales que, a partir de diferentes áreas de especialización, desarrollan actividades específicas, brindando distintos servicios de asistencia y asesoramiento técnico a organismos públicos y privados. En este sentido, a través de sus miembros, el Instituto forma parte del Consejo Técnico Consultivo del Plan Estratégico Rosario (CTC-PER) conformado para realizar las actividades de seguimiento y actualización periódica de los distintos proyectos del Plan, y ha sido convocado para incorporarse al Consejo Técnico Asesor de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) recientemente conformado. Al mismo tiempo, nuestros profesionales han estado involucrados en procesos de planificación estratégica de distintos municipios de la provincia de Santa Fe, Argentina.

Por otra parte, como respuesta a un requerimiento detectado en un vasto sector del mercado local y regional, el Instituto brinda asimismo servicios



Conferencia «Hacia el Tercer Milenio» realizada en la Bolsa de Comercio de Rosario.

143

de asistencia y asesoramiento en la creación y desarrollo de estrategias de marketing y comunicación organizacional.

8•RELACIONES INTER-INSTITUCIONALES

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

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

- Fundación Konrad Adenauer (KAS-Alemania).**
- Georgetown University (International Insti-**

tute on Government Management and Policy.

- Universidad Autónoma de Brasil.**
- Universidad Nacional de Rosario.**
- Universidad Nacional de San Martín (Escuela de Política y Gobierno).**
- Universidad Tecnológica Nacional.**
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).**
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.**
- Asociación Empresaria de Rosario.**
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.**
- Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP).**
- Bolsa de Comercio de Rosario.**
- Cámara de Comercio Argentino - Italiana de Rosario.**
- INMARK Argentina S.A.**



Arriba y al medio: Stand del sitio web www.deasrollroyregion.com en la Expopymes 2001 en el Patio de la Madera de Rosario.
Abajo: Staff del Instituto de Desarrollo Regional.

- Fundación Mediterránea - Filial Litoral.
 - Plan Estratégico Rosario.
 - Foro Regional Rosario.
 - Cámara de Comercio Exterior de Rosario.
- ## 9•INTEGRANTES

Presidente:

Juan Carlos Venesia

Director General:

Lic. Andrés Mautone

Secretaria:

Ps. Analía Benítez

Coordinadora:

Lic. Mariana Caminotti

Equipo Asesor:

Lic. Oscar Madoery

Lic. Pedro Romero

Prof. José Romero

Lic. Silvina Darigo

Dr. Ricardo Oyola

Arq. Marcelo Barrale

C.P. Gustavo Venesia

C.P. Raúl Albarracín

Dra. Silvina Gerbaudo

Dr. Benito Aphalo

Lic. Eduardo Seminara

Carlos Cardozo

Laura Venesia

Viviana Franetovich

Santiago Ruiz

Página Web: www.desarrolloregion.com

Desarrollo:

Guillermo Bressán - GB site

Director de Contenidos:

Carlos Alberto Cardozo

Fotografía: César Aréiz

145

Perspectiva Internacional

Anabella Busso

Investigadora del CONICET y del CERIR

Docente de la UNR y Flacso

Estados Unidos y América latina

La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados

Anabella Busso

147

En el ámbito de las relaciones hemisféricas la década de los 90^o trajo consigo un conjunto de pseudo verdades que comenzaron a mostrar su debilidad aproximadamente a partir de 1997. Una de esas verdades subrayaba la llegada de una etapa de consenso para la elaboración de la agenda continental basada fundamentalmente en la idea de defender la democracia, perfeccionar las economías de mercado, trabajar para la liberalización comercial, aggiornar el área de la seguridad continental a través de la redefinición de los conceptos tradicionales de seguridad y la preparación conjunta para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad en la etapa de post Guerra Fría. El contexto que supuestamente permitía elaborar dicho consenso estaba caracterizado por la globalización en sus diferentes dimensiones —política, económica, cultural y comunicacional— que actuaba como un catalizador de los elementos homogeneizantes. Dicho en otras palabras parecía que, a pesar de sus asimetrías estructurales de poder, los Estados de la región marchaban hacia un proceso de modernización política y económica bajo la guía del neoliberalismo. Estos, con la sola excepción de Cuba, fueron identificados como Estados democráticos y varios de ellos como «mercados emergentes».

Los Estados Unidos por su parte lograron detener el debate sobre la declinación del poder norteamericano y comenzaron a discutir las características de su poder en la post Guerra Fría. Las ideas sobre unipolaridad aunque adquirieron fuerza enfrentaron posiciones que marcaban las limitaciones de esta postura, pero las tesis de declinacionistas afrontaron — y aún afrontan — su mayor desafío en la medida que el crecimiento del poder de los Estados Unidos frente a otros Estados aparece como un dato indiscutible de la realidad internacional.

Después de un período de optimismo que podemos ubicar entre 1990 y 1995 aparecen da-

tos desalentadores tanto en torno a las posibilidades de desarrollo de América Latina como a una optimización de los vínculos de la región con Washington. Sucesivas crisis políticas, debilidad institucional, deterioro de los índices de crecimiento económico, aumento del desempleo y de los índices de pobreza, incremento de los niveles de violencia doméstica, aumento de las actividades de narcotraficantes y grupos guerrilleros son síntomas claros y dramáticos de la crisis en la que ha caído la región. Todo esto ocurre en un marco de abandono creciente de los actores económicos intergubernamentales y no gubernamentales y de actitudes ambivalentes de apoyo y desamparo por parte de la potencia hegemónica.

Por todo ello, en este artículo intento aportar algunas categorías de análisis y describir los ejes centrales y las variaciones de la política exterior implementada por Washington a partir de los 90 con el objetivo de contribuir a explicar el perfil de la crisis que vive América Latina en nuestros días, así como la profundización de las asimetrías de poder con Estados Unidos evidenciada en dos trayectorias opuestas: mientras Estados Unidos transitó de la crisis relativa de hegemonía a la unipolaridad, América Latina peregrinó del intento de modernización y el surgimiento de mercados emergentes al estancamiento y la posibilidad de convertirse en una proveedora de «estados fracasados».

La política exterior norteamericana en la postguerra fría: del debate sobre la declinación a los anuncios de unipolaridad

148

La política exterior de los Estados Unidos a lo largo de los años setenta y ochenta estuvo impregnada por el debate sobre la «crisis relativa de hegemonía». El deterioro en términos comparativos del poder norteamericano —tomando como referencia los indicadores de supremacía política, económica y estratégica alcanzados con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los sesenta— trajo aparejado:

- a• diferentes propuestas de política exterior que abarcaron desde las alternativas de distensión internacional sostenidas por **Nixon** y **Carter** hasta la Nueva Guerra Fría de **Reagan**;

- b• distintas evaluaciones sobre la condición coyuntural o estructural de la crisis hegemónica y

- c• ricos debates académicos entre los que se destacó la obra de **Paul Kennedy** «Auge y Caída de los Imperios» que, como símbolo de los declinacionistas, sostenía la hipótesis de que los imperios caen cuando su sobrextensión de obligaciones estratégico-militares sobrepasa su capacidad económica.

De estas ideas podíamos deducir que las obligaciones asumidas por Estados Unidos para garantizar la seguridad del bloque occidental habían servido durante algunos años para consolidar su condición de superpotencia, pero que con el paso del tiempo y la persistente resistencia de los aliados para incrementar sus gastos militares en función de la defensa conjunta, dichas obligaciones estaban generando un efecto bumerang simbolizado en la pérdida relativa del poder norteamericano.

La llegada de **George Bush** a la Casa Blanca en 1989 coincidió con un conjunto de cambios internacionales que terminarían conduciendo a la finalización de la Guerra Fría y a la apari-

ción de indicadores que, en pocos años, serían utilizados como una muestra empírica de la debilidad de las tesis declinacionistas y, por lo tanto, como sustento para quines esgrimían la llegada de una era unipolar o, en su defecto, una etapa de supremacía significativa del poder de Washington.

En este contexto, la caída del muro de Berlín y la posterior unificación de Alemania, la consolidación de fuerzas centrífugas en Europa central que indicaban el principio del fin del dominio Soviético y el creciente deterioro del poder de **Gorbachov** al interior de la Unión Soviética socavaron fuertemente los supuestos que la Escuela Realista había establecido a partir de mediados de los cuarenta como bases de la política exterior norteamericana: la existencia de un enemigo único identificado con el comunismo y la supremacía de las cuestiones de seguridad. Consecuentemente, a inicios de los noventa la política de contención aparece como un paradigma que enfrenta anomalías serias para explicar el contexto internacional del momento a la vez que no aporta una guía clara para diseñar y ejecutar las acciones externas de Washington. Este panorama es el que condujo a varios autores a señalar que la política exterior de la administración **Bush** es un ejemplo de los dilemas que enfrentan quienes deben decidir en épocas de cambio.

La estrategia que el gobierno americano utilizó para resolver el dilema involucró componentes de diverso origen y jerarquía. Entre ellos podemos mencionar la predilección del presidente Bush por la política exterior y su convencimiento de que sólo se es un buen Presidente si se conoce sobre cuestiones internacionales; el incremento del pragmatismo en detrimento de la carga ideológica que había caracterizado a su antecesor, **Ronald Reagan**; la búsqueda de una mejor relación entre el Ejecutivo y el Congreso y la articulación de instrumentos de fuerza y cooperación como herramientas de la política exterior: la Guerra del Golfo y la Iniciativa para las Américas son ejemplos claros de esta última tendencia.

Pero, sin dudas, fue la Guerra del Golfo el acontecimiento que le aseguró al Presidente **Bush** un lugar en la historia de la política exterior americana. A imagen y semejanza de otras conflagraciones dicha guerra fue presentada como una condición necesaria para dar un salto cualitativo en la evolución internacional y llegar a lo que el propio **Bush** denominó «nuevo orden internacional». Este se caracterizaría por demostrar el triunfo de los Estados Unidos como única superpotencia y por la revalorización de la democracia y la economía de mercado como objetivos de la acción política externa de Washington.

Los componentes de esta política exterior ponen de manifiesto la mixtura teórico-conceptual propia de un tiempo de cambios en las acciones internacionales de Estados Unidos. Se respeta la tradición Realista recurriendo a la guerra y privilegiando la fuerza para garantizar los intereses estratégicos de los Estados Unidos (geopolíticos, petroleros, etc.), pero invocando objetivos Liberales/Idealistas tales como el triunfo de la democracia, la defensa de los Derechos Humanos y el recurso a la multilateralidad para la defensa de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras, la administración **Bush** transitó un camino que se inicia con componentes realistas y va incorporando una importante dosis de objetivos e ins-

...mientras Estados Unidos transitó de la crisis relativa de hegemonía a la unipolaridad, América Latina peregrinó del intento de modernización y el surgimiento de mercados emergentes al estancamiento y la posibilidad de convertirse en una proveedora de «estados fracasados»...

trumentos propios de la tradición Liberal/ Idealista. Toda esta etapa va acompañada por una ola optimista de diferentes corrientes de pensamiento estadounidenses tales como el fin de la historia planteado por **Francis Fukuyama** en 1989 o los anuncios de la llegada de un momento unipolar realizados por **Charles Krathammer** en 1991 a lo que se suman acontecimientos que favorecen estas tesis como la implosión de la Unión Soviética en 1991 y el triunfo y despliegue tecnológico de los Estados Unidos en el Golfo en el mismo año, que marcaron el abismo existente entre este país y el resto del mundo.

En el marco de este éxito el Presidente **Bush** inicia su último año de gobierno con un alto índice de popularidad. Sin embargo, como lo señalara **Franck Klingberg** (1983) la política exterior americana se balancea entre períodos de extroversión, cuando los Estados Unidos orientan su atención y energía hacia el extranjero, y períodos de introversión, cuando se concentran en los problemas internos. El péndulo se balancea hacia lo interno después de las guerras y, consecuentemente, **Bush** —al igual que lo habían hecho **Wilson** y **Truman**— esperó el tributo de su pueblo por sus triunfos en la guerra, pero fue sorprendido por la magnitud del rechazo que le mostraron los americanos quienes, en la post-Guerra Fría demandaban de sus líderes mayor atención para las cuestiones domésticas, especialmente las económicas. Los problemas de la administración **Bush** con la economía domésticas y la capacidad de **Bill Clinton** para captar las demandas de la sociedad americana son algunas de las razones que explican por qué el hombre que había conducido exitosamente a los Estados Unidos hacia su consagración como única superpotencia en 1991, un año después no pudo renovar su mandato.

150

Las acciones de la administración **Bush** hacia América Latina fueron un claro ejemplo de la utilización de instrumentos de fuerza y cooperación. La invasión a Panamá en 1989, la jerarquización de la lucha contra el narcotráfico —a pesar de una retórica cooperativa— con un fuerte acento en la necesidad de concentrar los esfuerzos en los países productores y las crecientes presiones en los temas de la agenda económica fueron muestras claras de distintas dimensiones de la política de fuerza. Por otra parte, el anuncio de la Iniciativa para las Américas, la reactivación de la Organización de Estados Americanos y la aparición de una agenda regional acordada dieron lugar a la generación de una instancia de mayor coincidencia entre Estados Unidos y América Latina a partir de inicios de los noventa. Las causas que condujeron a esta coincidencia y acercamiento en la post-Guerra Fría son un tema de debate.

Para algunos autores, la llegada al poder de una segunda ola de gobiernos democráticos en Latinoamérica y la necesidad de mejorar las condiciones económicas de la región, sumado a las influencia creciente del proceso de globalización, condujeron a los gobiernos a buscar reformas económicas de perfil neoliberales como una estrategia para superar el modelo de sustitución de importaciones que había hecho crisis en los ochenta y lograr una inserción exitosa en la economía internacional.

Para otros, las condiciones de precariedad económica en la que se vio envuelta Latinoamérica como consecuencia de la crisis de la deuda más los problemas políticos de algunas subregiones, como la Andina frente a las dificultades generadas por el narcotráfico y la guerrilla o el estado de deterioro en que quedó América Central después de una década de violencia canalizada en el llamado Conflicto Centroamericano, fueron las bases donde se cimentó aún más la dependencia de la región frente a los Estados Unidos. Esta situación es la que conduce a los distintos gobiernos a aceptar una agenda ofrecida por Washington y, a la vez, abrazar en las postrimerías del siglo XX una propuesta de panamericanismo que había sido rechazada a fina-

les del siglo XIX. Lo llamativo de esta situación es que ambas explicaciones conducen a un mismo resultado: la primera mitad de la década de los noventa se caracteriza por un creciente alineamiento de las políticas exteriores regionales con los intereses de Washington. Por otra parte, la transición de **Bush a Clinton** tuvo una característica particular: durante la campaña electoral del año 1992 se ve alterado el patrón tradicional de preferencias de América Latina frente al bipartidismo norteamericano. En ese momento los gobiernos regionales deseaban más la reelección de un presidente Republicano que la llegada a la Casa Blanca de una nueva administración demócrata.

El triunfo de **Bill Clinton** no significó sólo el cambio de presidente y de partido gobernante, sino la llegada de una nueva generación de políticos a la Casa Blanca en el marco de un proceso creciente de globalización. Todas estas cuestiones revisten importancia al momento de analizar su influencia en la política exterior.

Desde una perspectiva sociológica **Clinton** y el vicepresidente **Gore** nacieron a inicios de la Guerra Fría y, por lo tanto, recibieron más la influencia de la amenaza soviética que las secuelas de la crisis del treinta o las guerras mundiales. A diferencia de los candidatos republicanos de las elecciones de 1992 (**Bush y Dole**) su historia se inscribe en la generación de los *baby boomers*, «Nacidos entre 1943 y 1960 (una población entre 37 y 54 años) maduraron bajo la amenaza nuclear y la influencia de la televisión; les parecieron naturales las computadoras, los robots; la marihuana y la libertad sexual; el big bang y los agujeros negros. Les tocó dar la vida a la lucha por los derechos civiles en el Sur y oponerse a la Guerra de Vietnam. Tuvieron una vertiente izquierdista y otra anticultura, contraria a todo, ejemplificada por los *hippies* pero también por el *black power*» (**Barón, Ana** y otros, 1998).

151

Estas características y su militancia en el partido demócrata explican el fuerte componente de liberalismo político en su discurso y su semejanza con algunos sectores de la social democracia europea y el laborismo británico, hecho que contribuyó a flexibilizar las relaciones entre Estados Unidos y los países de la Unión Europea en la segunda mitad de los noventa que permitió que buena parte de los actores externos hicieran una lectura más benigna del ejercicio de poder de Washington a pesar que durante la administración **Clinton** las condiciones de unipolaridad se incrementaron y se hicieron evidentes en el crecimiento económico, el equilibrio y posterior superávit fiscal, el aumento del consumo, el salto tecnológico, entre otros. **Clinton**, que había llegado al poder caracterizado como un presidente desconocedor del ámbito internacional, logró consolidar una presencia internacional fuerte y activa, menos cuestionada que la del actual presidente **George W. Bush**.

A lo largo de la era **Clinton** la política exterior americana vivió un nuevo momento liberal en plenitud. Con reminiscencia de otras grandes figuras demócratas como **Wilson, Roosevelt** y **Kennedy** se planteó la conformación de un orden internacional basado en la defensa de la democracia y los DD-HH, la expansión de la economía de mercado y las acciones multilaterales para la defensa de paz y la seguridad internacionales. Esta postura fue presentada como un cambio de paradigma que significaba el abandono del modelo de contención al comunismo vigente durante la Guerra Fría y la adopción de otro caracterizado por el compromiso y la expansión de la democracia y la economía de mercado. En este contexto el diseño original de la política exterior de la administración **Clinton** incluía la participación militar de los Estados Unidos a los fines de llevar ayuda humanitaria, involucrarse en las operaciones para lograr y mantener la paz (*peacemaking and peacekeeping*) en los conflictos intranacionales que carac-

terizaron el período de post Guerra Fría y, posteriormente, la continuidad de la presencia militar y civil norteamericana para trabajar en la construcción del Estado institucional y materialmente desbastado (*peacebuilding*).

La puesta en práctica de esta política a nivel global sufrió dos reveses de magnitud: el fracaso de la intervención en Somalia y el grado de dificultad para resolver el caso de Haití que había sido imaginado como de simple resolución. Consecuentemente, la política de compromiso y expansión de la democracia y la economía de mercado transitó de la globalidad hacia la selectividad. Fue emitida la Directiva para Decisión Presidencial 25 (Presidential Decision Directive, PDD. 25) relativa a la participación de los Estados Unidos en operaciones multilaterales por la cual este país restringía su compromiso a casos que afectaran su interés nacional y a acciones donde el mando militar y político estuviese bajo su exclusivo control, y requería que la misma contase con el apoyo del Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública y que la victoria estuviese asegurada (**Urquhart, Brian**, 1999). Esto no significa otra cosa que el camino inverso al que había recorrido Bush padre: partiendo de una visión basada en el liberalismo / idealismo **Clinton** se dirigió hacia un liberalismo / idealismo pragmático o, como lo llamaron otros autores, un wilsonianismo pragmático que no era otra cosa que una serie de concesiones a la *realpolitik*.

A pesar de ello y como lo anticipáramos más arriba el ejercicio del poder unilateral durante la era **Clinton** tuvo algunas particularidades que se hacen más evidentes en la actualidad, cuando a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, asistimos a un período en el cual las decisiones unilaterales del Washington despiertan inquietud entre los países aliados y en el conjunto del mundo en desarrollo. Una de las razones que explica esa diferencia entre **Clinton** y **George W. Bush** puede encontrarse en las explicaciones brindadas por **Samuel Berger**, Asistente Presidencial en Asuntos de Seguridad Nacional, quien afirma que es necesario diferenciar entre el poder y la autoridad:

«Debemos recordar que hay una diferencia entre poder y autoridad. Poder es la habilidad de obligar por la fuerza y las sanciones, hay veces en que debemos usarlo porque siempre habrá intereses y valores por los cuales vale la pena pelear. Autoridad es la habilidad de liderar y nosotros dependemos de ella para casi todo lo que tratamos de alcanzar. Nuestra autoridad está construida sobre cualidades muy diferentes a las de nuestro poder: sobre la atracción de nuestros valores, sobre la fuerza de nuestro ejemplo, sobre la credibilidad de nuestros compromisos y sobre nuestro deseo de escuchar y mantenernos comprometidos con los otros. Puede no haber una verdadera amenaza a nuestro poder hoy. Pero si nosotros usamos nuestro poder en una forma que provoque la hostilidad de nuestros amigos y deshonor nuestros compromisos, perderemos nuestra autoridad — y nuestro poder significará muy poco.» (**Berger**, 2000)

De acuerdo a **Berger** la administración **Clinton** realizó correctamente la diferencia entre poder y autoridad y, consecuentemente, durante sus ocho años de mandato, los Estados Unidos han revitalizado sus alianzas, han empezado a integrar sus antiguos adversarios al sistema internacional, trajeron paz a las regiones críticas en su seguridad, adaptaron su estrategia global para alcanzar nuevos desafíos, y han construido el más abierto y dinámico mundo económico en la historia, siendo el logro fundamental del Presidente **Clinton** el haber conducido a los Estados Unidos de la era de la Guerra Fría a la era de la globalización en una forma en la que aumentó, no sólo su poder, sino también su autoridad. Y afirma que esta es la base sobre la cual

Washington debe dirigir sus intereses en una era global. (Berger, 2000)

Todos los cambios vinculados a este nuevo momento liberal en la política exterior americana fueron implementados en un marco de claro predominio de la agenda doméstica sobre la externa a lo que se sumó la decisión presidencial de borrar la línea entre los temas internos y los internacionales. Esta modalidad política contribuyó a elevar la ya existente influencia de los medios de comunicación, los grupos de interés —tanto étnicos como de negocios— en las decisiones de la política exterior al mismo nivel que podían hacerlo sobre cuestiones domésticas (Pastor, 1996/ 1997).

Esta característica ayudó a incrementar dos fenómenos de importancia creciente en la última década del siglo XX: la condicionalidad y el perfil interméstico de la política exterior estadounidense. La situación de condicionalidad es propia de las asimetrías resultantes del proceso de globalización de los noventa. Como afirma Tokatlian:

«La condicionalidad en la política contemporánea expresa, de modo sintético, una situación de dependencia: un conjunto de actores — Estados, agentes no gubernamentales, instancias multinacionales, etc. — con grandes atributos de poder hace depender a otro conjunto de actores estatales y societales con menores o escasos recursos de poder de una serie de condiciones para asegurar la integración o no exclusión de éstos últimos a un esquema mundial hipotéticamente homogéneo en lo político (en cuanto al Estados y la democracia) y lo económico (en cuanto al mercado y al capitalismo).

En ese contexto, la condicionalidad en los asuntos internacionales manifiesta una regla de juego sistémica; regla que se diseña de modo incremental y unilateral entre muy pocos y se aplica, implícita o explícitamente, de manera creciente a muchos... resultando funcional a la estructura de poder imperante en el sistema planetario ... » (Tokatlian, 1997).

153

A los fines de complementar este análisis y siguiendo a Susan Strange resulta conveniente destacar que esta estructura de poder imperante se caracteriza también por un proceso de difusión del poder estatal, esto es un proceso que ha minado la autoridad del Estado¹. En este sentido afirma que ha habido un cambio de la autoridad tanto hacia arriba como hacia los lados en lo vinculado a temas políticamente menos sensibles que, en nuestros días, son tratados por los organismos intergubernamentales y organizaciones privadas y comerciales. Por otra parte, existe un fenómeno menos generalizado de difusión de poder hacia abajo donde la autoridad central es reemplazada por las autoridades locales y regionales. Finalmente destaca que como consecuencia de la integración de la economía mundial en finanzas, transportes, comunicaciones y producción existen algunas responsabilidades importantes de la autoridad polí-

1• A los efectos de no generar confusión con la distinción realizada por Berger entre poder y autoridad en el diseño y la implementación de la política exterior de Estados Unidos (distinción en la que subyace un debate sobre dominación o hegemonía) y los términos utilizados por Susan Strange en su caracterización de la decadencia del estado y la difusión de su poder en la economía mundial, corresponde aclarar que para esta autora no sólo se debe entender el poder como capacidad, o en términos de relación entre estados —poder relacional—, sino que hay que estudiarlo tomando en cuenta las relaciones entre el Estado y la sociedad por una lado y el Estado y el mercado por el otro. Lo importante es entender el poder como el control sobre los resultados. La idea es «poder sobre» más que «poder para». Su pensamiento destaca la idea de poder estructural en tanto el mismo es entendido como el control sobre cuatro estructuras básicas: producción, seguridad, conocimiento y crédito. En este contexto señala que la pérdida del poder de control de los estados en manos de los mercados sobre alguna o todas estas estructuras se canaliza en un deterioro de la autoridad del estado sobre la sociedad y la economía.

tica que ningún Estado territorialmente definido está en posición de ejecutar completamente. Esta última característica no significa otra cosa que el asenso de la autoridad no estatal en el ámbito de la economía política internacional con la creciente capacidad decisoria de las corporaciones internacionales, el sector financiero transnacionalizado, las entidades supranacionales, los grupos criminales transnacionales. (Strange: 1996, 1998)

Además, este proceso de pérdida de la autoridad estatal fue acompañado por un gran incremento en las asimetrías de la autoridad entre los Estados. Dicho de otra forma, esto significa que mientras el gobierno de los Estados Unidos puede haber sufrido cierta pérdida de autoridad, la misma ha sido frente a los mercados y no frente a los otros Estados; en tanto que para los otros Estados, su vulnerabilidad ha crecido notablemente no sólo de cara a la fuerzas de los mercados mundiales, sino también frente al mayor alcance global de la autoridad de los Estados Unidos (Strange, 1998).

Durante la administración Clinton el rol desempeñado por el sector financiero, claramente identificado como un actor no gubernamental con acciones típicas de grupo de presión, es, quizás, uno de los ejemplos más significativos de la desaparición de las fronteras entre temas domésticos e internacionales y de pérdida relativa de la autoridad del Estado americano frente al mercado. Sin embargo, la consolidación del poder global de los Estados Unidos frente al resto de los Estados del planeta ha sido muy significativa también, reafirmando la existencia de los dos fenómenos simultáneos señalados por Strange.

Otra de las consecuencias de la estrategia de borrar la línea entre lo interno y lo internacional llevada adelante por Clinton para manejar los asuntos externos fue el incremento del perfil interméstico de la política exterior americana, característica que se trasluce en la fuerte dependencia de esta última de los múltiples actores e intereses domésticos afectando, en ocasiones, su grado de previsibilidad.

Esta tendencia ha ejercido una notable influencia en las relaciones con los países de América Latina porque:

- a • hace que la política exterior americana sea cada vez más intrincada y más difícil de comprender por otros actores internacionales;
- b • institucionaliza una tendencia preexistente como es el creciente peso de los actores no gubernamentales domésticos americanos sobre la política exterior;
- c • complejiza el proceso de toma de decisiones a la vez que dificulta la identificación de quienes son los actores que podrían tener intereses comunes con distintos Estados Latinoamericanos sobre temas puntuales de sus agendas externas.

Por ello en la era Clinton de post-Guerra Fría y globalización para entender y, fundamentalmente, para diseñar y ejecutar las políticas exteriores latinoamericanas hacia los Estados Unidos fue necesario comprender que las políticas de ese país hacia la región son el resultado de un proceso en el que diversos actores procuran alcanzar diversos intereses subnacionales que pueden provocar influencias internacionales. *Think Tanks*, Fundaciones, universidades, agricultores, agrupaciones defensoras del medioambiente y de los Derechos Humanos, sindicatos, empresarios, banqueros, etc compiten por afectar políticas en un ambiente fragmentado y fácilmente permeable que genera como resultados alianzas variables en función de los temas y países. En términos académicos y políticos esta situación no resiste análisis basados en categorías simples al estilo de las que se basan en variables individuales —un Presidente por

otro—, variables institucionales —una administración por otra—, políticas —un partido gobernante por otro— (**Russell**, 1994). Es necesario articularlas y sumarle nuevos conceptos e informaciones provenientes de los actores no gubernamentales subnacionales e internacionales. De ahí la necesidad de incrementar las condiciones de estadista de nuestra clase dirigente así como también de incrementar la capacidad de los equipos técnicos.

En cuanto a los temas y la modalidad de vinculación que caracterizaron las relaciones Estados Unidos-América Latina bajo la administración **Clinton** es importante subrayar que, a pesar de la predilección de la clase dirigente regional en 1992 por un triunfo de candidato republicano, **Bill Clinton** rápidamente superó esa barrera estableciendo contactos fluidos con los gobiernos regionales, mostrándose como un político comprometido con la realidad social de su país a punto tal de ser respetado por la centro-izquierda latinoamericana y la social democracia y realizando giras tanto por América del Sur como por el Caribe y América Central.

La agenda hemisférica involucró temas con énfasis en lo cooperativo, aunque no se pudieron desalentar las cuestiones de agenda negativa reclamadas por algunos actores domésticos estadounidenses. En el primer grupo podemos incluir temas como la defensa de la democracia y los Derechos Humanos, las Cumbres Presidenciales y de Jefes de Estado de las Américas de Miami y Santiago de Chile, una posición más flexible frente a las políticas migratorias, predisposición para abordar ciertos temas multilaterales como la firma y ratificación de la OMC y la firma del Protocolo de Kioto (posteriormente rechazo por la administración de **George W. Bush**) y la búsqueda de caminos para crear un área de libre comercio continental iniciada con posterioridad a la ratificación del NAFTA. Entre los temas de agenda negativa encontramos las presiones por viejas y nuevas cuestiones comerciales —fundamentalmente las vinculadas a propiedad intelectual impulsada por los laboratorios medicinales—; el no veto del Ejecutivo estadounidense frente a la aprobación de la Ley **Helms-Burton** que no sólo convierte en ley nacional el bloqueo comercial a Cuba, sino que también contiene normas jurídicas con efectos extraterritoriales impulsada por parte del lobby cubano anticastrista en Miami y los sectores más conservadores del partido republicano y, finalmente, la adopción de una retórica típica de un cruzado en la lucha contra las drogas canalizada en una serie de acciones punitivas contra los estados productores a través de la política de certificación establecida en 1986. Por medio de esta los Estados Unidos se reservaban —y aún lo hacen— el derecho de evaluar quiénes tenían que integrar la lista de los Estados que deben luchar contra la droga, cómo lo hacían y de que modo debían hacerlo. Si esta actividad concluía en una descertificación (no certificación) el Estado en cuestión era penalizado a través de múltiples variantes de suspensión de asistencia y financiamiento proveniente de Estados Unidos.

Finalmente, la culminación de la política antinarcóticos de la Administración **Clinton** en América Latina fue el «Plan Colombia», caracterizado por la potenciación de los aspectos militares en el enfrentamiento con los narcotraficantes.

La llegada a la Casa Blanca de **George W. Bush** involucra un desplazamiento de los ejes de política exterior estadounidense establecidos por la administración **Clinton**. Esto se debe a varias razones: la visión teórica desde la cual se interpreta el acontecer internacional, un estilo político más pragmático que ha caracterizado al partido republicano y el perfil de algunos funcionarios con influencia en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones internacionales. En este sentido, las opiniones de **Condoleezza Rice** como Consejera de Seguridad Nacional,

del General retirado **Collin Powell** como Secretario de Estado, del Secretario de Defensa **Donald Rumsfeld** y el Vicepresidente **Cheney** deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar la dirección que Washington le impuso a la conducción de los asuntos externos a partir de enero de 2001, en la medida en que estos funcionarios arrastran convicciones y prácticas políticas propias de la administración **Reagan**. Como afirma **Roca** parafraseando a un periodista:

... «la opinión pública había votado a un presidente que fuese un **Clinton** minus —le gustaba lo que hacía **Clinton**, menos algunas cosas—; pero después de una victoria ajustada en una elección muy cuestionada, le apareció una administración **Reagan** plus. Porque los miembros esenciales del gabinete de **Bush** hijo, si bien trabajaron con **Bush** padre en la Guerra del Golfo, todos fueron hombres de Reagan, el del evil empire». (**Roca**, 2001)

Condoleezza Rice ha planteado su desacuerdo con la forma de entender y manejar la política exterior americana por parte de la administración **Clinton**. Como manifestara en un artículo publicado en *Foreign Affairs* (**Rice**, 2000) los Estados Unidos han encontrado dificultades para establecer su interés nacional en ausencia del poder soviético. A pesar de ello destaca la importancia de los períodos de transición en tanto estos ofrecen oportunidades estratégicas como la de poder afectar la forma del mundo que vendrá. En sus análisis subraya dos factores centrales entre las características de la pos Guerra fría: el colapso de la URSS y la revolución tecnológica con el consiguiente desarrollo de la industrias basadas en el conocimiento. Entiende que los Estados Unidos son el prototipo de este modelo y como consecuencia de ello han incrementado su poder económico y su influencia diplomática. Por ello desde su perspectiva el proceso de diseñar la nueva política exterior de la administración **Bush** debía partir del reconocimiento de esta remarcable situación de poder.

156

Considera que la política americana tiene que favorecer las tendencias seculares que están moviendo el mundo hacia economías abiertas y en menor medida hacia la democracia y la libertad, pero debe hacerlo a través de una política exterior disciplinada y consistente que separe lo importante de lo trivial. Desde una postura crítica señala que **Clinton** usó el esquema opuesto: no estableció prioridades y trató cada tema en sus propios términos (crisis por crisis, día por día).

No se animó a establecer prioridades porque hacerlo significa admitir que la política exterior americana no puede abarcar todos los temas para toda la gente o, más aún, a todos los grupos de interés. Pero, a su entender, el abordaje de la administración **Clinton** tuvo una ventaja: si las prioridades no están claras ellas no pueden ser criticadas. Sin embargo, afirma Rice, se paga un gran precio por esta modalidad. En una democracia pluralista como la americana, la ausencia de un «interés nacional» articulado o produce un campo fértil para quienes desean retirarse del mundo —aislacionistas— o crea grandes vacíos para ser llenados por grupos parroquiales y presiones transitorias.

En su caracterización de **Collin Powell**, **Richard Khon** afirma que ha sido el líder militar más poderoso desde el General **Marshall**, el más popular desde **Dwight D. Eisenhower** y el más político desde **Douglas Mac Arthur**. Excepto por cuatro cortas tareas, que no se prolongaron más de 15 meses, **Powell** sirvió en Washington desde 1969 hasta su retiro en 1993. El tuvo una sucesión creciente de trabajos poderosos con alto perfil políticos incluido el de Asesor Militar Superior del Secretario de Defensa y Asesor de Seguridad del Presidente **Reagan**. Su dominio político fue expandido por el gran éxito de las Fuerzas Americanas en las operaciones bajo su mandato. Además, ha demostrado tener gran influencia y manejo en el Congreso,

los medios de comunicación, los grupos de interés y la opinión pública. A modo de ejemplo de su creciente influencia política se le atribuye, además, el haber diseñado la política de seguridad de los Estados Unidos durante la administración de **George Bush** por afuera de las opiniones del Secretario de Defensa y el Secretario de Estado. (**Khon**, 1994)

Como un ex combatiente de Vietnam **Powell** fue un actor significativo del posterior proceso de politización de los militares americanos y su creciente identificación con el partido Republicano. En ese marco, acordó con la posición de los militares quienes reclamaron el establecimiento de reglas precisas para decidir el uso de tropas en el extranjero y, algunos años después, supervisó el discurso del Secretario de Defensa de la Administración **Reagan**, **Gaspar Weimberger**, donde se aprobaron las seis condiciones que tenían que ser reunidas ante que el país se comprometiera en Combate (interés vital, la decisión de ganar, objetivos claros, Fuerzas apropiadas, respaldo del público y del Congreso y el uso de la fuerza como último recurso). Durante el gobierno de **Bush** sintetizó nuevamente sus exigencias para sacar las tropas americanas fuera del territorio de los Estados Unidos apareciendo lo que se conoció como la Doctrina **Powell** o «Exit Strategy». (**Kohn**, 1994)

Partiendo de la base de «cierta homegeneidad»² con el resto de los funcionarios afectados al manejo de los asuntos externos, la articulación de las ideas de **Rice** y **Powell** nos permite afirmar que la política exterior americana a partir de **George W. Bush** intenta establecer un nuevo momento realista ajustado a las características de pos Guerra Fría. En este marco aparecen un conjunto de ideas rectoras que están estrechamente vinculadas entre sí, que responde primariamente a una tradición realista, pero que no escapan a la visión propia de un país hegemónico ni pueden evitar incluir entre sus valores la idea del «excepcionalismo americano». Consistentemente con lo anterior veremos una política exterior donde aparecerá ideas tales como:

- guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional;
- trabajar en función de una agenda prioritaria;
- disminuir las intervenciones por ayuda humanitarias;
- revertir la causalidad en la relación intervención-defensa de la democracia. Se parte de la idea que los Estados Unidos deben actuar internacionalmente buscando relaciones de libre comercio y mostrando una postura de fuerza por su capacidad disuasiva. Estas acciones generarán más libertad y democracia. Esta última es un efecto, nunca puede ser la causa de la intervención;
- establecer una jerarquía entre los estados entendiendo que, las relaciones más relevantes, son las que se dan con los actores más poderosos;
- no desconocer que la política exterior está influenciada por actores domésticos e internacionales, pero otorgar a los funcionarios encargadas de la conducción de la política exterior un rol decisivo. En este sentido, se pretende una mayor presencia del Estado y los estadistas en la identificación del interés nacional y en la conducción de las po-

2• Me refiero a cierta homogeneidad porque con anterioridad a los atentados del 11 de septiembre Rice, Ramsfeld y Cheney conformaban el grupo de los duros y Powell aparecía como más blando y adicto a la diplomacia, situación que se explica tanto por su convencimiento sobre la necesidad de acotar el uso de la fuerza como por el desempeño de su función. En este sentido, es difícil pensar en un Secretario de Estado que no jerarquice la función diplomática. Por otra parte, estos grupos simbolizaban también una típica disputa de poder con perfil político / burocrático. Con posterioridad a los atentados la dureza se convirtió en el elemento homogenizador.

líticas para su defensa y una menor dependencia de los actores privados no gubernamentales, principalmente parte del sector financiero transnacionalizado;

- abandonar las políticas de salvatajes económicos tanto unilaterales como multilaterales vía los organismos internacionales de crédito.

En cuanto a la política hacia América Latina la administración de **George W. Bush** la articuló en primera instancia con su estrategia de campaña electoral para conseguir el voto hispano. En este marco, durante ese período se enfatizaron como muy significativas las relaciones con México al punto tal que algunos académicos señalaban el peligro de que toda la vinculación con la región quedase sometida a la lógica de las relaciones americano-mexicanas. La creación de una área de libre comercio continental con la consiguiente búsqueda de aprobación por parte del Congreso de la «Trade Promotion Authority» (anteriormente llamada legislación rápida o *fast-track*) y la continuidad del aislamiento cubano fueron, también, dos componentes iniciales de los anuncios hacia la región.

A estas ideas centrales se sumaban otras tales como: la necesidad de que las negociaciones del área de libre comercio incluyeran tratativas para garantizar el autoabastecimiento energético para el hemisferio; un seguimiento de la política de **Chávez** en Venezuela tomando como criterio si este gobierno se encuadraba dentro de las pautas democráticas y mantenía relaciones tranquilas con sus vecinos; la reevaluación de la política hacia Haití; la continuidad del Plan Colombia y, de ser necesario, la ampliación de la asistencia económica sumada a la búsqueda de apoyo de otros países de la región para que Colombia enfrente a las fuerzas guerrilleras, las narco-mafias y los grupos para-militares y la reforma de los organismos de seguridad del sistema interamericano (**Perry**, 2001).

Por otra parte, a inicios de 2001 algunos especialistas cercanos al partido Republicano sostenían que era necesario elaborar políticas que reconociesen el peso de Brasil en la región, otorgar asistencia financiera a la Argentina en función de lo había sido su rol en los años noventa sobre todo en los vinculado con la seguridad continental y mundial y, finalmente, darle a Chile la posibilidad de un acuerdo de libre comercio como reconocimiento a su liderazgo en el camino de la región hacia la apertura económica. En este marco el caso argentino parece ser la excepción que puso a prueba la regla. Hasta el presente la administración **Bush** se ha comportado más dentro de su propuesta de no otorgar políticas de salvataje que en consonancia con la idea de asistir al país del Cono Sur que había sido identificado por los ojos estadounidenses como uno de los más exitosos y alineados a los largo de la última década.

Los cambios en la política exterior americana a partir de los atentados del 11 de septiembre.

Los atentados del 11 de septiembre conllevan cambios tanto en la política doméstica de Estados Unidos como a nivel de la política exterior.

Para entender el impacto de los atentados al interior de los EE.UU resulta pertinente analizar cómo fue interpretado el ataque por el gobierno y la sociedad norteamericana. Este fue descrito como un atentado terrorista de características masivas, dirigido a la población civil, concretado sobre territorio continental de los EE.UU., llevado adelante con instrumentos norteamericanos — sus principales empresas de aviación— y ejecutado por personas que vivían dentro

de la sociedad americana. Tales características, prácticamente inexistentes a lo largo de la historia hegemónica de los EE.UU., habilitaron una interpretación donde los ataques fueron clasificados como un «acto de guerra» que, como consecuencia, produce un contraataque pensado también en términos de guerra. Dicho estado de guerra genera múltiples cambios políticos.

Entre los cambios políticos domésticos se destaca la pérdida de libertad para la sociedad civil en tanto el nivel de control e inteligencia exigido para prevenir nuevos ataques va más allá de las molestias y retrasos producto de los controles, sino que a la larga deteriora los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y las bases democráticas de una sociedad. Muestra de esta tendencia son las restricciones informativas y los recortes al derecho vía cambios en la legalidad. Esto significa que lo que antes era ilegal ahora es legal (por ejemplo si los terroristas son americanos serán juzgados por tribunales civiles si son extranjeros serán juzgados por tribunales militares anulando el principio de igualdad frente a la ley).

Esta situación será particularmente difícil para la sociedad americana dado que la libertad es parte esencial del sistema y de la vida cotidiana de los ciudadanos. Mientras los actos terroristas sean vivenciados como una experiencia muy cercana los controles y los límites a la libertad serán aceptados, sin embargo en el largo plazo su recuperación puede constituirse en un eje de demanda social que, de hecho, se enfrentará con una lógica opuesta por parte del terrorismo fundamentalista para el cual esperar todo el tiempo que sea necesario para provocar nuevos ataques no constituye un problema, sino algo natural.

Otra repercusión doméstica se vincula con el resurgimiento del nacionalismo basado en el «excepcionalismo norteamericano». La idea que los valores y el sistema político americano son excepcionales y que por lo tanto deberían ser emulados por el resto de las naciones del mundo es un eje central de la cultura norteamericana. En este sentido el contexto socio-cultural americano ha sido históricamente influenciado por un mesianismo tanto religioso (Dios está de nuestro lado) como laico (nuestros valores y nuestras instituciones son las mejores). En una situación como la guerra contra el terrorismo esta variable cultural resulta de gran utilidad a nivel interno porque genera consenso doméstico en torno a las acciones de gobierno, pero puede llegar a ser perjudicial como componente del discurso y las acciones internacionales en tanto irrita aún más a los países y comunidades con cultura diferente que ven en los EE.UU. a un país que avanza sobre sus particularidades nacionales, culturales, religiosas, etc.

En el ámbito de la política exterior también encontramos marcas generadas por el impacto de los atentados, algunas de ellas muestran un vuelco con respecto a la forma en que Washington venía manejando determinados asuntos desde hace tiempo y otras ponen de manifiesto un giro dentro de la administración de **George W. Bush** en comparación con sus acciones durante los primeros meses de gobierno.

En el primer grupo podemos mencionar:

a• la recuperación del consenso bipartidista sobre PE, hecho que no se producía con esta magnitud desde la ruptura del mismo en épocas de la guerra de Vietnam. En este marco el Congreso apoyó todas las acciones emprendidas por la rama ejecutiva durante los primeros seis meses posteriores a los atentados. Actualmente, como resultado del descubrimiento de fallas de coordinación entre las agencias de seguridad y el posible descuido del Ejecutivo frente a las informaciones de inteligencia que podrían haber contribuido para prevenir los atentados, dicho consenso está siendo discutido nuevamente.

b• el regreso del modelo de toma de decisiones centralizado en la Casa Blanca y sus asesores más cercanos volviendo a esquemas similares a los de la Guerra Fría (círculos

concéntricos) y dejando de lado, al menos en el corto plazo, los procesos de toma de decisiones complejos y con participación de múltiples actores estatales y privados que caracterizaron los primeros diez años de pos Guerra Fría;

- nueva legislación sobre las posibles acciones de la comunidad de inteligencia y reemplazo de la existente desde 1976. Las limitaciones establecidas por el Congreso a las acciones encubiertas de la CIA en los setenta, como consecuencia de la apertura de los documentos secretos del Pentágono en lo que refiere a la Guerra de Vietnam, están siendo revisadas y se presume que este tipo de acciones serán legalizadas y expandirán su ámbito de ejecución al extranjero con lo cual enfrentaremos una tendencia legal con efectos de extraterritorialidad.

En cuanto a los principales giros de la política exterior de la administración **Bush** con respecto a su diseño original podemos destacar dos cuestiones que fueron muy significativas durante la primera etapa de lucha contra el terrorismo pero que, aparentemente, no lograron aún convertirse en cambios definitivos en el perfil unilateralista de la administración **Bush**: la revalorización de la diplomacia y los esfuerzos multilaterales. En este sentido es importante señalar que con anterioridad a estos acontecimientos el gobierno republicano parecía más inclinado a los instrumentos de fuerza y ejercicio contundente del poder propuestos por el Vice-Presidente, el Secretario de Defensa y la Asesora de Seguridad Nacional que a privilegiar los medios diplomáticos planteados por el Secretario de Estado.

Como consecuencia de los atentados el gobierno ha equiparado su importancia estableciendo una campaña militar apoyada y precedida por una estrategia diplomática muy activa. Por otra parte, para la llamada guerra contra el terrorismo Washington no sólo necesita del consenso de los grandes poderes, sino que también se ve apremiado por la necesidad de contar con el apoyo concreto de algunos estados poco relevantes como Pakistán y ha recuperado vínculos multilaterales de diversa índole con el objetivo de revivir el principio de seguridad colectiva vigente en organizaciones y tratados como la ONU, la OTAN, la OEA y el Tratado interamericano de Asistencia recíproca —TIAR—.

Esta estrategia es muy importante a los fines de mantener la coalición política conformada para llevar adelante el contraataque al terrorismo.

Otro de los cambios dentro de la política de la administración **Bush** vinculados a los acontecimientos del 11 de septiembre fue su efecto catalizador en la discusión sobre la relación Estado-globalización debido a que quedó en evidencia que el Estado más poderoso del planeta no pudo garantizar la seguridad interna de sus ciudadanos.

En este sentido, es importante destacar que el acaloramiento del debate a partir del atentado a las Torres Gemelas adquiere una nueva particularidad: ahora el reclamo por más Estado no sólo es planteado por algunos sectores sociales profundamente afectados por las consecuencias negativas de la globalización, sino que es reclamado desde los países desarrollados, específicamente desde el gobierno de los Estados Unidos.

Como sostiene **Acuña** los estados también encaran problemas internacionales y, en este contexto, el tipo de problemas que enfrentan se relaciona directamente con el tipo de Estado que se propone. Consecuentemente esta lucha contra el terrorismo implica, en el diseño de política realizado por Washington, un privilegio del «aparato militar y de inteligencia» y esto tiene influencia sobre el perfil del Estado cuyo retorno se reclama. En concordancia con ello veremos un Estado que profundice su participación en cuestiones económicas y que incremente su lado

represivo. Así se propondrá un mayor gasto público para cubrir los gastos de defensa y para detener el contexto recesivo tanto financiero como productivo el cual es también percibido como una amenaza y una restricción de los márgenes de libertad. Dicho en otras palabras, se reclama una labor estatal con un fuerte incremento de las acciones de control e inteligencia.³

finalmente, debemos destacar que como consecuencia de los atentados Washington ha modificado su posición hacia la cuestión palestina reconociendo la necesidad de crear un Estado Palestino y acotando su histórica política de alianza unilateral con Israel; el Presidente **Bush** ha denunciado el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas Defensivas para llevar adelante su proyecto de Defensa Nacional con Misiles, mientras continuó avanzando en las negociaciones con el Presidente **Putin**, con quien firmó un acuerdo para disminuir ojivas nucleares a la vez que logró el primer paso para incorporar a la Federación Rusa a la OTAN.

La discusión sobre la política hacia los países periféricos está cruzada por varias cuestiones. Una de ella es que hay Estados que han sido identificados como santuarios terroristas y que, por lo tanto, serán sancionados por mecanismos muy variados que abarcan desde el uso de la fuerza hasta las sanciones comerciales. Otra cuestión se vincula con la redefinición de las políticas de asistencia al exterior y las condicionalidades establecidas para los países receptores; sin dudas, la lucha contra el terrorismo es ahora una condición básica para cualquier tipo de asistencia. Este tema ha revivido un debate conceptual que abordaré más adelante vinculado a cuál debe ser la política exterior implementada por Washington frente a los «failed states». En este sentido, será importante que la administración republicana amplíe su espectro de análisis más allá del terrorismo porque aunque no corresponde establecer una relación causal entre pobreza y terrorismo, la persistencia del clivaje Norte-Sur en sus versiones más agudas siempre será generadora de inestabilidad y si bien no se manifestará en forma terrorista, sí se canalizará en un sentimiento antiamericano.

161

Un análisis de la influencia de los atentados terroristas sobre América Latina implica partir del reconocimiento de la debilidad de los estados latinoamericanos como garantes de la seguridad interna. En ese marco el problema colombiano ya ha sido caracterizado por los EE.UU. como una amenaza donde se articulan narcotráfico y terrorismo y, en consecuencia, se han redefinido los objetivos del Plan Colombia para lograr que los fondos asignados sean utilizados también en la lucha contra la guerrilla. Esta lógica también abarca a la Iniciativa Andina que suministra recursos a varios países ligados a la subregión andina.

En relación con este punto se evidencia una profundización de la subdivisión de la región en tanto la zona andina es vista desde Washington como una amenaza real, existente y muy peligrosa —con una clara presencia de narcotráfico, guerrilla— etc.; mientras que el Cono Sur es clasificado como una zona de amenaza potencial, donde situaciones como la Triple Frontera, la debilidad estructural del Estado Paraguay y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región por situaciones presupuestarias —entre otras— aparecen como preocupantes.

Por otra parte, la región se enfrenta al efecto dominó del reclamo por más Estado proveniente de Washington y, como consecuencia de ello, a la necesidad de atender dos tipos de agendas

3• Estas ideas fueron tomadas de la presentación realizada por Carlos ACUÑA en el panel «El Mundo después del 11 de septiembre», organizado en el marco del «5° Congreso Nacional de Ciencia Política» de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Río Cuarto, Argentina, 14 al 16 de noviembre de 2001.

diferentes: una agenda de seguridad vinculada al modelo de Estado apto para luchar contra el terrorismo; y una agenda de cambio político, social y económico reclamada por sus sociedades nacionales. Todo ello en el marco de una profunda crisis de debilidad de los estados nacionales. La sombra de dudas aparece, entonces, ligada a la posibilidad real de América Latina de atender esa doble agenda y a la disyuntiva de tener que elegir una de ellas en caso de no poder hacerlo. En este marco la capacidad de los gobiernos regionales para generar políticas que atiendan las necesidades internas y, a la vez, incluyan los reclamos de Washington en torno a la seguridad será decisiva. Inteligencia, capacidad de conducción política, gobernabilidad, adecuado manejo de las negociaciones serán atributos básicos para que la región aproveche la oportunidad histórica de un contexto internacional donde, por primera vez en varios años, la necesidad por un mayor Estado no será cuestionada, sino alentada por el Ejecutivo estadounidense.

La trayectoria de América Latina desde los 90 hasta la actualidad

América Latina se encuentra actualmente en una instancia de crisis. Esta se produce, fundamentalmente, porque la región atraviesa un profundo deterioro político/ económico que no sólo significa ausencia o desaceleración del proceso de crecimiento, sino situaciones de crisis estructural como la que caracteriza a la República Argentina, o acontecimiento de gravedad institucional extrema como el intento de Golpe de Estado en Venezuela, situaciones cercanas a la guerra civil cual el caso colombiano y casos de advertencia externa a priori de caos financiero ligado al futuro político-institucional de los estados regionales como sucede frente a la campaña electoral brasileña. Consecuentemente, el escenario es complejo en varias dimensiones: política, económica, cultural y social.

Por otra parte, la región también se ve afectada por la desaceleración de la economía global y por el impacto que pueden haber tenido los ataques del 11 de septiembre sobre algunos rubros económicos específicos como el turismo o sobre cuestiones político/ sociales como la contradicción entre el incremento de flujos migratorios como consecuencia de los problemas económicos y laborales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los estados centrales, especialmente Estados Unidos y algunos países europeos.

Si bien la crisis genera un impacto dispar en la región de acuerdo al país de que se trate, tiene un elemento en común para el conjunto de los estados latinoamericanos: puede ser entendida como el fracaso de lo que en su momento se interpretó como una instancia de despegue, como el inicio de un proceso de modernización vinculado a la post Guerra Fría, la globalización y la etapa liberal optimista de inicios de los noventa caracterizadas por un incremento del consenso para abordar la agenda hemisférica conjuntamente con los Estados Unidos.

A pesar del mencionado optimismo, con el transcurso de la década aparecieron síntomas preocupantes que daban cuenta de una posible declinación a partir de la cual la región, que había sido vista como un espacio generador de «mercados emergentes», podía convertirse en un escenario complejo que incluyera experiencias de «estados fracasados». Si hacemos una revisión rápida de la década podemos distinguir distintos períodos que reflejan diferentes escenarios regionales:

- **Un período de optimismo**, donde América Latina atravesó una etapa de crecimiento sostenido. Esta etapa fue caracterizada por los sectores económicos neoliberales como de modernización y de incorporación de algunos países al conjunto de las llamadas

economías emergentes. Este espacio involucraba economías más importantes y economías menores, pero países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México aparecían como mercados emergentes que seguían en importancia a los mercados emergentes del sudeste asiático.

Además, esta situación fue acompañada por una etapa de consolidación democrática, esto es, el inicio de una segunda ola de gobiernos democráticamente elegidos, lo cual instalaba la idea de continuidad en el proceso democrático y generaba expectativas de fortalecimiento institucional y desarrollo de las sociedades civiles latinoamericanas.

• **Un período de estancamiento** que se inició a partir del impacto generado por «el efecto tequila». Este puso de manifiesto lo que significa que las economías nacionales dependan mucho más del sector financiero transnacional que del sector productivo. La fuga de capitales que se produjo en México en poco tiempo demostró la debilidad del Estado-Nación para manejar sus economías, hizo ver lo relativo del compromiso de algunos capitales financieros transnacionales con respecto al destino económico de los países receptores, y mostró, también, la debilidad del conjunto de la región.

Aquí es importante subrayar que, a pesar de que México pasó una situación muy dura en ese momento, su condición política y geográfica de ser vecino de los Estados Unidos y formar parte del NAFTA le permitió recibir una operación de salvataje que ningún otro país latinoamericano hubiese recibido en esa magnitud y con tanta rapidez. En este marco, la mayoría de los países de la región se vieron afectados por esta crisis financiera que ejerció un efecto retardatario en el proceso de crecimiento y afectó seriamente las posibilidades de un desarrollo sostenido. Dicho de otro modo, hasta ese momento el crecimiento económico no había logrado convertirse en desarrollo, pero el tequila puso esa realidad en evidencia.

• **Un período de caída y/o retroceso** iniciado en 1997 aproximadamente cuando aparecen síntomas de una crisis profunda. En este marco, el MERCOSUR se estanca como proceso de integración regional deteriorando sus posibilidades de convertirse en una alternativa de articulación y de liderazgo político y económico de América del Sur. El incremento de la pobreza instala a la región entre las zonas del mundo con mayor inequidad en la distribución de la riqueza, situación que se complica aún más a partir de 1998 con la crisis financiera iniciada en el sudeste asiático y que rota por Rusia, Brasil, Turquía hasta llegar a la Argentina. Este proceso es acompañado por una mayor manifestación de las demandas so-

ciales y por un incremento de la crisis de representatividad política. Tal como lo afirmó un informe de Dialogo Inter-Americano en el 2000 «El hemisferio occidental (se refie-

...Si bien la crisis genera un impacto dispar en la región de acuerdo al país de que se trate, tiene un elemento en común para el conjunto de los estados latinoamericanos: puede ser entendida como el fracaso de lo que en su momento se interpretó como una instancia de despegue, como el inicio de un proceso de modernización vinculado a la post Guerra Fría, la globalización y la etapa liberal optimista de inicios de los 90` caracterizadas por un incremento del consenso para abordar la agenda hemisférica...

re al continente americano) vive tiempos de prueba... hoy crece el escepticismo en torno a si la democracia y la economía de mercado serán capaces de satisfacer las demandas ciudadanas de buen gobierno, crecimiento económico sostenido, justicia social y seguridad urbana. Para la mayoría de los latinoamericanos la democracia y el mercado deben todavía probar sus virtudes».

A nivel de las actividades propias de las relaciones internacionales regionales y continentales también aparece una pérdida de dinamismo. La reactivación de la OEA hasta mediados de los noventa y la labor del Grupo de Río pierden peso político y vuelven a caracterizarse como una especie de multilateralismo débil y formal. Esta situación pone de manifiesto que, independientemente que los países tengan deseos para una acción regional conjunta o, al menos, más coordinada, están muy acotados por su problemáticas domésticas. La contracara inmediata de la debilidad individual y la desarticulación de las alternativas regionales es la pérdida de capacidad para negociar internacionalmente ya sea frente al FMI, el Banco Mundial, los Estados Unidos, la Unión Europea o los inversores y financistas privados.

América Latina, Estados Unidos y los «estados fracasados»

Desde hace varios años, pero con mayor énfasis a partir de la década de los noventa, la literatura estadounidense sobre relaciones internacionales aborda el debate sobre cuál debe ser la política exterior de Estados Unidos frente a los llamados «failed states». ⁴ El resurgimiento de este debate a finales del siglo XX estuvo atado tanto a la discusión sobre el rol de Washington en la post Guerra Fría como al incremento de conflictos intra-estatales que favorecieron las condiciones para la ampliación del número de estados fracasos en determinadas zonas del planeta.

La idea desde la cual parte esta discusión es que una vez que un Estado cae en una situación de violencia doméstica creciente, la población concentra su preocupación en su supervivencia inmediata más que en proyectos de largo plazo y los gobiernos buscan garantizar botines para sus amigos más que establecer políticas de Estado para alcanzar el desarrollo. (Mallaby, 2002) Estas situaciones crean un círculo donde la pobreza, la inestabilidad y la violencia se retroalimentan mutuamente y generan un espacio apto para la consolidación de distintas formas delictivas que abarcan desde diferentes mafias hasta el auge de grupos terroristas que terminan amenazando «los intereses de occidente».

Desde una perspectiva histórica algunos analistas estadounidense destacan que el problema de los estados fracasados aparece en el mundo como resultado del abandono de las acciones imperiales en el sentido estricto de la palabra (supervisión y control de la metrópolis sobre su colonia) que se inicia después de la Primera Guerra Mundial y se consolida después de

4• Es importante no confundir el concepto de estado fracasado con la idea de estados inviables trabajada por Jaguaribe desde finales de los 60'. Hago esta distinción debido a que el autor al referirse a estados inviables o con problemas para su viabilidad subrayaba tanto las influencias negativas externas como limitaciones domésticas de carácter estructural vinculadas al tamaño de esos países, a la carencia de recursos naturales y a las limitaciones de los recursos humanos derivadas de su escasa población. En este sentido, los países inviables enfrentaron este problema a lo largo de toda su historia, mientras que la definición de estados fracasados involucra a países que fueron o podrían ser absolutamente viables desde la perspectiva de sus recursos naturales y humanos.

la segunda. Visto desde otra perspectiva, se afirma que ciertas formas del neocolonialismo y alternativas más modernas como la ayuda externa para el desarrollo no han dado los resultados esperados para restablecer el orden en un Estado fracasado.

En este marco surgen dos preguntas importantes ¿qué Estados son identificados en la actualidad como «failed states»? y ¿cuáles son las propuestas que aparecen en cierta literatura americana para enfrentar el problema?

Si seguimos la definición más común entre los especialistas un «failed states» está caracterizado por una severa crisis política en la cual las instituciones del gobierno central son tan débiles que no son capaces de mantener la autoridad o el orden político más allá de las grandes ciudades y, en algunos casos, ni siquiera allí.

Desde este punto de vista aparecen datos preocupantes tanto para América Latina en general como para Argentina en particular. Hasta hace algunos años la calificación de «failed state» abarcaba a un grupo de países africanos y algunas naciones asiáticas que a su pobreza y violencia doméstica sumaban los problemas generados por un fuerte crecimiento poblacional. En América Latina la categoría incluía a dos Estados: Colombia y Haití. Sin embargo, un simple ejercicio de operacionalización conceptual me permite concluir que situaciones de este tipo se están viviendo con distinta magnitud y características en diversos países de la región tal el caso de Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia y Argentina⁵.

En este sentido y frente a una profundización de sus respectivas crisis, todos estos países pueden llegar a convertirse en un integrante más del llamado grupo de estados fracasados.

Sin pretender caer en una visión catastrófica la situación de nuestro país muestra realidades propias de un Estado que camina aceleradamente hacia su fracaso: incremento de la pobreza, aumento del desempleo, mayores índices de desnutrición, caída de los índices de producción industrial, incremento de la violencia doméstica en sus variadas gamas —desde el delito común hasta el descontrol de algunas manifestaciones sociales—, limitaciones serias de las fuerzas encargadas de mantener el orden para realizar su tarea, crisis de liderazgo, crisis de representatividad política, deterioro de la capacidad de gestión de las agencias del Estado central sobre todo el conjunto de las políticas públicas y, consecuentemente, en el ámbito de la política exterior y política económica internacional un fuerte deterioro de su capacidad de negociación, ligado tanto a la falta de poder como a la incapacidad de parte de la clase dirigente para comprender la complejidad del mundo actual. En resumen, todas estas características afectan seriamente dos cuestiones centrales: la gobernabilidad y el consenso social.

Por otra parte, algunos —no todos— académicos de países poderosos repasan distintas al-

...La contracara inmediata de la debilidad individual y la desarticulación de las alternativas regionales es la pérdida de capacidad para negociar internacionalmente ya sea frente al FMI, el Banco Mundial, los Estados Unidos, la Unión Europea o los inversores y financieros privados...

5• La situación financiera de Brasil y Uruguay no es aún (junio de 2002) causa suficiente para incluir a estos países en la lista de los Estados con serias amenazas de iniciar un tránsito hacia el fracaso, pero sí es necesario tener en cuenta el impacto negativo que está viviendo la región en su conjunto y como Brasil un país calificado como la novena economía del mundo puede perder rápidamente su característica de mercado emergente.

ternativas para enfrentar la crisis de los estados fracasados. Las propuestas son múltiples y escalofrantes para cualquier sociedad que pretenda el bienestar en sentido pleno de sus integrantes. Abarcan desde un reclamo para restablecer formulas jurídico/ políticas semejantes a las vigentes en la transición del colonialismo hacia el neocolonialismo como podrían ser los protectorados por medio de los cuales actores externos eran responsables de la política económica y exterior de otros estados nacionales, hasta alternativas más modernas como las políticas de ayuda externa atadas a fuertes condicionalidades; el perfeccionamiento de las operaciones de peacebuilding y la creación de una nueva instancia multilateral encargada de trabajar sobre los «failed state» financiada por los estados centrales y diseñada con una textura mixta que permita articular el liderazgo norteamericano con la legitimidad internacional, a imagen y semejanza del funcionamiento de algunos organismos multilaterales de crédito como el FMI y el Banco Mundial.

Si bien estas variantes son hipotéticas todas ellas tienen visos de realidad y, sin dudas, serán selectivas y no globales. Esto significa que cualquier tipo de asistencia a un estado fracasado estará sometida a los intereses de quien o quienes brinden esa asistencia y, sin dudas también, existirán estados fracasados que no le interesen a ningún mecenas. Es por ello que la República Argentina que muestra síntomas serios de un «failed states» debe detener su crisis a través de políticas inteligentes, prudentes y comprometidas con el bienestar de su población. De lo contrario corremos el riesgo de ser evaluados como incapaces para conducir nuestro propio destino, como de hecho lo han sugerido los economistas del Instituto Tecnológico de Massachussetts **Rudiger Dornbusch** y **Ricardo Caballero** cuando propusieron que para salir de la crisis la administración de nuestra economía debería estar en manos de especialistas extranjeros, o concentrar nuestros esfuerzos solamente tras el objetivo de ser elegidos para ser protegidos.

166

A modo de cierre

Aunque parezca lógicamente contradictorio con los contenidos desarrollados a lo largo del artículo pretendo cerrar este análisis con una perspectiva positiva. Quizás el mejor camino en esta dirección es complementar el diagnóstico con algunas variables domésticas tras el fin de aportar claridad sobre algunas acciones futuras que América Latina en general, pero muy particularmente la Argentina deberían emprender para encontrar el camino de la recuperación.

En primer lugar debemos tener en claro que a esta situación de crisis se arriba no sólo como consecuencia de las presiones externas, sino también por una serie de errores —voluntarios e involuntarios— de la dirigencia política; por las dificultades para afrontar los aspectos negativos del proceso de globalización y transnacionalización desde la periferia y por la carencia de una clase dirigente que respete los compromisos asumidos durante las campañas electorales lo cual genera un creciente deterioro del consenso social que no sólo se traslada hacia una crisis de representatividad, sino también hacia un descreimiento de la política en general.

Además, no reconocer los errores domésticos conlleva el riesgo de la inacción o la parálisis como consecuencia de aquellos diagnósticos que subrayan que todas las culpas son externas y por tanto son los otros los que deben cambiar o que, como los condicionantes externos son de tanta magnitud, no existe ninguna otra alternativa para diseñar políticas que la sugerida desde afuera de nuestras fronteras.

Otra cuestión se vincula con la crisis cultural y con la lectura que hacemos de nuestra res-

ponsabilidad como sociedad frente a la crisis. Es bueno que reflexionemos sobre el efecto espejo que puede existir entre la clase política y la sociedad que la votó, que tengamos en claro que queremos ser como país y si tenemos suficiente voluntad para que nuestras perspectivas individuales puedan agregarse en la búsqueda de un resultado común que nos incluya a todos.

En cuanto a la clase política el mayor desafío es lograr un cambio estructural que vuelva a mostrar a la política como el medio más adecuado para trabajar por el bien común. En este sentido no alcanza con reformas institucionales y con declaraciones, es absolutamente necesario que el compromiso se traslade a los hechos en forma urgente.

Vinculado con el punto anterior también es importante marcar la necesaria articulación vía la idoneidad entre la política y la gestión. El Estado debe adquirir —si no la tuvo— o recuperar —si la perdió— su capacidad de gestión en los distintos ámbitos de las políticas públicas. En este marco se destacan —entre otras— las políticas sociales, la política educativa, la política seguridad interior. En el actual contexto de crisis la ausencia de gestión o la ineficiencia incrementa en forma exponencial el descreimiento de la sociedad en la política, a la vez que aumenta tanto la sensación de desprotección como de ingobernabilidad.

En el ámbito de las relaciones internacionales nuestro país debe recuperar cierta capacidad de negociación aunque esta deba ser construida desde su propia debilidad. Un primer componente de esta estrategia para recuperar capacidad de negociación y credibilidad internacional consiste en mostrar que somos capaces de organizarnos, administrarnos y resolver nuestros problemas dentro del marco de las instituciones democráticas, no es bueno que los medios masivos de comunicación muestren en el resto del mundo la dramatización de nuestros dramas, con estos últimos alcanza y sobra.

Un segundo elemento es exhibir coherencia entre lo que el gobierno dice, lo que hace y lo que acuerda en las negociaciones internacionales. Es una falacia pensar que para ser serios y coherentes siempre tenemos que decir que sí como lo es también pensar que decir que no implica patear el tablero internacional o adoptar acciones revolucionarias. Los países más desarrollados del mundo hacen de sus políticas de negociación y regateo internacional una parte esencial de su acción política externa.

Un tercer elemento consiste en recalcar verdades que aunque obvias muchos actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales parecen ignorar. En este sentido, lo que parte de las sociedades latinoamericanas, incluida la argentina, reclaman es un rol más activo de los gobiernos y el Estado para salir de la crisis. Esto no significa nada más que recurrir a los ejemplos históricos y a las teorías económicas desarrolladas por los estados centrales: queremos algo del espíritu rooseveliano y parte del pensamiento keynesiano. Nadie habla de romper con el capitalismo. Sólo se pretende copiar sus experiencias exitosas. En este marco sería

...Es una falacia pensar que para ser serios y coherentes siempre tenemos que decir que sí como lo es también pensar que decir que no implica patear el tablero internacional o adoptar acciones revolucionarias. Los países más desarrollados del mundo hacen de sus políticas de negociación y regateo internacional una parte esencial de su acción política externa...

bueno tomar el consejo de **Paul Krugman** cuando en un artículo periodístico que analizaba las propuestas del FMI para la economías en crisis nos recomendaba como alternativa guiarnos por un nuevo proverbio «haz lo que yo hago y no lo que yo digo».

Un cuarto elemento, radica en la importancia de que la región retome una conducta desti-

...Es muy posible que como sostienen muchas teorías y políticas provenientes del norte la democracia y la economía social de mercado conduzcan a sociedades más justas.

Por ello mismo hay que respetarlas en toda su extensión: esto es también en sus componentes democráticos y sociales no sólo en los de mercado...

nada a fortalecer las alianzas regionales. Esta tarea pasa por trabajar conjuntamente para resolver problemas comunes y no como una alternativa para enfrentarnos a los centros de poder mundial. Podremos discutir seriamente temas en los que no acordemos sin que esto signifique desafíos estratégicos, sino simplemente responsabilidad de gobiernos frente a situaciones de desarrollo absolutamente diferentes.

Por otra parte, la construcción de

las alianzas regionales pasa fundamentalmente por la decisión de los gobiernos de la región. Sería bueno que la lógica multilateral tenga peso sobre aquella lógica individual por la cual los países entienden que salvarse consiste en diferenciarse y alejarse del vecino en crisis.

Como afirman algunos historiadores al analizar la situación actual de América Latina «el grado de generalización y profundidad de la crisis hace que debamos remontarnos al momento de constitución de los Estados nacionales para encontrar parangones... Hay que tener en cuenta que en el momento de la independencia había que decidir todo. Cuáles iban a ser las naciones que se iban a crear, cuáles iban a ser los límites territoriales, qué tipo de gobierno iban a tener, que relación se iba a establecer entre el Estado y la sociedad, entre los grupos dominantes y la clase dirigidas y cuál iba a ser el vínculo de dominación social...». (Prieto, 2002)

Haciendo entonces el parangón creo que los líderes de la independencia jugaron un rol central y que, en nuestros días América Latina necesita que aparezcan liderazgos democráticos capaces de conducir a sus naciones hacia el desarrollo y el bienestar de sus sociedades respetando las instituciones, los DD.HH y las discrepancias domésticas. Las condiciones actuales de asimetría de poder no sólo frente a los Estados Unidos u otros países desarrollados, sino también frente a ciertos actores transnacionales no gubernamentales como el sector financiero y las grandes corporaciones internacionales dificultan esta tarea. Sin embargo, sería bueno recordarle a todos esos actores que así como es necesario y útil que nosotros reconozcamos nuestros errores es bueno también que ello reflexionen sobre sus falencias y sobre la indiferencia que, en ocasiones, permite el exceso de poder. Es muy posible que como sostienen muchas teorías y políticas provenientes del norte la democracia y la economía social de mercado conduzcan a sociedades más justas.

Por ello mismo hay que respetarlas en toda su extensión: esto es también en sus componentes democráticos y sociales no sólo en los de mercado. De ocurrir así estaríamos dando un salto cualitativo a nivel de orden mundial ya que habríamos iniciado la búsqueda de un valor que va más allá de la estabilidad sistémica y que no es otra cosa que una mayor equidad y justicia

global. En ese marco la distancia entre Estados Unidos y América Latina sería menos traumática y el debate de la política exterior americana sobre los estados fracasados sería innecesario. ●

BIBLIOGRAFÍA

- **BARÓN, Ana; Del Carril, Mario, GOMEZ, Albino**, *Bill Clinton: las claves de su gobierno*, 1997.
- **BERGER, Samuel**, «A Foreign Policy for the Global Age», *Foreign Affairs*, vol. 79 N° 6, november/December 2000.
- **DIALOGO INTERAMERICANO**, «Las Américas en el milenio: tiempos de prueba», Informe del Foro Sol Linowitz, Washington, 2000, www.iadialog.org
- **KLINMERG, Franck**, *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding of America's world Role*, Laham, MD, University of America, 1983.
- **KOHN, Richard**. «Out of Control», *National Interest*. Spring, 1994.
- **MALLABY, Sebastian**. «The Reluctant Imperialist. Terrorism, Falide States, and the case for American Empire», *Foreign Affairs*, Volume 81, Number 2. March/ April 2002.
- **PASTOR, Robert A.** «The Clinton Administration and The Americas: The postwar Rhythm and Blues», *Jorunal of Interamerican Studies & World Affairs*, North — South Center Press, University of Miami, volume 38, Number 4, Winter 1996/ 1997.
- **PRIETO, Agustina**. «Perspectivas desde la Historia», *Contexto Internacional*, Publicación Bimestral de Estudios Internacionales de la Fundación para la Integración Federal, Año 0, N° 4, Rosario enero/ marzo 2002.
- **RICE, Condoleezza**. «Promoting The National Interest», *Foreign Affairs*, vol. 79, N° 1, Januaruy /February 2000.
- **RUSSELL, Roberto**. «La política exterior de Bill Clinton y América latina: de la contención a la extensión de los mercados», *Serie Documentos e Informes de Investigación*, FLACSO — Programa Buenos Aires, 1994.
- **STRANGE, Susan**. «El Estado Hueco», en la obra de Masi, Carlos (comp.) *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana / Universidad de los Andes / Universidad Nacional, Colombia, 1998.
- **STRANGE, Susan**. *The Reatreat of the State: The Difusión of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- **TOKATLIAN, Juan Gabriel**. «Condicionalidad y Certificación. El caso de Colombia», *Nueva Sociedad*, N° 148, Caracas, marzo-abril 1997.
- **URQUHART, Brian**. «Misión imposible», *The New York Review of Books*, 18 de noviembre de 1999.

Gladys Lechini de Alvarez
(Ver al final del artículo)

Las políticas exteriores de Argentina y Brasil en la década del 90 frente a áreas de prioridad secundaria: el caso de Sudáfrica

Gladys Lechini de Alvarez

171

Este trabajo tiene como objetivo describir y comparar discursos y acciones externas de Argentina y Brasil frente a Sudáfrica a partir de los cambios operados en este último país con las elecciones multirraciales de 1994 y los cambios sistémicos producidos con el fin de la guerra fría, que condicionaron fuertemente los diseños y estrategias de política exterior de los dos estados socios del MERCOSUR.

Si bien la política africana de Itamaraty¹ se vio diluida con la reducción de la presencia brasileña en África a finales de los 80, Sudáfrica resurgió como área de interés en los 90, en el marco de una estrategia hacia «el triángulo menor del sur del continente africano». Argentina, por su parte, luego de la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986, las recompuso en 1991 e inició una serie de acciones que la colocaron en un lugar especial en el contexto de las escasas vinculaciones con el África Subsahariana.

Teniendo en cuenta la escasez de recursos económicos y la complejidad temática actual, la propuesta subyacente en este estudio apunta a sostener la viabilidad de una coordinación de políticas entre Argentina y Brasil, en áreas específicas —en este caso Sudáfrica—, en el marco del MERCOSUR. Se trabaja bajo el supuesto que dicha cooperación será más fácil de profun-

dizar en áreas de prioridad relativa, donde puedan quizás encontrarse más consensos que en áreas centrales —porque ambos estados consideran que se tocan intereses vitales—. De tal forma, los posibles avances en la coordinación de acciones hacia Sudáfrica generarían un efecto derrame y una práctica que permitiría avanzar sobre otras áreas. Prueba de ello es la programada misión comercial a Sudáfrica que por primera vez realizarán en forma conjunta Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, los socios del MERCOSUR, entre el 24 y 28 de junio de 2002.

Así, para contextualizar las políticas exteriores de Brasil y Argentina hacia Sudáfrica en los 90 consideré pertinente efectuar una reseña de la evolución del acercamiento brasileño y argentino al África y Sudáfrica entre 1960 y 1990, para mostrar sobre qué bases se proyectó el acercamiento en la última década.

Brasil y Argentina en Africa (1960-1990)

Desde el comienzo de las independencias de los estados africanos, en la década del 60, tanto Brasil como Argentina iniciaron un proceso de acercamiento a los nuevos estados independientes, estableciendo relaciones diplomáticas, modificando la estructura organizacional de las respectivas cancillerías para incluir el área africana, desarrollando informes internos y enviando misiones exploratorias, con objetivos económicos similares. En cuanto a los objetivos políticos, en el caso de Argentina primaba la idea de conseguir el voto favorable de estas jóvenes naciones para la cuestión Malvinas; en el caso de Brasil, formar una masa crítica de estados que incrementara el poder de negociación internacional de Brasil.

172

Aunque partieron de bases similares, el devenir del diseño y desarrollo de «una política africana» en ambos casos fue diferente. Brasil construyó una política africana que contó con el apoyo presidencial, de un grupo de «diplomáticos africanistas» de Itamaraty, de la corporación militar y el acompañamiento de empresas públicas y privadas. Ese acercamiento se sustentó además, en un discurso culturalista que colocaba a Brasil como la mayor nación africana fuera de Africa. Así, Brasilia diseñó una política africana, ciertamente con prioridades, que salvo un corto interregno, fue creciendo hasta consolidarse en la década del 70 en un «período dorado» que duró hasta mediados de los 80, con un florecimiento de las relaciones políticas y comerciales².

El comercio, incipiente al inicio de los 60 fue creciendo³. El porcentaje del comercio africano en el total brasileiro en los 70 fue de alrededor del 4% tanto para las exportaciones como para las importaciones con un pico máximo en 1974 de 5,5% en ambos casos. Para los 80, a pesar de los primeros embates registrados al modelo de desarrollo brasileño y posiblemente co-

2• Para ese entonces Brasil contaba con 22 embajadas en Africa, 17 africanas en Brasilia, había enviado variadas misiones, entre las que cabe destacar las de los Ministros de Relaciones Exteriores Gibson Barboza (1972,1973), Azeredo da Silverira (1974,1975), Saraiva Guerreiro (1980,1981,1983,1984), Abreu Sodré (1986) y de los presidentes figueiredo (1983) y Sarney (1986, 1989). Asimismo recibió a un importante número de ministros africanos y a los presidentes de Senegal (1964, 1974) Alto Volta (1965), Guinea Bissau (1978, 1984), Zambia (1979), Tanzania (1980), Costa de Marfil (1980), Guinea (1980), Malí (1981), Congo (1982), Argelia (1986), Zaire (1987), Cabo Verde (1987), Mozambique (1988). Paralelamente se firmaron 92 convenios de cooperación bilateral (comercial, científico técnica, cultural)

3• Para el análisis de las relaciones comerciales de Brasil y Argentina con los Estados de Africa se contó con la colaboración de las Licenciadas Rosalía Bresciani y Romina Gerez.

mo resultado de las acciones realizadas, las cifras siguieron en relativo ascenso mostrando para las exportaciones una participación promedio del 5% (con máximo de 6,7% para 1985) y para las importaciones, 6,20 % (con máximo de 13,2%, también en 1985).

La dimensión comercial —acompañada en el último tiempo por cooperación tecnológica— fue el aspecto más visible, particularmente en el período de «consolidación de la política africana» (búsqueda de mercados para colocar exportaciones y abastecerse de petróleo) en tanto la dimensión política, esto es la solidaridad Sur-Sur como área de diversificación de las relaciones político-diplomáticas estuvo subyacente en todo el período bajo análisis.

En el caso de Argentina, no existió la estructuración de una política africana, sino una política por impulsos, esto es, hubo iniciativas aisladas que propiciaron acercamientos coyunturales con resultados variables según los gobiernos. El bajo perfil de las relaciones argentino-africanas mostró momentos de mayor densidad, que en algunos casos fueron el resultado de «procesos inerciales en situación de rutina», con una alta desagregación de la dinámica decisoria. En ese marco el Estado como tal y el Ministerio de Relaciones Exteriores en particular tuvieron un peso menor que en el caso de Brasil. La ausencia de una «base africana» en la sociedad y de un grupo de diplomáticos «pro Africa» como en el caso de Brasil, actuaron como factores disuasivos para cualquier acercamiento continuo con los estados africanos. Solo la ruptura y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica mostró un alto perfil.

Salvo el interregno peronista 1973-1976 cuando Argentina ingresó a los No Alineados, la idea de la solidaridad y cooperación Sur-Sur llegó mucho más tarde que en Brasil, de la mano de la democracia, durante el gobierno de **Alfonsín**, cuando se posicionó a la Argentina como «un país occidental, no alineado y en vías de desarrollo». Con **Alfonsín**, aunque quizás un poco tarde, se comenzó a diseñar una política africana —ya selectiva— en el marco de la cooperación sur—sur, subyacente la idea de conseguir los votos africanos por la cuestión Malvinas. No obstante el bajo perfil, Argentina llegó a tener 17 embajadas en África y se enviaron varias misiones comerciales. **Alfonsín** y **Caputo** fueron respectivamente el primer Presidente y Ministro de Relaciones Exteriores argentinos en visitar al continente africano⁴. Durante los 80 —a semejanza del proceso iniciado en Brasil en los 70 y profundizado en el primer quinquenio de los 80— se multiplicaron las visitas de alto nivel y se fomentaron las relaciones bilaterales con el otorgamiento de líneas de crédito y donaciones alimentarias. Pero si se lo compara con Brasil, cuali y cuantitativamente el nivel y densidad de las relaciones fue mucho menor

Aunque rara vez se explicitó una estrategia general de conquista de los mercados africanos que tuviera cierta continuidad, los acer-

...A pesar de que Brasil tuvo una política africana y Argentina una política por impulsos, en el caso de las respectivas relaciones con Sudáfrica existen muchas similitudes, pues los intereses económicos fueron muy determinantes de una relación bilateral por momentos fuerte con el gobierno blanco de Pretoria...

4• Asimismo, la contraparte africana puede mostrar la visita de varios Ministros de Relaciones Exteriores y de los Presidentes de Gabón (1977), Argelia (1986), Zaire (1987), Cabo Verde (1987), Mozambique (1988), Malí (1989) y el Vicepresidente de Guinea Ecuatorial (1981)

camientos espasmódicos dieron resultados, tal como lo demuestran los porcentajes del comercio argentino-africano sobre el total en el período bajo estudio. Durante la década del 70, las exportaciones argentinas al África comportan un promedio de 3% del total exportado al mundo, con un pico máximo de 6,23% en 1975. Con respecto a las importaciones, rondan un promedio del 3%, con un pico en 1974 de casi 8%

Para la década de los 80, las exportaciones al África promediaron un 4% de las totales, con un pico de 5,4% en 1983. Las importaciones, en tanto, descienden, no alcanzando 1% de promedio, con un punto máximo de 1,40 % en 1980. La vinculación entre los objetivos políticos y económicos fue mucho más fuerte en el caso brasileño que en el argentino, en la medida en que Brasilia formuló e implementó una política africana que figuraba en los diseños de Política Exterior, aunque en algunos momentos existieran pujas entre Itamaraty y Hacienda respecto a las prioridades. Existió coherencia entre discurso y acciones, más allá de algunas críticas realizadas al componente culturalista del discurso africanista brasileño.

En cuanto a la Argentina, la ausencia de un lugar para África en los diseños de Política Exterior no impidió la existencia de impulsos sustentados en un discurso a veces culpógeno, a veces solidario, que ponía el acento en recuperar el tiempo perdido por el olvido del que habían sido objeto los estados africanos. Este discurso fue utilizado en ámbitos específicos de reuniones o visitas con audiencia africana. Sin embargo y en este marco, las dimensiones política y comercial no estuvieron nunca demasiado entrelazadas. Así, del análisis del período que llega hasta las 90, se puede constatar que en el caso argentino no existió una relación directa entre las dimensiones político-diplomática y la comercial. En cuanto a las áreas y temas sensibles en las relaciones de Brasil y de Argentina con los estados del África subsahariana, ambos estados latinoamericanos pasaron por momentos difíciles y conflictivos. Itamaraty debió resolver dos situaciones críticas importantes: su posición respecto a las colonias portuguesas y respecto a Sudáfrica, en tanto el «dilema sudafricano» afectó principalmente a los decisores argentinos.

Cuando la política africana de Brasil adquirió madurez y diversificación, se decidió reconocer la independencia de las colonias portuguesas de su ex metrópoli, en particular Angola (1975) —en momentos que el imperio portugués se estaba despedazando— y bajar el perfil con Sudáfrica. En esta coyuntura el proceso de industrialización brasileño necesitaba de mercados externos y de abastecimiento de petróleo, por tanto la elección pragmática de los socios africanos implicaba naturalmente, la opción por la descolonización portuguesa y una postura muy crítica frente al sistema racista sudafricano, aceptando los costos de esa decisión.

Argentina, en tanto, rompió relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986. Asimismo y teniendo en cuenta que en el período bajo análisis hubo predominancia temporal de gobiernos militares, en el marco de un sistema internacional donde prevalecían percepciones geoestratégicas vinculadas a la guerra fría, es comprensible el rol de los aspectos estratégico-militares en las relaciones intrasudatlánticas, tema que se aborda especialmente en el caso de las relaciones con Sudáfrica.

Argentina y Brasil con Sudáfrica

A pesar de que Brasil tuvo una política africana y Argentina una política por impulsos, en el caso de las respectivas relaciones con Sudáfrica existen muchas similitudes, pues los intereses económicos fueron muy determinantes de una relación bilateral por momentos fuerte con

el gobierno blanco de Pretoria

A nivel multilateral y particularmente en Naciones Unidas, tanto Brasil como Argentina inicialmente no se comprometieron demasiado con la crítica a Sudáfrica, en vista de los intereses comerciales y estratégicos, pero fueron subiendo de tono acorde con dos variables independientes: el aumento de la presión internacional, que por momentos incluyó a los Estados más importantes de occidente, llevando al aislamiento internacional de Sudáfrica y el incremento de la crisis y represión interna.

...De la lectura de los discursos puede deducirse el avance de la selectividad, una importante distancia entre el discurso y las acciones, la continuación de la utilización del discurso culturalista y una apelación al compromiso de sectores privados en las relaciones brasileño-africanas...

Las explicaciones inicialmente esgrimidas por ambas cancillerías fueron similares: se utilizó el argumento jurídico de no intromisión en los asuntos internos; se sostuvo una posición en contra de la aplicación de sanciones y ruptura de relaciones; se desalentaron las relaciones de Estado a Estado, pero no se prohibieron las privadas y se apoyó la descolonización e independencia de Namibia.

Pero a mediados de los 70, con la elección brasileña por Angola y el África Negra, —vulnerabilidad energética y necesidad de petróleo, entre ellos el africano mediante—, Brasil bajó el perfil con Sudáfrica, sin romper relaciones diplomáticas, produciéndose un relativo descenso del comercio.

En ese mismo período los gobiernos militares en la Argentina mantuvieron buenas relaciones con Pretoria y auspiciaron la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS). Argentina sólo cambió su postura con Sudáfrica en los 80, con **Alfonsín**, cuando pretendió definir una política africana para mejorar su inserción en los No Alineados, teniendo en cuenta el peso numérico de los estados africanos tanto en ese movimiento como en la Asamblea General de UN (pensando en tema Malvinas). Así, en función del incremento de la represión interna, de las incursiones sudafricanas en el espacio regional del África meridional y el consecuente aumento de la presión internacional, Argentina definió una política hacia Sudáfrica rompiendo relaciones diplomáticas. No obstante, y a pesar de esta medida, las relaciones comerciales no se vieron muy afectadas.

De esta manera, en un análisis de las exportaciones brasileñas a Sudáfrica en la década del 70 se observa un ascenso hasta 1974; a partir de entonces desciende unos años hasta superar en 1979 el pico de 1974 duplicándose entre 1980 y 1984, luego disminuye por 3 años y repunta nuevamente con montos muy superiores a los máximos en los dos últimos años de la década. Sin embargo los porcentajes respecto a las exportaciones totales al África no son tan relevantes, siendo menores al 20% en toda la década de 1980.

Con respecto a las importaciones, durante la década del 70 son ascendentes hasta llegar a un pico en 1980, iniciando una década de cifras muy erráticas. En cuanto a los porcentajes de las importaciones totales del África, las compras a Sudáfrica son porcentualmente altas entre 1977 y 1980, luego declinan notablemente hasta volver a recuperarse entre 1987 y 1989, aunque con una incidencia muy baja en el total de las importaciones brasileñas de África.

Durante la década del 70 las exportaciones argentinas a Sudáfrica son más o menos constantes, salvo los años 1973 y 1974, que muestran cifras marcadamente altas. Sin embargo a par-

tir de este último año los porcentajes respecto a las importaciones africanas descienden notablemente. En la década del 80 los montos exportados son muy erráticos y no disminuyen luego de la ruptura de relaciones diplomáticas en 1986. Incluso en este segundo quinquenio de los 80, el promedio del porcentaje de las exportaciones a Sudáfrica de las totales al África ronda en un 22%, comparado con un 19% del primer quinquenio, llegando en 1989 a 73 millones de dólares.

Con respecto a las importaciones durante los 70 son también ascendentes, y erráticas en los 80, comportando porcentajes muy altos en las importaciones argentinas al África, con un pico de 96% en 1985.

Pero es en la arena estratégico militar donde también se observan variaciones. En el caso de Brasil, el Atlántico ha tenido una especial dimensión en su política exterior, como lo explica Sombra Saraiva (1996). Sin embargo, fueron variando los socios en función de los intereses. Entre 1964 y 1967 fue el Atlántico Blanco anclado en las relaciones con las entonces colonias portuguesas en África, Lisboa y Pretoria, diseñándose así una alianza blanca pro—occidental. Pero luego, inclusive con gobiernos militares, el concepto de seguridad económica primó sobre la estratégica y la nueva alianza se planteó con los Estados más importantes de la costa occidental de África y la exclusión explícita de la Sudáfrica blanca racista: este esquema concluyó en la creación en 1986 de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. Sin embargo, la idea de una asociación estratégica en el Atlántico Sur que incluyera a Sudáfrica —con impulsos en 1967, 1976 y 1981— no fue ajena al pensamiento de algunos militares de la Escuela Superior de Guerra y miembros de la Marina brasileña.

176

Aunque la tan mentada OTAS nunca llegó a crearse, fue en Buenos Aires donde prendió más la idea, en función de las fuertes vinculaciones existentes entre las marinas de Argentina y de Sudáfrica, particularmente «nefastas» durante el último gobierno militar. En este caso, no puede hablarse de una dimensión atlántica al estilo brasileño, restringiéndose el tema al área de cuestiones vinculada a las islas Malvinas

Brasil y África en la década del 90

Ya a partir del segundo quinquenio de la década del '80 se produjo un descenso del perfil de África en las prioridades externas de Brasil. Entre otros factores, influyeron variables internas de naturaleza económico-financiera vinculadas al modelo de desarrollo económico y a las modalidades de inserción internacional. Éstas incidieron en una relativa pérdida de influencia de Itamaraty en el diseño de la política exterior, ya que la cuestión central era la negociación de la deuda externa llevada adelante por el Ministerio de Hacienda —aunque curiosamente fue un Embajador, **Jorio Daulster**, el principal negociador. Asimismo, los cambios a nivel del sistema internacional (fin de la Guerra Fría y triunfo del modelo de economía liberal) y problemas económicos internos (tanto africanos como latinoamericanos) provocaron en Brasil el descenso del perfil de África.

Estos cambios afectaron el rol del Estado: las fuerzas del mercado comenzaron a ejercer mayores condicionalidades sobre las decisiones, y las empresas dejaron de estar «protegidas» por el Estado. La política exterior adquirió un perfil más «economicista»; en efecto, se modificó la naturaleza del proceso decisorio pues las decisiones de política exterior pasaron a depender

cada vez más del escenario económico-financiero mundial, siendo el Ministerio de Hacienda un marco de referencia obligado.

A este escenario se debe agregar el llamado «costo África» —esto es, los condicionantes macroeconómicos que influyeron en la situación africana y la recurrente inestabilidad política y económica de la mayoría de los países africanos— que debilitó el interés por el continente, alejando a los países africanos de las rutas de los capitales privados. De los sueños cooperativos se pasó así al «afropesimismo», con una disminución de los diplomáticos en África y un descenso del comercio por problemas de convertibilidad de las monedas, dificultades en las formas de pago y un dato no menor: los países africanos dejaron de pagar sus deudas a Brasil.

Pero la política africana persiste de manera selectiva, con prioridades y objetivos que se pretenden precisar en función de las necesidades internas y del «proyecto de país». A pesar de continuar utilizando un «discurso africano»⁵, las relaciones bilaterales comenzaron a ser más selectivas, es decir, con aquellos países en condiciones de responder a las necesidades brasileñas e incluyendo la idea de cooperación entre asociaciones regionales sólo cuando fue políticamente necesario. De tal forma se observa la importancia creciente de Sudáfrica, Angola y Nigeria, de la cooperación con los países de la SADC (Comunidad para el Desarrollo del África Austral) —en algunos casos específicos bajo el paraguas del MERCOSUR—, de la CPLP (Comunidad de Países de Lengua Portuguesa) y de la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur). De modo que, si bien el discurso culturalista de las raíces africanas de Brasil todavía sigue siendo utilizado por algunos políticos, la cooperación sur-sur se transforma ahora en «parcerías estratégicas»⁶.

Los viajes presidenciales y las visitas de alto nivel muestran la dirección de las opciones. En setiembre de 1991, el presidente Fernando Collor de Mello visitó 4 países del África Austral: Namibia, Angola, Mozambique y Zimbabwe. El Ministro de Relaciones Exteriores de **Itamar Franco**, **Celso Amorín**, asistió a la toma de posesión del presidente **Nelson Mandela**. El presidente **Fernando Cardoso** visitó Sudáfrica y Angola en noviembre de 1996, contando con una apoyatura diplomática, comercial y académica notable. En tanto, el Ministro de Relaciones Exteriores de **Cardoso**, **Luiz Lampreia**, visitó Sudáfrica en tres oportunidades (1995, 1996 y 2000).

Por su parte, en 1991 **Mandela** visitó Brasil durante una gira por algunos países latinoamericanos para promover la lucha antiapartheid⁷. En septiembre de 1997, en el marco de un proceso de reinserción en el mundo de la nueva Sudáfrica democrática, el vicepresidente **Thabo Mbeki** viajó a Brasilia y Buenos Aires. En tanto, en 1998 el presidente **Mandela** volvió a Sudamérica, visitando Brasilia, Buenos Aires y asistiendo a la cumbre presidencial del MERCOSUR en Ushuaia.

5• En 1996, el Embajador Luiz F. Lampreia anunció a los embajadores africanos: "Nuestro compromiso con las relaciones Brasil-África es firme. África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña", Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, en ocasión del almuerzo que le ofrecen los embajadores africanos acreditados en el Gobierno brasileño, Brasilia, 2 de mayo de 1996 (<http://www.mre.gov.br/sei/Africa1.htm>).

6• Exposición del Embajador Luiz F. Lampreia, Ministro de Relaciones Exteriores, en el X Forum Nacional "As Perspectivas da Situação Mundial e a Política Externa do Brasil", Rio de Janeiro, 12 de mayo de 1998, pág. 10, documento <http://www.mre.gov.br/sei/disforum/htm>.

7• A pesar del interés del presidente Menem de recibirlo en Argentina, en medio de las negociaciones por el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica —o quizás por esto mismo—, el líder antiapartheid no visitó Buenos Aires.

Asimismo, durante 1999 el presidente de Zimbabwe, **Robert Mugabe**, visitó Brasilia y Buenos Aires, y el presidente de Namibia, **Sam Nujoma**, Brasilia, siendo su tercera visita a este país (las anteriores fueron en 1987 y 1995). También merece destacarse la asidua presencia del presidente de Angola, **José Eduardo dos Santos**, en Brasil.

En cuanto a las acciones multilaterales, Brasil participó de varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz en África⁸, revitalizó con nuevos objetivos e impulsó la ZPCAS, y participa de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa creada en 1996 como un mecanismo de cooperación que involucra a los países lusoparlantes.

Ahora bien, ¿en qué contexto se produce esta declinación y selección? Con **Fernando Collor de Mello** (1990-1992) se inició un proceso de modernización liberal que apuntaba a reforzar los lazos con el Primer Mundo y acercarse a América Latina (firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991). En ese marco, África tenía un lugar muy reducido. Para algunos analistas brasileños, el MERCOSUR parecía sustituir, en cierta forma, el sentido estratégico-económico que las relaciones con África habían tenido durante las décadas del setenta y ochenta (**Sombra Saraiva**, 1996: 223).

Con **Itamar Franco** (1992-1995) el neoliberalismo se atenúa, volviéndose a conceptos vinculados al desarrollo nacional y a la profundización de las «parcerías estratégicas» en el marco de un intenso debate entre «nacionalistas» y «neoliberales» sobre la dirección de la política brasileña. Bajo su gobierno, hay una vuelta tímida a la política africana, pero ya se percibe la selectividad: se van a priorizar los países africanos de lengua oficial portuguesa y la región del África Austral, con eje en una Sudáfrica ahora democrática y multirracial. En este marco de redefiniciones, surgieron algunas críticas provenientes tanto del interior de Itamaraty —principalmente del embajador **Italo Zappa**— como de algunos empresarios, académicos y embajadores africanos acreditados en Brasilia, cuestionando algunos comentarios del entonces canciller **Fernando H. Cardoso**. A raíz de estas críticas el entonces Ministro debió retractarse, y en un artículo donde elabora un discurso de revalorización del África comienza a marcar la selectividad: «En África, nuestra presencia asume rasgos de tradición, de la cual no podemos recular sin arruinar el inestimable capital de buena voluntad acumulado en esa región. [...] Hace 18 años hicimos una opción clara por África y esta opción no ha sido ni debe ser desvirtuada... La dimensión africana de la política externa brasileña ha sido de una continuidad admirable, a pesar de las cono-

8• Brasil participó en las tres misiones implementadas en Angola en la década del 90: UNAVEM I (Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola), UNAVEM II y UNAVEM III, enviando observadores militares y policiales, equipos médicos y de enfermería del Ejército, veedores electorales y compañías de ingeniería; y entre julio de 1997 y junio de 1999, con una misión médica en MONUA (Misión de Observación de Naciones Unidas en Angola) que tuvo como objetivo supervisar y ejecutar las tareas pendientes previstas en el Protocolo de Paz de Lusaka. También envió observadores militares y unidades médicas en la UNOMUR (Misión de Observación de Naciones Unidas en Uganda y Ruanda), entre junio de 1993 y septiembre de 1994 -tendiente a controlar movimientos ilegales de personas y material en la frontera entre los dos países- y en la UNOMIL (Misión de Observación de Naciones Unidas en Liberia), entre septiembre de 1993 y septiembre de 1997 -para monitorear y ejecutar las tareas previstas en el Acuerdo de Paz de Cotonou del 25 de julio de 1993-. Asimismo, entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994, participó en la ONUMOZ (Operación de Naciones Unidas en Mozambique), para implementar el Acuerdo General de Paz de Roma del 4 de octubre de 1992 y en la misión civil -11 veedores electorales- que se envió a Sudáfrica, UNOMSA (Misión de Observación de Naciones Unidas en Sudáfrica) para colaborar en el monitoreo de las elecciones de abril de 1994.

9• Cardoso, Fernando H., «A África e o Brasil», en *Jornal do Brasil*, 18 de marzo de 1993.

cidas dificultades internas para obtener financiamientos y otros medios operacionales. [...] La política africana de Brasil ya llegó a una edad adulta y sabrá adaptarse a las variaciones de un contexto internacional que presenta una carga inédita de desafío y oportunidad. Adaptación no significa retroceso, más sí profundización —desde la reflexión a partir de la cual nos habilitan la continuidad y maduración de nuestra experiencia en aquel continente»⁹.

En esta misma línea se mantuvo el segundo canciller de **Franco, Celso Amorín**, quien afirmó:

«[...] hemos procurado imprimir un enfoque tanto moderno cuanto realista en nuestras relaciones con el continente africano. Durante mucho tiempo, esas relaciones respondieron apenas a las exigencias de la historia y a un impulso generoso, aunque no siempre bien focalizado con relación a naciones que poseen con nosotros fuertes afinidades étnicas y culturales. [...] A partir del eje geográfico que nos une, el Atlántico Sur, la diplomacia brasileña pretende conferir atención especial a los demás países que conforman la llamada África Meridional, donde se encuentran los mayores recursos naturales del continente, una bien dotada infraestructura de servicios y una significativa concentración de los intereses económicos, comerciales y financieros [...]»¹⁰.

Fue también durante el gobierno de **Itamar Franco** que se pergeñó la idea de una Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), asociando a Brasil, Portugal y las ex-colonias portuguesas en África. Y aunque el canciller **Cardoso** no estuviera muy de acuerdo con la idea del embajador brasileño en Portugal, **José Aparecido de Oliveira**, debió avanzar en las negociaciones con los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOPS: Guinea Bissau, Cabo Verde, Sao Tomé e Príncipe, Angola y Mozambique). Es de destacar que entre estos países figuran Angola y Mozambique. Angola era considerada un área estratégica para la ampliación de los intereses de Brasil en África, puesto que posee grandes reservas de diamantes y de petróleo (la PetroBras participa de la exploración con otros grupos extranjeros y la empresa Odebrecht ha desarrollado importantes iniciativas). En tanto, Mozambique recibió en julio de 1994 la primera tropa brasileña de paz para participar en ONUMOZ, autorizada por el presidente **Franco** a un costo aproximado de 40 millones de dólares.

Con la presidencia de **Cardoso** (1995-2002) se sustituye finalmente la tradicional visión «desarrollista» de la política exterior brasileña por un nuevo ideario neoliberal, no sin críticas de los ahora en minoría sectores «nacionalistas» quienes representan una tendencia en baja junto a los valores ligados a la defensa del Estado-empresario —entre ellos, el arraigado proteccionismo económico—. El nuevo presidente, a imagen de **Collor de Mello**, planeó aproximar el país al mundo desarrollado. La óptica del Tercer Mundo fue vis-

...El desafío es desarrollar estrategias que permitan enfrentar los problemas —muchos de los cuales son comunes— a través de un diálogo crítico que habilite ir construyendo lentamente un modo de pensar común (like-mindedness) a través del mayor conocimiento mutuo. Esto conlleva discutir cuales podrían ser las políticas más apropiadas para construir y consolidar vinculaciones horizontales entre Estados y grupos de Estados u organizaciones regionales para promover y defender intereses específicos en la arena multilateral...

10• Amorín, Celso, «O Brasil e a África», en *Jornal do Brasil*, 2 de febrero de 1994

ta como una tendencia difunta. Asimismo, anunció su intención de involucrarse personalmente con la política exterior, inaugurando un período que es calificado como de «diplomacia presidencialista».

Entre las prioridades de la nueva administración no aparece África, sólo algunos estados son mencionados tangencialmente y mostrando elecciones precisas. Para uno de los más prominentes diplomáticos de la era **Cardoso**, «[...] debemos tener presente que la evolución positiva de la situación sudafricana abre un nuevo panorama para nuestro diálogo con África Austral. Sudáfrica bajo una democracia multirracial y Angola pacificada, pasan a ser socios de gran importancia para Brasil. La ZPCAS puede ser el eje de una relación con el continente»¹¹.

Pero África está ahora ausente en los discursos sobre política exterior y en las prioridades externas de Brasil. Sin embargo, habida cuenta de la historia de las relaciones Brasil-África, sí hay referencias en coyunturas específicas; por ejemplo, cuando los embajadores africanos se reúnen en Brasilia para conmemorar el día de África (25 de mayo, fecha de creación de la Organización de la Unidad Africana) o durante visitas presidenciales o ministeriales recíprocas. De la lectura de los discursos puede deducirse el avance de la selectividad, una importante distancia entre el discurso y las acciones, la continuación de la utilización del discurso culturalista y una apelación al compromiso de sectores privados en las relaciones brasileña-africanas.

Lo antedicho se nota claramente en las posiciones tomadas por el Ministro de Relaciones Exteriores del Presidente **Cardoso, Luiz Lampreia**, durante 1996:

«[...] África es un espacio privilegiado e insustituible de la diplomacia brasileña. Somos un actor global de las relaciones internacionales y tenemos presencia sólida en África —de las más sólidas entre los países en desarrollo fuera de la región— y una agenda intensa para el continente, [...] Estamos dotando más adecuadamente algunas de nuestras misiones diplomáticas en África, reestructurando las concurrencias para darles mayor eficiencia y estableciendo relaciones diplomáticas con 7 países africanos con los cuales aún no teníamos relaciones o intercambiado misiones diplomáticas [...] Nos estamos aproximando a la OUA con la determinación de acompañar más de cerca la realidad política y la cooperación del continente y conocer mejor las formas de interacción regional y subregional. [...] Participamos de la reunión de la SADC, cuya evolución acompañamos con toda atención en vistas de la posibilidad futura, pero real, de establecer lazos concretos de intercambio y compromisos de liberalización comercial entre MERCOSUR y SADC. [...] Estamos presentes en Angola, Mozambique, Sudáfrica y Namibia, explorando todas las posibilidades de cooperación [...]»¹². Visité Sudáfrica. Fui a Mozambique para la reunión de CPLP. Recibimos a los presidentes de Namibia y Angola, y a los cancilleres de Mozambique, Sudáfrica, Namibia y Kenya. El diálogo con los países africanos de lengua portuguesa es intenso. Lo mismo con Namibia y Sudáfrica. [...] A través de la Agencia Brasileña de Cooperación y con participación de entidades del sector privado brasileño estamos empeñados en promover una cooperación más activa con algunos países. Hemos dado cooperación a los países africanos en la medida de nuestras posibilidades, las cuales, francamente, difieren mucho de las que prevalecieron en la década del '70 y principios de los '80, cuando hubo condiciones objetivas de ofrecer cré-

11• De Lima, Paulo Tarso Flecha, «O mundo a espera do Brasil», en *Jornal do Brasil*, 1 de enero de 1995

12• Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Luiz F. Lampreia, en ocasión del almuerzo que le ofrecen los embajadores africanos acreditados en el gobierno brasileño, Brasilia, 2 de mayo de 1996 (<http://www.mre.gov.br/sei/Africa1.htm>).

ditos subsidiados a varios países africanos. Hoy las condiciones son otras, en Brasil y en África. Es preciso trabajar con esa realidad. [...] Queremos asociaciones que comprometan a los dos lados en un esfuerzo común, creativo, para desarrollar las relaciones; asociaciones que movilicen a los gobiernos y a los agentes económicos de los dos lados, porque las relaciones internacionales de hoy comportan necesariamente una fuerte dosis de iniciativa privada. Asociaciones que tomen en cuenta las oportunidades reales de cooperación e intercambio y que actúen con realismo, sin generar expectativas exageradas y que se centren en algunas iniciativas de mayor visibilidad y efecto multiplicador»¹³.

A pesar del discurso prometedor del ministro **Lampraia**, Brasil tiene grandes dificultades para montar una política consistente y objetiva para África. Una diplomacia como la brasileña, volcada básicamente a los aspectos económicos de las relaciones entre los pueblos, encuentra pocas oportunidades de desarrollo en un ambiente como el africano, aunque los nichos de oportunidades no fueron desperdiciados. Por ello, Itamaraty tuvo un período donde intentó privilegiar la aproximación política, a partir de la propuesta de un tratado de desnuclearización y de protección del medio ambiente del Atlántico Sur, dentro de la ZPCAS, como manera creativa y útil de mantener a África en su agenda de política exterior.

Brasil y Sudáfrica en el África Austral: una asociación estratégica.

Como se mencionara anteriormente, la mirada brasileña al África estuvo dirigida principalmente a Sudáfrica y a las posibilidades crecientes de una asociación mutuamente beneficiosa, sustentada en las visitas mutuas, convenios firmados y el crecimiento del comercio bilateral.

En los inicios de la década y en función de los avances en el proceso interno sudafricano se comenzó a replantear el vínculo con Pretoria en relación con las potencialidades de cooperación, pero sin abandonar los compromisos con África negra. Aunque durante el apartheid sudafricano el gobierno brasileño no dejó de manifestar su repulsa por el sistema racista¹⁴, nunca realmente impidió que existiesen relaciones diplomáticas y comerciales con Pretoria, aunque obviamente no evolucionaron de acuerdo a las potencialidades.

El 29 de agosto de 1985, el gobierno de **Sarney** —por el decreto 91.524— había prohibido los contactos culturales, artísticos y deportivos, manteniendo los embargos de la ONU en cuanto a venta de petróleo y derivados, armas y materiales afines. Sin embargo, a raíz de la abolición de las leyes racistas, el gobierno brasileño decidió revocar en enero de 1992 el artículo 1 del mencionado decreto —que prohibía el intercambio cultural, artístico y deportivo—, aunque dejando vigentes las otras prohibiciones. La respuesta de Sudáfrica, en septiembre de 1993, fue la supresión de la exigencia de visas para los ciudadanos brasileños. Esto demostró el gran

13• Lampraia, Luiz F., «Uma diplomacia afirmativa na África», en *Correio Brasileiro*, 11 de mayo de 1996

14• Según palabras del segundo Ministro de Relaciones Exteriores de Franco, «Brasil siempre apoyó la lucha de la gran nación sudafricana [...]». Ver Celso Amorín, «África da boa esperança», en *Jornal do Brasil*, 13 de junio de 1994. A pesar de ello, si bien el propio ministro asistió a la ceremonia de asunción del presidente electo Mandela, el gobierno brasileño debió enfrentar algunas críticas por la ausencia del presidente Franco, argumentándose que su presencia hubiera servido para despejar algunas dudas respecto a la posición brasileña tibia durante el apartheid.

interés de Brasil en profundizar las relaciones con Sudáfrica para cuando se produjesen los cambios. Para **Celso Amorín**, primer canciller brasileño en visitar Sudáfrica, «[Brasil] Ahora se apresta a contribuir para la reinserción del país en la comunidad internacional, estableciendo con él relaciones especiales de amistad y cooperación [...] como consecuencia natural de sus similitudes y complementariedades. [...] En el plano bilateral, la nueva asociación traerá aparejado un aumento del comercio, de las inversiones recíprocas y de la cooperación en las diversas áreas, en especial agricultura, ingeniería civil, minería, sector eléctrico-comercial y fuentes alternativas de energía. [...] La cooperación política también se perfila como importante teniendo en consideración el peso específico de la posición sudafricana en los mercados mundiales; su condición de eje con fuerza centrípeta dentro de África, su potencial liderazgo en la solución de cuestiones continentales [...] En el plano estratégico, como principal eje en la integración económica del África Austral, como centro de operaciones triangulares de inversiones en terceros países, Sudáfrica representa para Brasil una nueva vía de acceso para los países mediterráneos del subcontinente entre los cuales interesan Zimbabwe y Zambia. [...] También constituye una alternativa más de aproximación con Namibia, Angola y Mozambique. [...] También por su posición geográfica se torna un importante puente de acceso al Índico y a los países de la cuenca del Pacífico [...]»¹⁵.

Un paso trascendental lo dio el Ministro de Relaciones Exteriores **Lampreia**, quien visitó Sudáfrica en 1995 en un viaje exploratorio para avanzar en la concreción de la misión presidida por el presidente **Cardoso**. La misma se realizó entre el 26 y el 28 de noviembre de 1996 y fue presentada como la oportunidad para que Brasil tenga una nueva base en el continente para alcanzar todo el África Austral. El presidente fue acompañado por los ministros de Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Justicia, Ejército, Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el Secretario de Asuntos Estratégicos, la presidente de la Fundación Palmares, y una comitiva de 70 empresarios, quienes participaron de seminarios, discusiones y reuniones con industriales sudafricanos. La agenda incluyó la firma de ocho acuerdos bilaterales: visas, combate al narcotráfico, servicios aéreos, cooperación cultural, cooperación técnica, transporte marítimo, tributación y protección de inversiones.

Al año siguiente los sudafricanos correspondieron con la visita del Ministro de Industria y Comercio, **Alec Erwin** y del vicepresidente **Tabo Mbeki**. Asimismo, durante 1998 se produjo la visita de tres días (20 al 23 de julio) del entonces presidente **Nelson Mandela**, quien colocó la placa fundacional del Centro Nacional Brasileño para Información y Referencia sobre la Cultura Negra (CNIRC�). **Mandela** se refirió a la asociación natural entre los dos países y sus roles en las respectivas regiones, las visiones comunes en cuestiones de comercio internacional, la reestructuración de Naciones Unidas y la cooperación sur—sur naciente (**Roelofse-Campbell**, 1999a: 27). Por su parte, **Cardoso** habló del importante rol de ambos países en el continente, como «[...] actores de peso reconocido en el escenario mundial con las mejores credenciales para asumir mayores responsabilidades en los asuntos internacionales. Pero esas credenciales serían mayores si estuviéramos unidos por una asociación amplia y profunda y si, cada vez más, dialogáramos sobre temas de la agenda internacional»¹⁶. En esa oportunidad se fir-

15• Amorín, Celso, «África da boa esperança», en *Jornal do Brasil*, 13 de junio de 1994

16• Discurso del Señor Presidente de la República en el almuerzo que ofrece en ocasión de la visita a Brasil del presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, Palácio da Alvorada, 21 de julio de 1998, en <http://www.mre.gov.br/sei/mandela2.htm>.

mó un Memorándum de Entendimiento —el cual estableció un forum de consulta y diálogo entre los dos países—, quedando a discusión 10 acuerdos en áreas como medio ambiente, ciencia y tecnología, justicia y cooperación técnica.

En 1999 continuaron los intercambios político-diplomáticos. Esta vez le correspondió al Embajador **Ivan Cannabrava**, Subsecretario General de Asuntos Políticos de Itamaraty, quien se refirió a las grandes afinidades entre los dos países. Así, al amplio espectro de posibilidades para una gran asociación se sumó el hecho que el Ministerio de Asuntos Extranjeros de Sudáfrica identificó a Brasil como uno de sus 12 socios estratégicos —el único en América Latina—. Para **Cannabrava** «Es evidente que nuestros países son los pilares de nuestras respectivas regiones. Pero las relaciones bilaterales serán el eje principal y existen áreas fundamentales donde podemos cooperar. Por ejemplo, tenemos una aspiración común para terminar con el armamento nuclear. Brasil y Sudáfrica están ya intercambiando ideas y discutiendo importantes cuestiones referidas a la revisión del TNP» (**Roelofse-Campbell**, 1999b: 48-51). Durante su visita, el 10 de mayo de 1999, en el South African Department of Foreign Affairs se discutió sobre desarme (Brasil y Sudáfrica consideran el TNP discriminatorio, pero participan de él para tener más influencia) y cuestiones medioambientales (Sudáfrica y Brasil comparten una iniciativa conjunta propuesta por Alemania junto a Singapur sobre cuestiones ambientales).

Finalmente, cabe mencionar el viaje a Sudáfrica (del 29 de febrero al 3 de marzo de 2000) del ministro Lampreia con la idea de avanzar en la negociación de un acuerdo MERCOSUR—SADC. Esta no era una idea nueva sino que venía siendo planteada por ambas partes —en discursos oficiales y reuniones— desde los inicios del nuevo diálogo Brasil-Sudáfrica, y discutida en seminarios con académicos y empresarios tanto en Brasil como en Sudáfrica e incluso en la Argentina. Según el Director General del Departamento de África y Oriente Próximo de Itamaraty (**Pimentel**, 2000: 12) «[...] las negociaciones prevén la participación de los socios del MERCOSUR, para evitar perforaciones en la tarifa externa común». La intención es conducir el tema en tres etapas: un acuerdo marco, que definirá cronogramas y criterios de negociación de un posterior acuerdo de preferencias tarifarias fijas (2 años) para concluir con la firma de un acuerdo de libre comercio.

Aunque Itamaraty no descartó que el resto del MERCOSUR pudiera ser incluido en las negociaciones, el objetivo de la misión fue identificar áreas de interés comercial e iniciar las primeras negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre los dos países. En el marco de estas reuniones se firmó el 1 de marzo un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica entre Brasil y Sudáfrica.

Argentina y África en los 90

Algunos datos del escenario internacional y de la problemática de los países africanos ayudan a entender los cambios en las relaciones argentino-africanas, durante el primer gobierno del presidente **Carlos Menem**, pues entre la década del 80 y la del 90, el marco internacional sufrió modificaciones, incidiendo negativamente sobre el contexto africano en general y positivamente sobre las transformaciones al interior de Sudáfrica.

También se debe destacar que los cambios operados con el fin de la guerra fría a nivel del sistema internacional condicionaron las formas de plantear la política exterior argentina. En

este sentido, las relaciones político-diplomáticas se vieron permeadas por la elección de socios con un criterio pragmático orientado a los países centrales y a los socios del MERCOSUR. En tanto las cuestiones estratégico-militares son percibidas en el marco de una concepción de seguridad más comprensiva y ampliada, que incluye la idea de seguridad cooperativa. Así, en el ámbito del reordenamiento de las prioridades en la agenda de política exterior, durante este período se observa la ausencia de una estrategia argentina que intente diagramar políticas dirigidas hacia África en tanto región, en función del bajo perfil en la reformulación de políticas hacia el llamado Tercer Mundo y los No Alineados.

A nivel de políticas bilaterales se percibe una estrategia de achicamiento de los vínculos diplomáticos por motivos estrictamente económicos, cerrándose 5 embajadas en África: Tanzania, Etiopía y Costa de Marfil en 1991, Zaire en 1992 y Gabón en 1993. Pero a esta disminución del perfil político en los países del África Negra debe contraponerse un dato no menor: el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Sudáfrica el 8 de agosto de 1991 y la consiguiente reapertura de la Embajada argentina, que muestra claramente una elección del gobierno argentino en sus relaciones con el continente africano. Argentina posee embajadas en Marruecos, Túnez, Argelia, Libia y Egipto, por el África Nordsahariana, cubriendo así todos los países más importantes de la región. En tanto el África subsahariana ha quedado desprotegida, con sólo 5 embajadas para el resto del continente: Senegal, Nigeria, Zimbabwe, Sudáfrica y Kenya⁽¹⁷⁾.

Sin embargo, y a pesar de la reducción en las relaciones políticas bilaterales con los Estados africanos, de cierto descenso de perfil en instancias multilaterales como la Asamblea General de Naciones Unidas —debido a la decisión de negociar directamente con Gran Bretaña la disputa por las islas Malvinas— y el abandono de los No Alineados —por considerarlo una instancia multilateral obsoleta en el mundo de la postguerra fría—, durante la primera gestión del presidente **Menem** aparecen nuevas modalidades de participación multilateral argentina en el continente africano, en misiones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas⁽¹⁸⁾ y a través de los Cascos Blancos, entendidas como nuevas formas de diplomacia acorde con las nuevas modalidades de inserción y activismo internacional.

En tanto, el nivel de las relaciones comerciales de Argentina con los países del África ha guardado vinculación directa con el perfil político-diplomático y con un enfoque pragmático de las

17• Durante este año (2002) se ha anunciado el cierre de Senegal y de Zimbabwe. Este criterio de achicamiento de lazos político-diplomáticos no me parece el más acertado para un continente con 53 países. Pues aunque se considere que su perfil e importancia política en la escena internacional es escaso, no es aconsejable mantener una estructura diplomática por debajo del mínimo indispensable. Si bien es cierto que con la incorporación del avance tecnológico en las comunicaciones, algunas funciones tradicionales de las representaciones diplomáticas en el exterior podrían devenir obsoletas, también es cierto que una embajada bien manejada, con los recursos indispensables, puede hacer mucho por el incremento de las relaciones bilaterales entre dos países. Por ejemplo, desde la perspectiva del comercio exterior, si bien las posibilidades de exportar dependen entre otras cosas del tipo de cambio y del accionar de actores privados, a nadie escapa la importancia que reviste la labor desempeñada por los representantes argentinos en el exterior en la tarea de promover las exportaciones.

18• «Las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en uno de los principales instrumentos de la comunidad internacional»... » La República Argentina ha decidido por su parte, como elemento significativo de su política exterior, acompañar activamente esta evolución con personal militar y recursos materiales», en el Discurso del Sr. Guido Di Tella en el Cuadragésimo Séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 24 de setiembre de 1992, pág. 74, Doc. A/47/PV.5.

relaciones externas, siendo, por tanto, la balanza comercial favorable a nuestro país. La relación diplomática se restringió a aquellos países con los cuales Argentina mantenía una vinculación comercial constante y montos importantes para la región —esto es Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez y Nigeria— o a Estados con grandes potencialidades, como el caso sudafricano.

En este sentido el primer Ministro de Relaciones Exteriores de la Administración **Menem**, **Domingo Cavallo** expresaba: «los países de esta región (el África Subsahariana) merecieron una atenta consideración en cuanto constituyen un área política y geográfica que ofrece perspectivas de nuevos y mejores vínculos» (todavía Argentina no se había retirado de los No Aliados). «Particularmente en los aspectos económicos se otorgó relevancia a la posibilidad de incrementar el comercio bilateral y con ese propósito se fijaron nuevas pautas para que la gestión diplomática en la región permitiera una mejor identificación de los canales adecuados para lograr un crecimiento de las exportaciones argentinas y de la participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo e infraestructura allí puestos en marcha»⁽¹⁹⁾.

Por ello, y en consonancia con esta posición, la Dirección del África Subsahariana (DIASA) propuso entre los objetivos de la política exterior argentina en la región promover el desarrollo de relaciones bilaterales en aquellos países con perspectivas de crecimiento económico a corto plazo para facilitar la participación de empresarios argentinos en proyectos de desarrollo e infraestructura en países del área. Para activar esas metas se insistió particularmente en una tarea de análisis y evaluación de las posibilidades económicas y comerciales en los países del área⁽²⁰⁾.

En esta línea, también se ubicó el segundo Canciller del Presidente **Menem**, **Guido Di Tella**, quién, cuando se le inquirió sobre las relaciones con el África Subsahariana, contestó: «la relación no hay que enfocarla como principio genérico sino como interés concreto. Con algunos países africanos podemos tener intereses muy concretos, pero no creemos que esos intereses sean conseguir el voto en las Naciones Unidas. Creo que la respuesta a su pregunta es más bien difusa, porque depende de los países con los cuales tenemos o podemos tener una relación comercial sustantiva. Nos interesa Nigeria, por ejemplo, país con el que existen posibilidades de intercambio...»⁽²¹⁾

Esta respuesta contenía una crítica implícita a la política africana del ex canciller **Dante Caputo**, en especial sobre un aspecto que fue cuestionado por la oposición, me refiero a su «actividad proselitista» para conseguir la presidencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 1988.

No obstante las aparentes «buenas intenciones», la relación bilateral con los países de la región fue durante toda la administración Menem escasa, sobre todo si se tiene en cuenta el cierre de las embajadas mencionado anteriormente y la ausencia de misiones argentinas que estimulen las vinculaciones. Aunque se firmaron algunos convenios durante este período, no se han reunido las comisiones mixtas encargadas de implementarlos, quedando los mismos en el ámbito de lo formal y declarativo.

Por tanto el gobierno de **Menem** muestra la priorización de las relaciones bilaterales con un

19• Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo al Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), «Síntesis de 19 meses de gestión», (08-07-91 al 31-01-91) en Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, primera Quincena de Mayo de 1993, Número 43, pág. 27.

20• MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, Informe realizado por la Dirección de África Subsahariana, Buenos Aires, 1990.

21• «Di Tella: la prioridad comienza con EEUU», en Diario La Nación, Buenos Aires, 9 de enero de 1991.

criterio selectivo de costo-beneficio y el achicamiento de las relaciones político-diplomáticas con el África Negra, junto al redimensionamiento de Sudáfrica.

Por otra parte, en el ámbito de las relaciones multilaterales, durante este período la Cancillería ha mostrado instancias de participación en áreas multilaterales de cooperación sur-sur selectiva (tanto en la elección de temas como de países socios).

Vinculado a la diversificación temática que los nuevos tiempos imponen a las agendas de política exterior, se observan acciones conjuntas con Estados africanos, en espacios multilaterales específicos, como protección del medio ambiente, seguridad en el hemisferio sur, cooperación naval, donde participan activamente sectores de la Cancillería diferentes de la DIASA o de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales u otras agencias gubernamentales. Por ejemplo, merece anotarse la participación argentina desde 1995, junto a Chile, Uruguay, Sudáfrica y Nueva Zelanda, en el Grupo de Países de Zona Templada al Sur del Ecuador para tratar temas ambientales, en el Grupo de los 15 (en su IX cumbre en Jamaica, en 1999 asistió el vicepresidente de la Nación y en su X Cumbre en El Cairo, en el 2000, asistió el presidente **De la Rúa**) También en el ámbito multilateral, se inscribe la cooperación naval con Sudáfrica, en los operativos Atlas Sur²², la participación argentina en la Zona de Paz y Cooperación

22• Los Operativos Atlas Sur, que se realizan cada dos años, incluyen ejercicios antisubmarinos, antiaéreos, maniobras tácticas, de reabastecimiento y tiros contra blancos de superficie y aéreos. Si bien la primera operación se realizó entre Argentina y Sudáfrica, en las siguientes participaron Brasil y Uruguay. En Atlas Sur I, la marina argentina realizó operaciones navales con su par sudafricana en aguas del litoral bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de 1993. En tanto, entre el 17 y el 24 de mayo de 1995, junto a Brasil y Uruguay, Argentina intervino en Atlas Sur II, con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. Luego los dos barcos de guerra argentinos, las Corbetas misilísticas ARA «Parker» y «Espora», visitaron por primera vez Walvis Bay - el más importante puerto de Namibia y el único de aguas profundas de la región- contando con la presencia de nuestro embajador en Zimbabwe. En mayo de 1997, el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el Almirante Carlos Marrón visitó a su par sudafricano, vicealmirante Simpson Anderson, con motivo del 75 aniversario de la Armada Sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo Atlas Sur III, nuevamente junto a Brasil y Uruguay. Los buques argentinos también realizaron una escala en Namibia, en Walvis Bay. Finalmente, en mayo de 1999 se concretó Atlas Sur IV, en las costas latinoamericanas, con la participación de las corbetas argentinas ARA Parker y ARA Rosales, por Brasil la fragata Uniao y la corbeta Jaciguai, por Uruguay la fragata Montevideo y por Sudáfrica el buque logístico Drakensberg y las lanchas rápidas misilísticas Kok y Sethren.

23• Al presente, los Estados miembros de la ZPCAS son: Argentina, Angola, Benín, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Cote d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.

24• La Zona de Paz pertenece a ciertos regímenes comprensivos que si bien aún no han sido totalmente definidos por el Derecho Internacional, pueden ser conceptualizados como «una región geográfica -concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares- en que los Estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene desacelerar la carrera armamentista, en que se prohíbe el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente»; en GROS ESPIELL, El concepto de Zona de Paz, en PALMA, Zonas de Paz, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988, pág. 7.

25• Presentación sudafricana a la Asamblea General de NU, 14 de noviembre de 1996. Información suministrada por la Embajada de Sudáfrica en Buenos Aires.

del Atlántico Sur y en las OMP.

La declaración que establece al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación, ZPCAS⁽²³⁾, iniciativa brasileña, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de octubre de 1986, a través de la Resolución 41-11⁽²⁴⁾. Hasta el presente se sucedieron cinco reuniones de los Estados miembros: en Brasilia (1988); en Abuja, Nigeria (1990); en Brasilia (1994); en Somerset West, Sudáfrica (1996) y en Buenos Aires (1998).

Con el fin de la Guerra Fría los países de la costa oriental de América del Sur y occidental de África se propusieron incrementar la cooperación en cuestiones económicas, sociales, medioambientales y culturales. En este sentido merece anotarse una expresión acuñada por los sudafricanos: «construyendo puentes en el Atlántico Sur» (Bridging the South Atlantic), a través del incremento de los lazos entre los miembros de la ZPCAS, con los países de la cuenca del Indico, de la SADC y MERCOSUR⁽²⁵⁾. Con el concepto de construcción de puentes la Agenda se ha ampliado en el marco más general de la cooperación Sur—Sur. Prueba de ello son los temas tratados en la última reunión de Buenos Aires donde se acordó una Declaración final y un Plan de acción que los contempla: paz y seguridad en la zona, protección del medio ambiente marino, conservación de los recursos vivos, promoción del comercio exterior, las inversiones y la cooperación económica y cooperación en relación con delitos vinculados con el narcotráfico, incluido el lavado de dinero. No obstante estas buenas intenciones, se hace difícil generar actividades comunes en torno a objetivos bien definidos y limitados a lo factible, que cuenten con el apoyo político de los gobiernos de los Estados miembros. Si bien la Argentina acompañó a Brasil tanto en la iniciativa, como en la revitalización de la ZPCAS, sólo recientemente comenzó a demostrar un compromiso mayor —vinculado, en parte, al curso de las negociaciones con Gran Bretaña por el tema Malvinas⁽²⁶⁾. De tal forma, en la sesión inaugural de la 51a asamblea de la ONU el 23 de setiembre de 1996, el canciller Di Tella abogó por el inicio «de una nueva era en el Atlántico Sur» basada en la cooperación y en la eliminación de tensiones —haciendo alusión a las dilaciones en la resolución de la disputa de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes—. **Di Tella** puso énfasis en «el natural interés de la Argentina en el Atlántico Sur «que se refleja en la participación en la «zona de paz y cooperación de la región» ... «Los Estados miembros de la zona nos hemos comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial y a fomentar la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, así como a aunar esfuerzos en pro de la no proliferación y la desnuclearización y a cooperar en la lucha contra el narcotráfico» ... «La Argentina está firmemente convencida de que debe iniciarse una nueva era en el Atlántico Sur, como área libre de tensiones, lugar de encuentro de culturas diversas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común de progreso y bienestar»⁽²⁷⁾.

Con respecto a las OMP, con el advenimiento de la segunda generación de tareas de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas comenzaron a requerir una ampliación del grupo de países cooperantes²⁸. Así en el África Austral, Argentina ha participado en Angola, en UNAVEM I, II y III. En la I, de 1988 a 1991 con 6 observadores militares; en la segunda fase, UNAVEM II, con 2 observadores militares y tres efectivos de gendarmería. UNAVEM III fue aprobada por Resolución 976 del Consejo de Seguridad, el 8 de febrero de 1995, participando Ar-

26• En este sentido vale mencionar que aunque obviamente el tema Malvinas no es tratado en este trabajo, impregna directa o indirectamente todas las cuestiones sudatlánticas en la política exterior argentina.

27• En Diario La Nación, Buenos Aires, 24 de setiembre de 1996.

gentina con dos oficiales del ejército que integraron el contingente brasileño —durante ese año Argentina suspendió el anunciado envío de tres lanchas rápidas y de hombres del ejército, por cuestiones presupuestarias— También se envió a Angola para el período 1996/1997, un equipo de Cascos Blancos para ayudar en la desmovilización y reinserción de grupos vulnerables víctimas de la guerra civil, participando en una fase vital del proceso de consolidación de la paz —proyecto con cofinanciación alemana—. Los Cascos Blancos han coordinado el registro y las tareas logísticas de las zonas de acuartelamiento de Jamba y alrededores y de Mavinga y Cavaleca, y el reasentamiento de los grupos vulnerables de Jamba a sus lugares de origen o destinos de preferencia. Durante el período 1997/1998, los cascos blancos asistieron técnicamente a una de las brigadas de desminado regionales y supervisaron las tareas de remoción de minas de los zapadores angoleños⁽²⁹⁾. Asimismo, la Argentina estuvo presente en Mozambique en otra operación de mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, ONUMOZ, con observadores militares y una unidad hospitalaria móvil dotada de 40 efectivos (desde abril de 1993 hasta principios de 1995, fecha en que concluyó la misión) y envió observadores al proceso electoral que culminó exitosamente en noviembre de 1995.

Argentina y Sudáfrica ¿Socios potencialmente relevantes?

Si bien las relaciones con el África Subsahariana continúan mostrando acciones aisladas, con ausencia de diseño, que podrían interpretarse desde la perspectiva de una política selectiva, mención aparte merece la región del África Austral y en particular, el país más importante: Sudáfrica. El restablecimiento de las relaciones con Pretoria y la visita del presidente **Menem**, han traído aparejado un acercamiento argentino a los países de la región, en especial porque los sudafricanos ofrecen su país como una puerta de entrada a todo el continente, aunque algunos africanos sugieran «bypasear» esta iniciativa de triangulación por parte de Pretoria. El anuncio sudafricano se sustenta en el dato que el continente africano es el principal destinatario de sus exportaciones, hecho que demuestra que ellos saben cómo vender al África.

Las principales áreas de interés con Sudáfrica giran en torno a actividades de cooperación técnica de doble mano: a la minería, el intercambio de profesionales para capacitación agrícola ganadera, inversiones en el sector forestal papelerero, inseminación artificial, mejoramiento del ganado vacuno, recursos de agua, industria lechera, energía solar en áreas rurales, emprendimientos conjuntos entre empresas argentinas y sudafricanas, formación de Pymes manufactureras, experiencia argentina en la desregulación de la economía y privatizaciones, etc.

Luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Pretoria, el 8 de agosto de 1991 y con el advenimiento de un gobierno democrático en Sudáfrica⁽³⁰⁾, se produjo una intensificación de los contactos transatlánticos, que incluyeron visitas oficiales de alto nivel. En el curso de 1994, el Canciller **Di Tella** encabezó la delegación oficial que asistió a la asunción del man-

28• En este marco la Argentina participó en diferentes operaciones en el mundo, entre las que se encuentra el continente africano. También en el espíritu de este nuevo protagonismo se incluye la Iniciativa Cascos Blancos, la cual fue propuesta por el presidente Menem en 1993 y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994, con el apoyo de los países africanos. Tiene por objetivo combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles.

29• Memoria detallada del estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 1 de marzo de 1998.

do del Presidente **Mandela**, el 10 de mayo de 1994 y el 1 de noviembre del mismo año, el vicepresidente **De Klerk** efectuó una segunda visita a la Argentina ⁽³¹⁾ para participar de un seminario realizado por una organización no gubernamental, la Chief Executive Organisation (CEO), que contó también con la presencia del presidente de Uganda **Yoweri Kaguta Museweni**.

El deseo del presidente **Menem** de viajar a Sudáfrica pudo finalmente concretarse el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visita oficial a la reciente democracia ⁽³²⁾. El resultado de estos contactos diplomáticos y empresariales se vio reflejado en lo inmediato, en un Comunicado Conjunto en el cual ambos mandatarios expresaron sus coincidencias sobre variados temas de la agenda global y se ocuparon del estado de situación de las relaciones entre los dos países. ⁽³³⁾

Oficialmente se ha informado que el mismo «Constituye un programa de cooperación muy completo, que se verá institucionalizado al concluir las negociaciones de nueve acuerdos que cubren todos los aspectos de la relación bilateral» ⁽³⁴⁾. Por su parte, el presidente Menem «aseguró que la Argentina trabajará para encontrar formas y medios de apoyo al Programa de Reconstrucción y Desarrollo» que es la piedra fundamental del gobierno sudafricano ⁽³⁵⁾.

Aprovechando este marco y con el objetivo de intensificar las relaciones económicas, el 22 de marzo de ese mismo año, se realizó en Buenos Aires un «Seminario sobre Oportunidades de Inversión, Comercio y Turismo en Sudáfrica», organizado por la Consejería de Asuntos Económicos de la Embajada de Sudáfrica, convocado a todos los actores que podrían interesarse en la temática.

El 27 de mayo de 1996, Buenos Aires contó con la visita oficial del Vicecanciller **Aziz Pahad** ⁽³⁶⁾, recibido por el Canciller, funcionarios y el secretario de la presidencia. Se discutieron

...Sobre todo en estos momentos difíciles que está viviendo el proceso de integración regional, con un comercio intrarregional semiparalizado, la idea de promoción comercial conjunta ofrece una ventana de oportunidades que cumpliría un objetivo fundacional del MERCOSUR: integrarse para competir en el mundo...

189

30• Argentina participó con observadores argentinos en las primeras elecciones multiraciales, entre el 26 y el 28 de abril de 1994.

31• La primera fue entre el 27 y 28 de agosto de 1993, como presidente de Sudáfrica.

32• En agosto de 1994 se había frustrado una programada visita por cuestiones de salud del presidente Mandela.

33• En el Comunicado Conjunto los presidentes de Argentina y Sudáfrica manifestaron su total respaldo a las Naciones Unidas, en particular a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la Iniciativa de los Cascos Blancos, a la Resolución de la Asamblea General sobre la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. Afirmaron la necesidad de consolidar la democracia y las reformas económicas así como la conveniencia de promover la cooperación económica y comercial entre ambos Estados creando un clima favorable a las inversiones recíprocas. Se comprometieron además a concluir las negociaciones sobre promoción y protección de inversiones y lograr un acuerdo para evitar la doble tributación. Por su parte el presidente argentino expresó su reconocimiento por el importante apoyo de Sudáfrica para la designación de Buenos Aires como ciudad sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico -aunque esta propuesta finalmente no prosperase-

34• Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, 1 de marzo de 1996, Buenos Aires, 1996, Congreso de la Nación, pág 103.

35• «Menem y Mandela firman acuerdos de Cooperación» en Diario La Nación, Buenos Aires, 25 de febrero de 1995.

36• Nótese que el vicecanciller Pahad, en gira por varios países latinoamericanos, jugaba en la práctica un rol tan importante como el del Ministro de Relaciones Exteriores sudafricano, Alfred Nzo.

cuestiones internacionales, regionales y de la relación bilateral³⁷. Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1996 viajó a Sudáfrica el vicepresidente de la Nación **Carlos Ruckkauf**, fue recibido por **Mandela** y por **Mbeki**, intercambiándose posiciones sobre la problemática internacional, regional y bilateral y sobre la marcha de los procesos de integración regionales. El objetivo central estuvo centrado en el incremento de las relaciones político-comerciales.

Asimismo, el 10 de setiembre de 1997, en respuesta a una invitación del Vicepresidente **Ruckkauf**, llegó a la Argentina el entonces Vicepresidente de la República de Sudáfrica Señor **Tabo Mbeki**, considerado para entonces el delfín de **Mandela**.⁽³⁸⁾

En su alocución en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, **Mbeki** se refirió a la importancia de la cooperación entre naciones y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización. En este sentido destacó los ámbitos multilaterales en los cuales Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, el Grupo de Valdivia, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa Cascos Blancos y la UNCTAD. Así mismo remarcó que la existencia de intercambios oficiales realizados entre Argentina y Sudáfrica, por ejemplo a través de comités parlamentarios, ministros y funcionarios de gobierno, ha permitido a Sudáfrica tomar conocimiento directo de la experiencia argentina para estar en mejores condiciones de responder a los desafíos sudafricanos. En tanto, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional⁽³⁹⁾.

En esta línea de pensamiento se inscribió la visita de despedida del Presidente **Mandela** a la Argentina, en julio de 1998, en ocasión de la reunión de presidentes del MERCOSUR en Ushuaia. El presidente **Mandela** fue recibido en Buenos Aires por el presidente **Menem**, el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires y por el Honorable Congreso de la Nación, reunido en Asamblea Legislativa. En esa oportunidad se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorándum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la producción y tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Pero más allá de las tímidas respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas, la ofensiva privada desarrolló intensas gestiones, mostrando un camino a seguir. Durante estos últimos años, empresas argentinas avanzaron sobre Sudáfrica para explorar posibilidades, respaldados por la organización de agendas previstas por la embajada argentina en Sudáfrica.

En tanto en los aspectos estratégico-militares, como se mencionara al inicio de este trabajo, estas relaciones se inscriben en un nuevo concepto de seguridad cooperativa, que apunta, en el caso de las vinculaciones con el África Subsahariana, a fortalecer las relaciones en el Atlántico

37• La misión estuvo integrada por el Subdirector General para Europa y las Américas, Señor Tebogo Mafale y por el Director para América Latina y el Caribe, señor Johan Killian, ex embajador de Sudáfrica en Buenos Aires (1991-1995).

38• Cabe recordar que de acuerdo a las elecciones de 1994 y la anterior constitución, Sudáfrica contaba con un presidente, el Dr. Nelson Mandela y dos vicepresidentes, el Dr. Frederick De Klerk y el Dr Mbeki. Sin embargo, por disensos respecto a la nueva constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo ese mismo año.

39• Ubicando la relación entre Sudáfrica y la Argentina en el contexto de la globalización, alocución pronunciada por el Vicepresidente de la República de Sudáfrica, Sr T. Mbeki ante el CARI, Buenos Aires, Argentina. 10 de setiembre de 1997.

Sur. El tradicional enfoque de seguridad restringido a los aspectos ideológico-militares se ha ido ampliando progresivamente hasta abarcar aspectos vinculados a la estabilidad democrática, el desarrollo económico y un medio ambiente seguro. Ya durante el primer tramo de la administración **Menem** se produjo un florecimiento de las relaciones entre las Marinas argentina y sudafricana⁽⁴⁰⁾, centrado en el eje Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas estratégico económicas. En ese sentido aparecen coincidencias en 1992 tanto en el discurso del Canciller **Di Tella** en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la postura del entonces Almirante **Jorge Ferrer**, quien, durante su visita a Sudáfrica concretó una serie de acuerdos⁽⁴¹⁾.

¿Es posible la cooperación Argentino-Brasileña con Sudáfrica y el Africa austral?

En el plano de las aproximaciones intrasubregionales, se podría pensar en una articulación entre el Cono Sur Latinoamericano y el Africano, a partir de un acercamiento entre el MERCOSUR y Sudáfrica en la Comunidad de Desarrollo del Africa Austral (SADC). La propuesta de este tipo de cooperación se inscribe en el marco de la elaboración de estrategias innovadoras que permitan explorar todos los nichos que las nuevas realidades internacionales ofrecen. Tal como lo llevan adelante los países del norte con diferentes niveles de institucionalización, se pueden buscar nuevos modos de asociación multilateral y sectorial, a la manera de redes que entretejerán un novedoso entramado de relaciones, modificando o completando las ya existentes. En este marco, se sugiere como posible el modelo de cooperación Sur-Sur «para y no contra», como lo anuncia el profesor brasileño **Fernando A. Mourão**, partiendo del principio que los espacios regionales no deben apuntar a la exclusión de terceros.

191

Cuando hablo de cooperación sur-sur, me refiero a un concepto «aggiornado» de la tradicional cooperación sur-sur setentista. Según ésta, en el marco de la distensión a nivel del conflicto entre las dos superpotencias y de los éxitos de la concertación vinculada al shock petrolero del 73, se percibía la existencia de nuevos márgenes de maniobra sistémicos que habilitarían a los Estados del Sur con una capacidad de negociación política y económica hasta entonces impensada. En ese momento se discutía la cooperación técnica entre países en desarrollo, el incremento del comercio sur-sur y se pensaba posible el consenso respecto a cuestiones básicas de un nuevo orden internacional que los enfrentaba con demandas a los países del norte.

La realidad demostró que esta cooperación multilateral «en contra» era inviable e imprac-

40• Merece recordarse que aún cuando las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron cortadas entre mayo de 1986 y agosto de 1991, no había sucedido lo mismo con las vinculaciones existentes entre las respectivas marinas. Con la excusa de continuar las relaciones con su par sudafricano para sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicas, regulares desde los años 60, en el Consulado argentino en Sudáfrica se acreditó a un Capitán de Navío como Vicecónsul de Asuntos Marítimos, que en la práctica representaba al gobierno argentino.

41• Los objetivos de estos acuerdos fueron: el control del tráfico marítimo, la protección legal de las actividades que se realicen en la zona, el apoyo a las investigaciones científicas y su aplicación en el sector «contribuyendo a la paz y estabilidad de la región en la medida del aporte que pueda brindar al respecto», el esfuerzo conjunto «para la protección del medio ambiente y la búsqueda y salvamento en el mar para el resguardo de la vida humana, «Menem aceptaría una invitación oficial para visitar Sudáfrica», en Diario Clarín, Buenos Aires, 25 de setiembre de 1992.

ticable en un orden internacional, que aunque injusto, era dominado por centros de poder político y económico localizados en el norte. La década del 80 fue testigo de la desarticulación de las estrategias multilaterales setentistas de los actores del Sur. Pero América Latina, con el advenimiento de gobiernos democráticos, mostró la posibilidad de desarrollar políticas de concertación regional que trajeron alguna luz de esperanza frente a los problemas a enfrentar. Sin embargo esta concertación avanzó en el terreno político y no logró articularse en el terreno económico donde frente al serio problema de la deuda externa se optó por soluciones individuales.

La década de los 90 y la transición sistémica con el fin del orden de la guerra fría permiten imaginar nuevas alternativas de cooperación sur-sur selectiva, en término de actores y de temas, e incluso, en algunos casos triangulando con actores del norte. En este marco es posible avanzar en la cooperación funcional, en campos como el comercio y las inversiones, en la búsqueda de consensos respecto a cuestiones hemisféricas medioambientales y de seguridad, en áreas de transporte y pesca, entre otras, para aprovechar todos los espacios tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en la concertación multilateral.

El desafío es desarrollar estrategias que permitan enfrentar los problemas —muchos de los cuales son comunes— a través de un diálogo crítico que habilite ir construyendo lentamente un modo de pensar común (*like-mindedness*) a través del mayor conocimiento mutuo. Esto conlleva discutir cuales podrían ser las políticas más apropiadas para construir y consolidar vinculaciones horizontales entre Estados y grupos de Estados u organizaciones regionales para promover y defender intereses específicos en la arena multilateral.

La idea de un acercamiento MERCOSUR-SADC es aún un programa con débil agenda ya que no aparece como prioridad en las mencionadas organizaciones, o en los Estados que las componen. Sin embargo, a nivel del discurso gubernamental la idea parece haber ido creciendo más allá de los vaivenes que están sufriendo ambos procesos.

Leysens y Fourie (1997:160) afirman que la primera posibilidad de incrementar los lazos comerciales entre el MERCOSUR y la entonces SADCC⁴² fue planteada por el Presidente **Fernando Collor** en su visita a 4 países de la región. **Mourão** informa que la SADC fue invitada para participar como observadora en la reunión presidencial de Ouro Preto, en 1994⁽⁴³⁾.

Para 1995 la propuesta fue lanzada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Embajador **Luis Felipe Lampreia** a sus pares sudafricano (**Alfred Nzo**) y mozambicano (**Leonardo dos Santos Simão**) cuando éstos visitaron Brasilia. Fue luego retomada por el Director del Departamento Africa y Oriente Próximo de Itamaraty, Ministro **José V. Pimentel** en una reunión consultiva de la SADC en Johannesburgo, el 1 de febrero de 1996⁽⁴⁴⁾.

Posteriormente mencionada en las resoluciones aprobadas por los países miembros de la ZPCAS (Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur) en Sudáfrica en el mismo año y en

42• Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Africa Austral, entecesora de la SADC

43• MOURAO, Fernando Augusto, «Regionalismo e globalismo: percepcoes a partir dos casos do Mercosul e da Africa Austral», (mimeo, pág. 9).

44• Participamos de la reunión de la SADC, cuya evolución acompañamos con toda atención en vistas de la posibilidad futura, pero real, de establecer lazos concretos de intercambio y compromisos de liberalización comercial entre MERCOSUR y SADC en Discurso do Ministro do Estado das Relacoes Exteriores, Embaixador Luis F. Lampreia, por ocasio do almoco que lhe oferecemos os Embaixadores africanos acreditados junto ao Governo brasileiro, Brasília, 2 de maio de 1996 (<http://www.mre.gov.br/sei/africa1.htm>).

Buenos Aires en 1998. En tanto en marzo de 1997 se produjo la visita del secretario general de la SADC, **Kaire Mbuende**, a la sede del Mercosur en Montevideo, aunque su viaje fuese cuestionado por ser una decisión personal sin respaldo de los representantes de los países miembros.

La cooperación SADC-MERCOSUR formó también parte del discurso del vicepresidente sudafricano **Tabo Mbeki** en ocasión de su visita a la Argentina y Brasil en setiembre de 1997 y del presidente **Nelson Mandela** en el mencionado viaje a Buenos Aires y Ushuaia en julio de 1998.

En su visita a Sudáfrica en febrero de 2000, el Ministro Lampreia mantuvo conversaciones con **Alec Erwin**, Ministro de Comercio e Industria sudafricano, no solo sobre los acercamientos MERCOSUR-SADC, sino sobre la posibilidad de un área de libre comercio entre MERCOSUR y SACU⁴⁵ y también sobre la estructuración de un grupo informal que incluiría a países como Egipto, India y Nigeria, (llamado G7 del sur) que podrían plantear posiciones comunes en la OMC, en función de las afinidades ya demostradas en la última reunión de Seattle.

En este marco el entonces canciller brasileño, invitó a su par argentino **Rodríguez Giavarini** a evaluar la posibilidad de participar vía MERCOSUR, de un acuerdo de libre comercio que Brasil estaría negociando con Sudáfrica, y que incluiría a todos los socios del proceso de integración, para evitar perforaciones en la tarifa externa común. El hecho que el socio africano sea ahora sólo Sudáfrica y no el proceso de integración SADC, como venía siendo planteado, se debe a la persistente crisis que está viviendo la SADC, la cual momentáneamente la inhabilita a avanzar en cualquier negociación extrarregional.

La idea de conducir el tema en tres etapas se fundamentaba en la necesidad de buscar una gradual apertura de los mercados, lo cual permitirá la identificación de productos a ser negociados, pues el actual comercio MERCOSUR-Sudáfrica aún no tiene volumen suficiente para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes. Estos plazos, también fueron pensados para facilitar la aceptación del esquema por parte de las respectivas comunidades empresariales, que tendrán así tiempo para poder identificar sus intereses.

Los resultados de las negociaciones se observaron en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR en Florianópolis, ocasión en la que se firmó un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica, el 14 de diciembre de 2000, con la presencia del presidente sudafricano Tabo Mbeki⁴⁶.

Por el mencionado acuerdo, las Partes constituyeron una comisión negociadora que deberá intercambiar información sobre el arancel vigente en cada Parte, sobre comercio bilateral y con terceros países, sobre las respectivas políticas comerciales y sobre acceso al mercado de ca-

...A pesar de la escasa tradición en el desarrollo de políticas y acciones de concertación y negociación, esta nueva experiencia debe ser capitalizada para avanzar en la implementación de una práctica —necesaria y mutuamente provechosa— que incrementará el poder de negociación de ambos estados, combinando universalidad de intereses con modestos recursos...

45• Unión Aduanera de Africa Austral

46• Aprovechando la ocasión, Mbeki y de la Rúa mantuvieron una reunión de trabajo bilateral.

da Parte (art. 5). Se comprometieron además a estimular las actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, estandarización y calidad de productos alimenticios.

El comercio de Brasil y Argentina con Sudáfrica en los 90

En este marco se hace pertinente avanzar en una descripción de las actuales relaciones comerciales de Brasil y Argentina con Sudáfrica para saber cuál es el piso desde donde avanzarán las negociaciones.

Con respecto a Brasil, la tendencia ascendente en las exportaciones a Sudáfrica de los años 1988 y 1989 continúa en los 90, llegando a exportar en 1997 más de 300 millones de dólares. Sin embargo el porcentaje de Sudáfrica sobre el total de las exportaciones al África ronda en un 16%. Las importaciones también aumentaron notablemente a partir de 1993, con el pico más alto en 1996, mostrando así una balanza comercial desfavorable para Brasil entre los años 1994 y 1998.

En el caso de Argentina, también continúa la tendencia ascendente de las exportaciones de la década anterior, con cifras que superan los 200 millones de dólares salvo en 1990, 1991 y 1993. La incidencia de estas ventas sobre el total exportado al África es superior al 20%. Las importaciones también ascienden en 1994, manteniéndose más o menos constantes por 5 años. La balanza comercial es sólo desfavorable en 1983. Pero la incidencia de las importaciones de Sudáfrica en las totales de África es notable, alcanzando el 92,49% en 1990 y el 83,50% en 1992. Sin embargo para el 2000 llegó a sólo 19,19%.

Cuando comparamos los montos de las exportaciones brasileñas y argentinas a Sudáfrica, observamos cifras no tan dispares, pero más erráticas en el caso de la Argentina, con montos superiores en este último país en tres años: 1992, 1995 y 1999.

En tanto la incidencia de las exportaciones a Sudáfrica sobre el total de las exportaciones al África de Brasil y Argentina es similar, con porcentajes levemente superiores en el caso argentino. En tanto en las importaciones brasileñas de Sudáfrica se ve la diferencia, porque son notablemente mayores que las argentinas, aunque no se correspondan con el mayor proveedor africano de Brasil.

En efecto, los montos que muestra Brasil son mucho más altos que la Argentina y ascendentes hasta 1996, punto máximo (Brasil importó 418 millones de dólares y Argentina 105) para luego descender hasta 1999 y repuntar. En tanto las importaciones argentinas, ascendentes desde 1990 (19 millones de dólares) hasta 1995 (124 millones), descienden los dos últimos años.

Si estos datos los colocamos en el marco del descenso notable que tuvo en los 90 la participación del comercio de Brasil con África en el comercio global brasileño —en las exportaciones descendió de un promedio de 5% en los 80 a un 3.05% y a casi la mitad en las importaciones—, la relevancia de las cifras es mucho mayor, mostrando la incidencia de Sudáfrica en el comercio exterior de Brasil.

Con respecto a la Argentina, la incidencia de las exportaciones al África sobre el total exportado se mantuvo más constante que la década anterior y en niveles similares, promediando un 4% (mostrando en principio mejores porcentajes que Brasil).

En tanto la incidencia de las importaciones de África sobre el total se mantuvo en los mismos bajos porcentajes de la década anterior, a pesar del notable aumento que tuvieron las importaciones argentinas, mostrando la relevancia de Sudáfrica como principal proveedora afri-

Esquema 1

Balanza comercial Brasil - Africa do Sul 1990 / 2000

Dólares

Años	Exportações	Importações	Saldo	% X/Total Africa	% M/Total Africa
1990	166.285.077	80.481.098	85.803.979	16,43 %	13,92 %
1991	160.773.817	75.495.979	85.227.838	15,54 %	9 %
1992	172.303.231	95.320.138	76.983.093	15,14 %	17,30 %
1993	189.569.867	135.245.774	54.324.093	17,04 %	11,64 %
1994	223.540.000	244.029.334	-20.489.334	16,57 %	22,76 %
1995	260.928.028	336.941.472	-76.013.444	16,45 %	28,54 %
1996	291.085.594	410.411.517	-126.525.923	19,11 %	24,75 %
1997	331.675.159	351.396.860	-19.721.701	21,82 %	17,61 %
1998	219.885.594	287.379.266	-67.493.672	13,32 %	15,80 %
1999	237.215.156	172.349.815	64.865.341	17,75 %	7,76 %
2000	302.141.830	227.578.602	74.563.228	22,43 %	7,83 %

Esquema 2

Balanza comercial Argentina - Africa do Sul 1990 / 2000

Dólares

Años	Exportações	Importações	Saldo	% X/Total Africa	% M/Total Africa
1990	83.361	19.929	63.432	20,07 %	20,07 %
1991	73.789	56.344	17.445	18,26 %	18,26 %
1992	225.552	88.996	136.556	32,59 %	32,59 %
1993	79.242	98.550	-19.308	19,62 %	19,62 %
1994	180.463	100.370	80.093	33,34 %	33,34 %
1995	337.732	124.475	213.257	37,65 %	37,65 %
1996	246.994	105.029	141.965	21,94 %	21,94 %
1997	302.978	109.449	193.529	23,86 %	23,86 %
1998	248.756	110.659	138.097	22,51 %	22,51 %
1999	308.4443	93.458	214.985	27,84 %	27,84 %
2000	243.026	85.142	157.884	22,61 %	22,61 %

195

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en: •Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. •Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). •COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO, Buenos Aires. •Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, SECEX: Secretaria de Comércio Exterior, Brasília.

cana de la Argentina

Consideraciones finales

Hasta mediados de la década de los 80, Brasil implementó una política africana respondiendo a una conjunción de imperativos político-diplomáticos, económicos y estratégicos sustentados en un discurso culturalista. El Ministerio de Relaciones Exteriores gozó de autonomía para desarrollar estrategias y acciones, respaldadas por el Estado brasileño. Aunque no se produjo la

ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica, Itamaraty mantuvo un bajo perfil, no impidiendo la consolidación de vinculaciones comerciales. La «política de gestos» tuvo su concreción en el reconocimiento de la independencia de Angola, aún contra las presiones de Portugal.

En tanto Argentina desarrolló una política por impulsos, espasmódica y discontinua, a cargo de iniciativas personales de diplomáticos o de empresarios, las cuales pudieron concretarse en la medida en que no fuera «costoso» en términos políticos o económicos. El «nudo gordiano» en las relaciones con el África Subsahariana lo constituyó su ambivalente política con Sudáfrica.

Cuando a mediados de los 80 se definió una «estrategia para el África» con la ruptura de relaciones diplomáticas con Pretoria —decisión que fue tomada en el nivel más alto— el marco sistémico impuso condicionalidades que frustraron el acercamiento.

En los noventa, la tradicional política africana de Brasil sufrió modificaciones al compás de los nuevos diseños y estrategias de inserción internacional. Si bien persiste una cierta política africana, ésta es muy selectiva, en función de las necesidades económico-comerciales y respaldándose en el discurso culturalista.

La diferencia radica en que ahora el acercamiento es selectivo; se priorizan las variables económicas y se involucra a sectores privados internos, demandando mayor compromiso y participación. Sin embargo, las condiciones para avanzar en el desarrollo de relaciones económicas transatlánticas están cada vez más influidas por el creciente proceso de globalización de la economía mundial con sus consecuencias negativas para los actores del sur.

No obstante, desde la perspectiva política y teniendo en cuenta la escasez de recursos, Brasil y Argentina podrían desarrollar una «política de gestos» —particularmente en los ámbitos multilaterales, donde existen más coincidencias que las que aparecen en la superficie— que sería muy apreciada por los países africanos, buscando y brindando apoyos en cuestiones de interés común.

En este escenario de selectividad con el continente africano, Brasil y Sudáfrica han planteado avanzar en la relación bilateral jugando un rol dinamizador de las relaciones transatlánticas.

La diplomacia brasileña, reconociendo su rol de global trader, está buscando nuevas áreas de inserción internacional y, en esto, Sudáfrica y los países de la región austral ofrecen una importante gama de oportunidades para dar un nuevo ímpetu a la ofensiva brasileña al África.

Argentina, en tanto, a pesar del anunciado «selectivismo de la administración Menem», prácticamente abandonó al África Subsahariana, concentrando «sus impulsos» casi exclusivamente en Sudáfrica. No obstante, desaprovechó oportunidades y el actual gobierno apenas consigue colocarse a la zaga de Brasil, el cual insiste en incrementar las relaciones con Sudáfrica bajo el paraguas del MERCOSUR.

Quizás, la tibieza argentina podría ocultar temores sobre una probable competencia sudafricana en el mercado brasileño, ya que, en los hechos, es mucha la distancia entre Brasil y Argentina en sus relaciones con Pretoria.

Sin embargo, me parece importante no desperdiciar esta iniciativa inédita a concretarse próximamente. Formada por más de cien empresarios de los cuatro socios del MERCOSUR, que por primera vez se unen en un viaje para promover conjuntamente sus productos en el exterior, la mencionada misión comercial conjunta constituye un desafío y un «test case». Sobre todo en estos momentos difíciles que está viviendo el proceso de integración regional, con un comercio intrarregional semiparalizado, la idea de promoción comercial conjunta ofrece una

ventana de oportunidades que cumpliría un objetivo fundacional del MERCOSUR: integrarse para competir en el mundo.

La elección de Sudáfrica se debe a tres motivos: el deseo de incrementar la aproximación política, el potencial del mercado (Sudáfrica tiene 40 millones de consumidores y se constituye en base exportadora para toda la región) y el hecho de que avanzando en los negocios, se contribuye indirectamente en la negociación y efectivización del convenio marco firmado en el 2000.

En efecto, previo a la misión comercial conjunta, los negociadores de los 4 países MERCOSUR y de Sudáfrica, trabajarán en una segunda ronda de conversaciones para avanzar en la concreción del acuerdo de Libre Comercio, a través de las primeras rebajas recíprocas en los aranceles de importación, aplicándose un sistema de negociación caso por caso.

Los avances dependerán en gran medida de la combinación de decisiones políticas acertadas y de las acciones de los sectores económicos privados, como así también de la habilidad para encontrar áreas complementarias o asociarse en las competitivas para buscar una inserción competitiva común.

Un dato a tener en cuenta es que las exportaciones argentinas a Sudáfrica están constituidas sustancialmente por productos agroalimentarios, cuya comercialización es en general controlada por empresas multinacionales, quiénes deciden dónde y cómo vender en función de análisis globales del mercado. En tanto en las exportaciones brasileñas predominan los productos industrializados, con participación importante de empresas como Embraer (aviones) y Daymiller Benz (automotriz).

A pesar de la escasa tradición en el desarrollo de políticas y acciones de concertación y negociación, esta nueva experiencia debe ser capitalizada para avanzar en la implementación de una práctica —necesaria y mutuamente provechosa— que incrementará el poder de negociación de ambos estados, combinando universalidad de intereses con modestos recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- **Altemani De Oliveira, Henrique, (1987).** *Política Externa Brasileira e Relações Comerciais Brasil-África*, Tesis de Doctorado, Sao Paulo, USP
- **Lechini de Alvarez, Gladys (1986).** *Así es Africa. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina*, Buenos Aires, Fraterna
- **Lechini de Alvarez, Gladys (1995).** *Las relaciones Argentina—Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*, Rosario, CERIR
- **Mourao, Fernando y Altemani De Oliveira, Henrique, (2000)** «Política africana no Brasil», mimeo
- **Pimentel, José Vicente, (2000).** «Relações entre o Brasil e a África Subsahariana», en Revista Brasileira de Política Internacional, Año 3, Nro. 1, págs. 5-23
- **Roelofse-Campbell, Zélia, (1999a).** «President Mandela Strengthens relations: State visit to Brazil and Argentina, and address to the MERCOSUR summit at Ushuahia», en UNISA Latin American Report, Vol. 15, Nro. 1
- **Roelofse-Campbell, Zélia, (1999b).** «Consolidating ties between Brasil and South Africa: an interview with Ivan Cannabrava», en UNISA Latin American Report, Vol. 15, Nro. 2
- **Sombra Saraiva, José Flávio, (1996).** *O lugar de África. A dimensao Atlântica da Política Externa Brasileira (de 1946 a nossos dias)*, Editora UNB, Brasília

Gladys Lechini de Alvarez

(Viene de principio de artículo)

- Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R.)
- Master en Ciencias Sociales con Orientación en Ciencia Política (FLACSO)
- Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
- Profesora titular de Relaciones Internacionales y Directora de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R.
- Directora de Proyectos del CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario)
- Ha publicado *Así es Africa. Su inserción en el mundo y sus relaciones con Argentina* (1986), *Las Relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem* (1995), capítulos de libros y artículos en revistas especializadas.

Gustavo Marini

Licenciado en Ciencia Política

Profesor de Economía Internacional en la UNR

Entre la impugnación al orden mundial unipolar y la competencia por conducirlo

Entrevista a Gustavo Marini

199

¿Quiénes son los actores con capacidad de desarticular el orden internacional actual?

El escenario internacional post atentados del 11 de septiembre de 2001; el unipolarismo norteamericano y sus enemigos a largo y corto plazo; la inminente reformulación de los organismos internacionales constituidos sobre la lógica de un mundo bipolar; el crecimiento económico sostenido de China y la tendencia mundial a conformar grandes regiones en el mundo; como así también la política exterior Argentina; su estrategia de inserción en el mundo; el MERCOSUR o el ALCA y sus posibilidades regionales, son algunos de los temas que aborda el Lic. Gustavo Marini ante Desarrollo y Región.



Desarrollo y Región: ¿Cómo definiría el contexto internacional del último período, pos 11 de septiembre? ¿Qué tendencias y patrones se pueden marcar en el sistema internacional?

•**GM:** Definitivamente el 11 de septiembre trae enseñanzas interesantes. La primera es que hay que abandonar la idea de que la política internacional es un juego entre estados. Están interviniendo otros actores económicos, políticos e ideológicos no gubernamentales y cada uno tiene una capacidad de acción internacional. A estos actores antes se los veía en términos locales, pero ahora poseen una importante capacidad para alterar o impugnar el esquema de poder mundial.

El 11 de septiembre es una demostración de voluntad y capacidad de operar de este nuevo tipo de actor, el terrorismo internacional, en el centro mismo del sistema global, esto es dentro del territorio de los EE.UU. y que viene a sumarse a otros actores, como las empresas multinacionales, la banca internacional, los grupos de presión y los medios de comunicación que están modelando el nuevo orden mundial. Sin embargo, es claro que no es apropiado equipararlos a todos, ya que existen diferencias tanto en términos de legitimidad como de intenciones. Algunos impugnan al sistema y otros compiten por conducirlo.

Básicamente, el 11 de septiembre es una impugnación al unipolarismo norteamericano, que se fue acrecentando con la disolución de la URSS, a partir de la cual EE.UU. apareció como la potencia hegemónica, ganadora y única en el mundo con capacidad para dictar reglas comunes. Esta situación no se notó demasiado durante la presidencia de Bill Clinton en tanto llevaba adelante una política dialoguista con el resto del mundo y EE.UU. tuvo una fuerte recuperación económica. Pero con la llegada de George Bush a la Casa Blanca y con la vuelta a ciertas prácticas unilaterales, la impugnación al poder norteamericano es un hecho, y creo que esto se va a volver a expresar de una u otra manera por parte de diversos actores (no solamente a través del terrorismo internacional). Es muy difícil que todo el mundo acepte pacíficamente y resignadamente un unipolarismo.

•**DyR:** ¿A este fin del unipolarismo lo enmarcaría, en lo que se denominó como «choque de civilizaciones» o en un mundo de ruptura estructural?

•**GM:** El planteo de choque de civilizaciones de Huntington también obedece a la necesidad

estratégica de identificar la línea que divide amigos de enemigos. Después de la desaparición de la URSS, y no existiendo otros estados en capacidad de impugnar el esquema unipolar norteamericano, se hace necesario aumentar el nivel de agregación y ya no hablar de estados sino de cultura. En este sentido, los enemigos de los EE.UU. no es tal o cual estado con una determinada ideología, sino que es un conjunto de estados que están reunidos en torno a un patrón cultural que puede llegar a oponerse a nuestro patrón cultural occidental de economía de mercado y democracia representativa. Fue un intento de expresar el mundo en términos de ruptura cultural.

Yo creo que no es totalmente así, ni siquiera Huntington pensó en dividir el mundo de esa manera, porque todos sabemos que las líneas divisorias a nivel mundial son muy volátiles. Pero siempre es un desafío analizar como se relaciona occidente con el resto del mundo oriental y musulmán. Creo que es interesante el planteo porque muestra que siguen existiendo conflictos.



201

•**DyR:** Fue una respuesta a Fukuyama en el contexto de principios de los noventa?

•**GM:** Si. Fukuyama plantea el fin del conflicto por el triunfo de EEUU en la Guerra Fría, pero Huntington le contesta que aún queda mucho por resolver y que si EE.UU. había resuelto su victoria política, económica e ideológica sobre la Unión Soviética, lo que correspondía ahora era plantear la lucha o el conflicto en un nivel superior, y este es el nivel cultural. Ya no discutimos la economía de mercado, en realidad lo que discutimos son los valores de la cultura. Y frente a eso, dicen en los EE.UU., nos enfrentamos a dos amenazas: el mundo oriental y el mundo musulmán.

Pero en realidad, Huntington es muy claro: al identificar en el largo plazo al verdadero enemigo dice que el único que tiene capacidad de competir estratégicamente con los EEUU es China. Subsidiariamente, en el corto plazo, nos encontramos que estamos combatiendo en realidad con una parte del mundo musulmán, que es el fundamentalismo islámico. Pero en una perspectiva a largo plazo, el interés estratégico de los EE.UU. está centrado en la relación con China. Y efectivamente esto es así. Fíjate vos que en los primeros meses del gobierno de Bush lo que se veía era un deterioro de la relación con China hasta el 11 de septiembre.

Obviamente, el acto terrorista fue tan fuerte que de alguna manera dejó de lado cualquier otra discusión que no fuera esa.

El 11 de septiembre congela, reduce el nivel de esa centralidad de la relación entre EE.UU. y China y dejó solamente la cuestión del enfrentamiento con el fundamentalismo islámico. Este es un debate —el de las relaciones con China— que todavía no está saldado en los EE.UU.

No es ni la primera ni la última vez que China aparece en el debate de la política exterior de los norteamericanos. Creo que esta es una cuestión que va a volver a aparecer en el nuevamente.

•**DyR:** Hay tres situaciones para abordar en el escenario actual, que son: a) el 11 de septiembre que marca una crisis o una refundación del sistema de seguridad mundial; b) la incorporación de China a la OMC; y c) el posicionamiento del euro frente al dólar. ¿Qué opiniones le merecen estos temas?

•**GM:** Respecto del primer tema, la reformulación del sistema de seguridad norteamericano, claramente es una necesidad de los EE.UU. El atentado demuestra que hubo fallas, uno no puede decir que estuvo todo bien, porque existían advertencias previas, ya que fue el segundo atentado a las torres (el primero ocurrió con una camioneta con explosivos que no logró derribarlas). Esto marca algo interesante, en general el sistema de seguridad norteamericano estaba pensado para confrontaciones con otros estados o grupos fuera del territorio. Ya el primer atentado fue un aviso importante que parte de la pelea mundial se iba a desarrollar al interior del territorio norteamericano. Y este tipo de amenaza es algo a lo cual EE.UU. no estaba acostumbrado.

•**DyR:** ¿Ya no existe la teoría de la contención?

•**GM:** La teoría de la contención fuera de las fronteras ya no existe más porque se va a combatir tanto adentro como afuera. La Teoría de la Contención fue una racionalización teórica, contextualizada históricamente, de la voluntad norteamericana de detener el avance del comunismo tanto en el Este como en el Oeste, o sea tanto en Europa como en Asia. Expresada en estos términos la teoría de la Contención hoy no es aplicable. Esto está claro. De todos modos, el conflicto fuera de los EE.UU. no desaparece totalmente. Es importante destacar que están desapareciendo lo que es la oposición efectiva a los EE.UU. en términos de conflictos interestatales, salvo algunas reacciones aisladas y contestatarias de Cuba, Irak o Corea del Norte, en general, en el resto de los estados no hay ningún otro que demuestre una hostilidad efectiva hacia los EE.UU., o con capacidad de competir estratégicamente, al punto tal que se esta ampliando la OTAN con muchos países de Europa del Este, por ejemplo, con la misma Rusia que tiene un nivel de incorporación importante en la OTAN.

A este escenario se suma una nueva dimensión compuesta por las acciones del terrorismo internacional al interior del territorio norteamericano y esto es muy importante porque lleva a toda una reformulación del sistema de seguridad.

Probablemente siempre las instituciones cambian después de los hechos, es muy difícil tener la suficiente claridad de pensamiento como para adecuar primero las instituciones a un futuro que uno estima que se va a desarrollar. En realidad, el futuro se hace presente, los hechos suceden y después se adecuan las instituciones. Esto es, casi, mayoritariamente así. De modo tal, que el atentado fue el disparador para que el sistema de seguridad interna norteamericano se reformulara.

Sin embargo, esto no garantiza un éxito total. La posibilidad de un nuevo atentado pende como una espada de Damocles sobre los EE.UU. Por su dinámica, el terrorismo internacional tiende a producir un fuerte impacto psicológico y, entonces, necesariamente van a ser hechos traumáticos, que generan una gran conmoción tanto en lo interno como en el resto del mundo. Por supuesto esperamos que no se produzcan ninguno atentado más, pero nadie puede garantizar nada.

Con respecto a las otras cuestiones que me preguntabas creo que la Unión Europea está adquiriendo de manera progresiva preponderancia.. Lentamente la UE se está constituyendo en una

región totalmente integrada y está acortando distancia con los EE.UU. La unificación monetaria es muy importante y su éxito traerá consecuencias en la economía mundial: tales como la revalorización del Euro; la reformulación, todavía pendiente, del FMI, etc.

•**DyR:** Lester Tuhrow hablaba de tres regiones.

•**GM:** Es difícil encontrar que alguno de esos autores este totalmente equivocado, o que diga algo descabellado. Siempre tienen una parte de razón, la cuestión es establecer cuál es la cuota de razón que tienen.

Si me preguntas, ¿existe una tendencia mundial a la conformación de grandes áreas, bloques o regiones en el mundo?, yo diría que sí. En este sentido Tuhrow acertó, pero no fue el primero que lo dijo. Lo que pasa es que a mi todavía me cuesta entender la afirmación de Tuhrow en términos de gran competencia entre Europa y EE.UU. o Japón. Porque por ahora aparecen con un grado de complementación muy importante como para dividirlo en bloques distintos que compiten entre ellos. Hoy no es así. Si bien hay puntos de desacuerdo, algunos económicos importantes como el conflicto de los subsidios agrícolas u otros temas como el de las patentes o los transgénicos, verlos como bloques antagónicos y enfrentados resulta difícil. Hoy por hoy no lo vería de esta manera. Pero Europa existe, está adquiriendo una importancia cada vez mayor.

El tema del posicionamiento del euro respecto del dólar habría que evaluar si es una tendencia a corto o largo plazo. En realidad lo que se discutirá en los próximos tres o cinco años que se vienen es si va a haber una recuperación firme de la economía norteamericano o no. Si la economía norteamericano efectivamente se recupera lo más probable es que la revalorización del euro frente al dólar sea un «veranito» y que después el dólar retome un papel protagonista. Ahora, si la recuperación no se produce, y efectivamente el crecimiento económico de los EE.UU. queda «estancado», entonces esta revalorización del euro se mantendrá por un tiempo y probablemente la economía europea sea llamada a cumplir el papel de locomotora del crecimiento mundial.

203

•**DyR:** ¿Qué rol van a tener los organismos internacionales (BM, FMI, BID) en este nuevo contexto?

•**GM:** Otra de las características importantes del fin de la guerra fría y de la disolución de la URSS es que esto generó una reformulación de todos los organismos internacionales que se constituyeron sobre la lógica de un mundo bipolar y del orden de Bretton Woods, que son realidades que ya no existen.

Este es otro mundo. Entonces el GATT evolucionó en lo que se denomina «super GATT», que es la Organización Mundial de Comercio que tiene una personería jurídica propia, una institucionalidad propia, una capacidad de juzgar en la cual no hay derecho a veto, que tiene una cierta agenda propia con una dinámica independientemente de la voluntad de los estados, que en parte va consensuando y en parte imponiendo normas de acuerdo a las circunstancias. Podríamos decir que está conformando una legislación en el área del comercio internacional. Efectivamente, la OMC podría identificarse como un ministerio a nivel mundial, es decir, que de alguna manera es la primera institucionalidad (no quisiera ser tan duro) de un gobierno mundial, el primer ministerio de un gobierno mundial.

Lo que se está discutiendo es el segundo ministerio, que sería el FMI o una institución nueva que atienda las cuestiones monetarias y financieras a nivel mundial. Es decir, si efectivamente vamos a desembocar en un «super Fondo» y cuales van a ser las características de este super

FMI o como quiera llamárselo. La convergencia de las monedas nacionales en dos o tres monedas fuertes a nivel mundial parecería ser una tendencia compatible con la creación futura de este «super Fondo».

Algunos procesos vinculados a esta cuestión ya se están produciendo y otros son más lentos. Pero uno sabe que todo el mundo no trabaja a la misma velocidad, y lo que está claro es que esta sucesión de crisis financieras, que parecen no tener fin y que licúan el poder de las monedas nacionales, en algún momento van a requerir de cierta institución que efectivamente pueda poner orden.

Sería deseable llegar a esta convergencia en un proceso de negociación en el cual los intereses nacionales sean tenidos en cuenta y no que esto resulte como consecuencia de sucesivas crisis. No olvidemos que si bien éstas se dan más en la periferia en algún momento se expresarán también en los países centrales y esto va a ser muy problemático, doloroso y dañino para la economía mundial. Supongo que este no será el camino elegido.

•**DyR:** Y en esta nueva etapa ingresa China a la OMC, ¿cuáles son las tendencias que marca?

•**GM:** Quedó claro a finales de los '70 que se estaban produciendo un conjunto de cambios y transformaciones en el mundo desde el punto de vista tecnológico, económico, político y militar que, de alguna manera, hacían inviable la existencia de un mundo bipolar. Se puede decir que el mundo debía ser uno, y en todo caso las disputas debían pasar por otro eje que no fuera el ideológico. En ese entonces, tanto la URSS como China imaginaron un camino de inserción en el resto del mundo.

China empezó con una reforma de tipo económica en los '70. Por qué empezó primero China y después la URSS, bueno eso es difícil de responder porque hay cientos de causas importantes y cada una amplía el análisis.

Pienso que una causa muy importante es que a finales de los '60 el conflicto entre China y URSS era tal que estaban al borde de la guerra, y no de una guerra común, casi diría al borde de una guerra nuclear. En un momento, los soviéticos sondearon a los norteamericanos acerca de que opinaban si ellos bombardeaban con armas nucleares a la República Popular China. Por supuesto Kissinger —en ese entonces Asesor de Seguridad y luego Secretario de Estado— y el gobierno de los EE.UU. se opusieron vehementemente a esta posición soviética y, de alguna manera, los chinos percibieron el peligro.

Consecuentemente, a partir de los años '70 comenzaron un lento camino de restablecimiento del diálogo con los EE.UU. que terminó en la visita de Nixon y en una alianza primero estratégica y luego económica. Desde entonces, China comenzó un camino de transformaciones económicas primero y después un proceso más lento de reformas políticas.

En cambio la URSS demoró prácticamente una década más en comenzar a resolver esta cuestión y el camino elegido fue inverso. Primero la reforma política, para después intentar las reformas económicas. Los resultados están a la vista. Son dos realidades distintas, pero a China esta transformación no le costó el desmembramiento de nada, en cambio a la URSS no sólo le costó el desmembramiento del bloque sino, también, la disolución de la URSS en un conjunto de federaciones o repúblicas que están más o menos relacionadas entre sí. Pero China tuvo un poco más de éxito en esta transformación y alcanzó la posibilidad de crecer durante dos décadas ininterrumpidamente. Pase lo que pase en la economía mundial China siempre crece, y lo hace a un ritmo asombroso si uno la ve en perspectiva acumulativa, porque decir que un país creció un año 8 o 10 % quizás no significa mucho, pero afirmar que un país creció durante vein-

te años a una tasa del 8 o 10 % acumulativo, y más tratándose de un país como China, es realmente asombroso.

Entonces China, de una manera lenta, está cumpliendo el objetivo del desarrollo económico de convertir a ese país en una de las tres o cuatro regiones más importantes del mundo, junto con Europa, Japón y EE.UU. En otras palabras: China está en la mesa de los grandes.

Por ello, necesariamente se tuvo que asociar a la OMC y se tiene que incorporar al sistema financiero internacional. Habrá que ver de que manera, pero China no va a quedar excluida de esto.

•**DyR: este enfrentamiento entre EE.UU. y China es en términos estratégicos?**

•**GM:** Si. Según ciertos sectores en los EEUU sería el único adversario posible a la vista. Si uno mira a futuro el esquema internacional de acá a diez años, ¿quién puede impugnar el esquema unipolar norteamericano?: Europa no, porque se van a pelear en temas de comercio, pero tienen intereses de largo plazo que son comunes. No va a haber una disputa estratégica entre Europa y EE.UU. América Latina no tiene con que. Rusia está muy preocupada en ver como reconstruye su sistema económico y político. África tiene menos posibilidades aún que América Latina. Japón tampoco por las mismas razones del caso europeo. Además, la dinámica de la economía japonesa la hace muy dependiente de la norteamericana, porque tienen cientos de miles de millones de dólares en inversiones directas recíprocas. El único país que aparece con un cierto grado de libertad y de autonomía política como para decirle a los EE.UU. esto me gusta y aquello no, es China. Por lo tanto los estadounidenses perciben a este país como un adversario posible en el futuro inmediato.

•**DyR: Se observan algunos datos de esa impugnación?**

•**GM:** No, los chinos son muy cuidadosos en este tema. Están muy preocupados por seguir avanzando en su desarrollo económico y tecnológico. Consideran que no han logrado el estándar adecuado, y de ninguna manera van a enturbiar este objetivo de desarrollo estratégico de largo plazo con una disputa política. El objetivo de desarrollo es la máxima prioridad. A mediados de los '70 se fijaron una meta: equiparar su PIB a los niveles de PIB de los países avanzados, equiparar el nivel de desarrollo tecnológico. Hoy por hoy, China todavía no lo tiene. Si bien ha avanzado muchísimo, todavía le falta avanzar bastante y están muy aferrados a ese objetivo.

•**DyR: ¿Qué datos se tienen de ese nivel de desarrollo?**

•**GM:** China está cerca de duplicar su PIB cada 25 años, lo cual es asombrosamente interesante. En 50 ó 75 años se convierte (a este ritmo) en una potencia económica mundial. EE.UU. hizo eso en un siglo. Por otra parte desde una perspectiva político-estratégica y sin olvidar la desgracia que significaron los atentados del 11 de septiembre podríamos decir que a China le permitieron salir del escenario de conflicto. Es decir, abandonar ese primer plano que tenían en la agenda estadounidense y que, en principio, al gobierno de la República Popular no le interesaba tener.

•**DyR: Anteriormente habló acerca de que las sorpresas al sistema internacional iban a llegar por parte de los actores no estatales. ¿Podría profundizar ese criterio?**

•**GM:** Los principales problemas en el escenario internacional no son generados por un solo actor individual, por más que siempre uno trate de concentrar o focalizar territorialmente este tipo de cosas. Entonces, uno dice, el fundamentalismo islámico (Afganistán, Irak), invadi-

mos y bombardeamos el lugar, pero el problema no se termina porque el terrorismo no desaparece por eso. Estos actores, como por ejemplo el terrorismo o los grupos de interés económicos, no están absolutamente focalizados en un Estado o espacio específico, pero poseen la capacidad para desarticular el orden internacional actual.

Existen, además, otro tipo de actores que sin impugnar el orden disputan por la conducción del proceso político / económico mundial, o por su propia lógica de acumulación producen hechos que pueden ser desestabilizadores. No pueden considerarse actores enemigos del sistema, pero poseen capacidad de alterarlo con sus acciones. No necesariamente tienen que estar basados en una ideología anticapitalista. Por ejemplo, la banca internacional en el nombre del capitalismo y del libre mercado es capaz de desestabilizar toda América Latina. Hoy estamos caminando sobre el borde del precipicio. Todos sabemos que si la crisis Argentina degenera y se contagian Uruguay, Brasil, esto se puede convertir en un dolor de cabeza a nivel mundial. Una crisis en la Argentina es una cosa y otra muy distinta lo es una crisis de toda América Latina. Estos actores tienen la capacidad de sentarse a discutir el orden internacional y de forzar determinadas cuestiones.

•**DyR:** ¿Cuál es su evaluación de los últimos 10 años sobre la política exterior Argentina? ¿De las relaciones carnales a este momento de mendigaje internacional?.

•**GM:** Las relaciones carnales las rescato porque tuvieron muchos aspectos positivos como el hecho de reformular la política internacional Argentina. Ciertamente el nombre es muy poco feliz, y uno no está naturalmente predispuesto a identificarse con lo que esa frase expresa, más allá de que fue una forma muy provocativa de plantear el tema por parte del canciller Di Tella; pero tuvo muchas virtudes interesantes entre las que podemos plantear las siguientes:

206

— Se sinceró la situación de que Argentina tiene que tener un diálogo maduro con los EE.UU. que nos permita sentarnos a discutir cosas sin ideologizar la relación. Durante décadas, la Argentina innecesariamente adoptó un papel impugnador de los EE.UU. y esto tuvo un elevadísimo costo en términos de aislamiento internacional, de desarrollo económico, de inestabilidad política que no se vio correspondido con ninguna ganancia. Hemos sido uno de los países que más veces votamos en contra de los EE.UU. en organismos internacional, lo cual es una ridiculez si sólo se hace en base a un sentimiento anti -Washington y sin tomar en cuenta los intereses nacionales argentinos.

- Se abandonó la percepción errónea que tenemos los argentinos de creer que somos el centro del mundo y que los EE.UU. diseñaban sus políticas pesando en nosotros. Esto no es así, ellos tienen primero políticas e intereses globales y luego intereses locales.

- Permitted aprovechar las oportunidades que se produjeron con el fin de la guerra fría, momento en el que se abrió una coyuntura donde en ciertos aspectos se estaba «barajando y dando de nuevo». Es decir, se mostró que se dejaban de lado décadas de desentendimientos.

En estos aspectos, la reformulación de la política exterior argentina que llevó adelante la dupla Di Tella-Menem no tuvo ninguna crítica seria ni ninguna propuesta alternativa, salvo que uno se plantee estar situado en una postura ideológico-política antisistémica, al estilo Cuba. Es decir, que excepto desde esa posición «anticapitalista», no se alzaron voces críticas más allá ciertas cuestiones declarativas o instrumentales.

Creo que la política exterior de Menem ha sido bastante inteligente. Nos permitió abrir una nueva instancia de diálogo, no solamente con EE.UU., sino también con Brasil y Europa. Ade-

más, me parece que fue bastante positiva la decisión de plantear a la política exterior como una política pública importante y necesariamente activa.

Con la crisis de De la Rúa-Duhalde nuevamente hemos perdido esa capacidad de diálogo que teníamos antes.

Lamento que aquella política aparezca como un éxito personal de Menem o Di Tella, cuando muchos de sus aspectos deberían ser incorporados como una política de estado, una política mas institucional que tenga continuidad en el tiempo.

Argentina ha crecido y le ha ido económicamente bien cuando estuvimos insertos en el sistema internacional (como por ejemplo a fines del siglo XIX, mediados y fines del siglo XX). Siempre es discutible la cuestión de cómo se resolvió eso desde el punto de vista interno. El modelo agroexportador fue un éxito. Ahora bien, como se expresa en el plano interno es otra cuestión. El modelo de inserción de la década del '90 nos permitió superar una situación de agotamiento estructural desde el punto de vista económico y retomar algunos índices de crecimiento. Que se hizo internamente, como se resolvieron algunas cuestiones internas es otro tema. Por tal motivo es importante diseñar una política exterior que además de sus beneficios externos no tenga costos internos y genere un efecto derrame positivo hacia nuestra sociedad.

Actualmente, nos enfrentamos al debate sobre qué modelo de inserción tendremos, cuál va a ser nuestra estrategia competitiva de desarrollo. Eso está por resolverse. Ligado a dicho debate está la cuestión de la moneda por ejemplo. Menem propone la dolarización. Particularmente no estoy de acuerdo, no por una mera cuestión nacionalista, sino porque no es un proceso consensuado (como es el caso europeo donde hubo mecanismos de compensación, de políticas distributivas, etc.) La dolarización que propone el menemismo es una dolarización a la ecuatoriana, absolutamente unilateral. Obviamente, no tiene nada que ver con el proceso de convergencia europea con respecto al euro. Hay que ser sincero porque sino falseamos la realidad.

207

•DyR: ¿ALCA o MERCOSUR? ¿Puede haber un mix?

•GM: Si la Argentina dolariza, las posibilidades de avanzar en el MERCOSUR son limitadas. Existirá el MERCOSUR en términos de un acuerdo formal, existirán flujos comerciales, pero la dolarización establecerá una frontera insalvable en la integración con Brasil. La constitución de un mercado común requiere la coordinación de políticas macroeconómicas y con Argentina dolarizada esto no es posible, salvo que Brasil dolarice, lo cual por el momento no es pensable. Esta dolarización unilateral (porque EE.UU. no se va a sentar con nosotros a discutir su moneda ni está dispuestos a actuar como prestamista de última instancia) implica que no seremos dueños de la oferta monetaria local. La cantidad de dólares dependerá de los actores internacionales y el nivel de la moneda se vincula con el nivel de crecimiento, de forma que cuando los inversores ingresen divisas creceremos y cuando no habrá recesión.

Dejar de lado la soberanía monetaria en esos términos es abandonar el control del desarrollo económico, del ciclo económico a largo plazo. Además, tampoco tendríamos banca porque sería off shore. No controlas el desarrollo económico, no controlas las finanzas, no controlas la cantidad de moneda, ni el nivel de inversión. Es una decisión muy fuerte para que sea totalmente unilateral.

El ALCA habrá que verlo. Es un área de unificación comercial creada por EE.UU., cuyos tiempos son manejados por ellos. Depende de la decisión política interna de los norteamericanos, en el corto plazo no hay ALCA. Va a ser un proceso lento, no hay vía rápida.

● **DyR:** Las regiones pueden insertarse en esta crisis macro?

● **GM:** Esta crisis macro ofrece oportunidades en lo regional si se sabe como aprovecharlas. La crisis no invalida las políticas regionales, al contrario, debería acelerarlas. Puede ser que durante un tiempo (un año o un semestre) esto sea ciertamente dificultoso, desprenderse de este contexto nacional complicado, pero en cuanto la situación mejore quedará a la vista quienes aprovecharon la coyuntura y quienes perdieron tiempo. Las diferencias siempre se notan. El tema de las regiones es muy importante. Hemos perdido una década. Se puede apreciar como Cataluña, el País Vasco, así como otras regiones del mundo, tienen toda una experiencia en construir unidades territoriales más pequeñas con importantes capacidades de vinculación con el mundo externo.

La provincia de Santa Fe va un poco lenta, en términos de formular cuáles son sus propios intereses como región y como provincia y también está retrazada en la definición de los instrumentos para comenzar a desarrollar vínculos con el resto del mundo y no quedarse de brazos cruzados viendo que es lo que nos toca en el reparto de las migajas nacionales.

Tenemos que tener políticas más activas tanto desde el punto de vista de la política internacional como de la economía. No vamos a constituirnos en un oasis en un contexto de crisis general, pero esto minimiza muchos de los costos que uno paga y maximiza mucho las posibilidades y los recursos propios. Santa Fe debería hacer un esfuerzo adicional en los próximos años, donde se abre una instancia de reconstrucción política muy importante en nuestro país. En el mundo global se puede actuar internacionalmente sin desdeñar la configuración nacional. Esto no significa que yo quiera hacer de la provincia de Santa Fe una república independiente.

Tenemos que esforzarnos por revalorizar lo nuestro y por presentarlo al mundo para aprovechar las oportunidades. Es importante la Región Centro como posicionamiento regional dentro del MERCOSUR, tiene muchas potencialidades y hay que hacerlas valer, es decir, atraer inversiones, por ejemplo. Tenemos que elaborar una agenda local de perspectiva internacional. En otras palabras debemos internacionalizar un poco más la política de la provincia de Santa Fe. El mundo cambió definitivamente en los '70. Desde esa época hasta el presente estamos en un proceso inconcluso de construcción de un nuevo mundo y tenemos una oportunidad para hacer y decir algo. Santa Fe tiene una oportunidad para hacer y decir. Es necesario pasar de los discursos a los hechos. Si el debate no se institucionaliza, no se encarna en políticas y espacios públicos específicos quedará en palabras y discursos como otros tantos temas. ●

El presente dossier tiene como objetivo brindar al lector, desde la perspectiva de analistas de la talla del Dr. Juan Llach, del Dr. Jorge Castro, del Lic. Hugo Quiroga y del Lic. Marcelo Cavarozzi, definiciones acerca de temas suficientemente relevantes y complejos como para suscitar un debate amplio y plural. Con visiones en algunos casos compartidas y en otras contrapuestas, trazan su diagnóstico sobre la presente coyuntura Argentina y sus posibles causas, como así también los probables escenarios que vislumbran a futuro en sus aspectos políticos, económicos y sociales, tanto a nivel nacional como internacional, y en vistas de la proximidad del Segundo Bicentenario de la República.

¿Hacia dónde vamos?

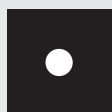


Entrevista realizada por Desarrollo y Región

Jorge Castro

211

«A la reforma bancaria y la reforma monetaria, habrá que agregar la puesta en marcha de otras dos reformas fundamentales: la reinención del Estado, cuyo eje es la descentralización política, y la reforma fiscal, fundada en la implantación de un auténtico federalismo tributario.»



DyR: A su entender, como definiría la actual circunstancia histórica por la que atraviesa la República Argentina?

•**JC:** La inteligencia política, a diferencia de la inteligencia académica, es siempre la inteligencia de una situación determinada. Busca identificar con precisión las características propias y particulares de esa situación, lo que tiene de singular y de intransferible. Por eso, la misión fundamental del pensamiento estratégico, antes incluso de contes-

nacional e internacional. Por el efecto combinado y acumulativo del «corralito financiero», el default y la devaluación, el país está sumido en el más absoluto aislamiento externo. Las consecuencias están a la vista. En los últimos treinta meses, el producto bruto interno cayó más de un 20 %.

Es la caída más violenta de toda la historia económica del país. Es también el descenso más abrupto que haya sufrido un país en los últimos años. La tasa de desempleo, que en diciembre del 99 ya era

alta, aumentó en más de un 50 %. El porcentaje de la población que vive por debajo del índice de pobreza, que también era elevado en el 99, aumentó en más de un 50 %. El producto bruto por habitante, que era de alrededor de 7.800 dólares, es de alrededor de 2.200 dólares. Las reservas monetarias del Banco Central descendieron de 33.000 millones de dólares a menos de 9.000 millones de dólares. La deuda externa, que en el 99 alcanzaba el

52 % del producto bruto interno, es tres proporcionalmente veces mayor, porque su monto supera hoy el 150 % del producto bruto interno de la Argentina. La tasa riesgo país, que era de 600 puntos básicos, es más de diez veces mayor, porque está por encima de los 6.000 puntos básicos.

«El aumento incesante de la marginalidad social repercute directamente en los índices de delincuencia y afecta severamente la seguridad pública. Pero la situación no golpea solamente sobre los sectores más humildes. Impacta asimismo en los sectores medios de la sociedad.»

tar el interrogante sobre «qué hacer», es responder a la pregunta previa sobre «de qué se trata». Más que las teorizaciones, importa entonces el análisis crudo y desapasionado de los hechos. Porque los hechos encierran su propia doctrina. La Argentina atraviesa una fenomenal crisis de confianza

JORGE CASTRO

• Presidente del Instituto de Planeamiento Estratégico

«la gobernabilidad es la «razón de Estado» en la era de la globalización.

La gobernabilidad no lo es todo, pero lo es casi todo. Sin ella, nada es posible. Menos aún enfrentar y resolver los desafíos que tiene por delante la Argentina y en especial el más importante de todos: el desafío social.»

Es, de lejos, la tasa riesgo país más elevada del mundo. El brutal incremento del costo de vida, y en particular de la canasta alimentaria, que es el índice que impacta con mayor fuerza sobre los sectores de

menores recursos, revela elocuentemente el carácter antipopular y socialmente regresivo de la devaluación monetaria. Cada punto de incremento en el índice de inflación coloca automáticamente por debajo del límite de pobreza a más de 120.000 compatriotas.

El aumento incesante de la marginalidad social repercute directamente en los índices de delincuencia y afecta severamente la seguridad pública. Pero la situación no golpea solamente sobre los sectores más humildes. Impacta asimismo en los sectores medios de la sociedad. En el transcurso del año, han cerrado ya decenas de miles de pequeños comercios. La confiscación de los ahorros golpea sobre la inversión y el consumo de la clase media. La pesificación asimétrica y la consiguiente ruptura generalizada de los contratos entre particulares lesionan severamente la seguridad jurídica y atenta contra el imperio del Estado de Derecho. El colapso del sistema bancario agrava la recesión, por la total desaparición del crédito. A pesar de la abrupta mejora nominal en el tipo de cambio tampoco existen indicios de un crecimiento de las exportaciones. La superficie sembrada será menor

que la de la última campaña agrícola. Esta tremenda catástrofe económica y social, que tiene características distintas pero dimensiones semejantes a las que padecía la Argentina durante el estallido hiperinflacionario de junio de 1989, tiende a profundizarse mientras no exista una recomposición del poder político.

DyR: Cuáles considera son las principales causas que llevaron al país a la presente coyuntura?

•**JC:** Una crisis de confianza es una crisis eminentemente política. Estamos ante una profunda crisis de gobernabilidad.. En términos políticos, la gobernabilidad es la capacidad para el ejercicio efectivo y continuado del poder político democrático. Es aquello que permite adoptar decisiones drásticas, incluso extremas, en tiempos de crisis. El concepto de crisis no es sinónimo de cataclismo. Crisis es la súbita irrupción de lo nuevo. Y el mundo que vivimos, que es un mundo en cambio permanente, es también, y por eso mismo, un mundo sacudido permanentemente por crisis sucesivas. Por eso, cabría decir que la gobernabilidad es la «razón de Estado» en la era de la globalización. La gobernabilidad no lo es todo, pero lo es casi todo.

Sin ella, nada es posible. Menos aún enfrentar y resolver los desafíos que tiene por delante la Argentina y en especial el más importante de todos: el desafío social.

En la década del 80, en América Latina la noción de gobernabilidad era de carácter institucional. Estaba asociada a la consolidación de las incipientes democracias de la región, surgidas del agotamiento de los regímenes autoritarios. En ese sentido, las sucesivas rebeliones «carapintada» fueron los últimos desafíos institucionales que afrontó la gobernabilidad de la Argentina. En la década del 90, luego del fin de la guerra fría y la aceleración del ritmo de la globalización de la economía, el concepto de gobernabilidad cambió de naturaleza. Pasó a convertirse en una cuestión de carácter fundamentalmente fiscal y monetario. Un gobierno que no logra mantener bajo control los principales resortes fiscales y monetarios empieza perdiendo poder y termina perdiendo el poder. En ese sentido, podría afirmarse que la renuncia anticipada de Raúl Alfonsín, en plena estampida cambiaria e hiperinflacionaria, constituyó la primera crisis de gobernabilidad de estas nuevas características.

La segunda de esas crisis, que estalló en vísperas de una situación semejante, fue el todavía reciente colapso del gobierno de la Alianza, que precipitó la caída de Fernando De la Rúa.

En términos históricos, podría decirse que, salvo muy breves períodos de excepción, la Argentina vivió un estado recurrente de ingobernabilidad desde 1955 hasta el restablecimiento de la democracia en 1983. La causa de esa situación era de índole institucional. Residía en la ilegitimidad del sistema político, basado en la proscripción del peronismo. En la década del 80, con la consolidación democrática y el cambio de época histórica, conocimos la primera crisis de gobernabilidad de naturaleza fiscal y monetaria. La década del 90 fue la única etapa de gobernabilidad de la Argentina después de 1955. Con la asunción del gobierno de la Alianza, comenzó un nuevo período de acelerado debilitamiento del poder político.

La disgregación de la coalición, que detonó en octubre del 2000 con la renuncia a la vicepresidencia de Carlos Álvarez, fue la causa principal de la parálisis del gobierno y el prólogo de su colapso en diciembre pasado.

El actual gobierno de transición, fundado en una coalición parlamentaria articulada entre las dos estructuras partidarias más poderosas de la Argentina, como son los aparatos políticos del peronismo y el radicalismo bonaerenses, tampoco fue capaz de restablecer la gobernabilidad del país. El adelantamiento del cronograma electoral es la confesión de ese rotundo fracaso.

«En términos históricos, podría decirse que, salvo muy breves períodos de excepción, la Argentina vivió un estado recurrente de ingobernabilidad desde 1955 hasta el restablecimiento de la democracia en 1983»

•**DyR:** Cuáles son, a su juicio, los probables escenarios que vislumbra a futuro, en los aspectos político, social y económico?

•**JC:** Las elecciones que se avecinan abren la posibilidad de reconstruir el vértice del poder político, que en el sistema constitucional y en la tradición histórica de la Argentina reside en la Presidencia de la Nación. En esa elección, competirán dos grandes fuerzas, en un escenario de alta polarización. Una de esas fuerzas será el peronismo, encabezado por Carlos Menem. La otra será una coalición, nucleada detrás de la candidatura de Elisa Carrió, que intenta recrear la experiencia del FREPASO, finalizada con la desertión de Álvarez y el eclipse de Graciela Fernández Meijide. En realidad, se trata de dos opciones electorales pero una sola alternativa de gobierno. Porque en el actual horizonte político, tras el patético final de la Alianza, sólo el peronismo está hoy en condiciones de garantizar la gobernabilidad de la Argentina.



En ese marco, el peronismo tendrá que encarar la construcción de una amplia coalición de fuerzas políticas y sociales que asuma la responsabilidad de avanzar hacia la reinserción internacional de la Argentina, a partir de la reformulación del MERCOSUR y la negociación de un acuerdo estratégico con los Estados Unidos, convertido en el país eje del actual sistema de poder mundial, y al mismo tiempo impulsar la reformulación del actual sistema institucional, que implica, entre otras cosas, la refundación del Estado (basada en una amplia descentralización), la reforma política, el federalismo fiscal y la regionalización del país.

Sobre esas nuevas bases políticas, será posible avanzar rápidamente en la resolución de dos cuestiones básicas: la reconstrucción del sistema financiero, absolutamente indispensable para la reaparición del crédito para la inversión y el consumo popular, y una profunda reforma monetaria, orientada hacia el restablecimiento de la estabilidad eco-

nómica y vinculada con la estrategia de la dolarización.

A la reforma bancaria y la reforma monetaria, habrá que agregar la puesta en marcha de otras dos reformas fundamentales: la reinención del Estado, cuyo eje es la descentralización política, y la reforma fiscal, fundada en la implantación de un auténtico federalismo tributario.

Esas cuatro grandes reformas estructurales, constituyen las bases indispensables para empezar a reconstruir, en un plazo máximo de noventa días, la confianza nacional e internacional en el presente y el futuro de la Argentina. A partir de esa recuperación de la confianza interna y externa, podrá reiniciarse el ciclo de la inversión y el consumo, para reingresar en la senda del crecimiento económico y del mejoramiento del nivel de vida del pueblo argentino.

Sin embargo, hay urgencias sociales que no pueden esperar. La búsqueda de un piso mínimo de dig-

nidad para todos los hogares argentinos, aún en medio de una dura transición económica, es una condición irrenunciable para el restablecimiento del orden público y de la paz social. Este enorme desafío social no demanda solamente la acción del Estado. Requiere apelar a la participación organizada de todo el pueblo argentino.

Resulta imprescindible entonces promover la constitución de una amplia Red Nacional de Solidaridad Social, con la participación de la Iglesia Católica, de las demás confesiones religiosas, de los sindicatos, de las cámaras empresarias y de las decenas de miles de organizaciones no gubernamentales que canalizan el sentido solidario y la formidable energía creadora del pueblo argentino.

En la actual situación de emergencia social, la prioridad fundamental de esa acción coordinada entre el Estado y las organizaciones de la sociedad es la resolución inmediata del problema del hambre y la desnutrición infantil, que afecta hoy a millones de compatriotas. No puede haber hambre en el país de los alimentos. Las propias organizaciones de la producción agropecuaria han ofrecido patrióticamente su colaboración voluntaria para resolver el problema. No es tanto una cuestión de recursos económicos. Es básicamente un tema de decisión política y de organización social.

•DyR: Ante la proximidad del Segundo Bicentenario de la República Argentina, que sociedad prevé para ese entonces, tanto a nivel nacional como internacional?

•JC: Hace más de treinta años, en su libro «La Hora de los Pueblos», Perón decía que «la política puramente nacional es ya casi una cosa de provincias. Hoy, todo es política internacional, que se juega adentro y afuera de los países». Esa visión estratégica tiene hoy más vigencia que nunca. En las nuevas condiciones históricas, el protagonismo internacional es condición para la existencia misma de la Nación. Este protagonismo no puede ser ya un protagonismo aislado y solidario. Es un protagonismo asociativo y solidario.

La Argentina tiene que construir poder dentro de esa nueva sociedad mundial. Hay que construir po-

der hacia adentro y poder hacia afuera. Porque no hay ninguna causa, por justa que sea, que tenga relevancia en términos políticos sin una estructura de poder que sea capaz de sustentarla. Y como es imposible construir poder al margen de las tendencias estructurales fundamentales de cada época histórica, esta estructura de poder tiene que darse a partir de una activa participación en el proceso de globalización económica y de integración política que caracteriza al mundo de hoy. Ese es el único camino viable para realizar lo que el Papa Juan Pablo II define como la «globalización de la solidaridad».

Se trata de impulsar un universalismo de raíz nacional. Porque una cosa es la globalización concebida como el hecho estructural de la época, derivado de la gigantesca revolución tecnológica de nuestro tiempo, y otra muy distinta es la ideología de la globalización, orientada a justificar el predominio de los más poderosos. Equiparar a la globalización como hecho estructural con el neoliberalismo como ideología sería como confundir al liberalismo con la Revolución Industrial. En ese sentido, la Argentina está obligada a articular un patriotismo acendrado y cabal, inspirado en la férrea defensa del interés nacional y en la afirmación irrestricta de la identidad cultural del pueblo argentino, con el desarrollo de una cultura de la asociación, como lo demanda la época.

Vivimos una era histórica de gigantescas transformaciones. Como sucede en toda época de grandes cambios, el mundo de hoy presenta colosales desafíos y enormes oportunidades. Es cierto que existen tremendas injusticias y desigualdades sociales verdaderamente formidables. Pero también es cierto que la revolución tecnológica ha colocado a disposición de la Humanidad nuevas y poderosas herramientas para corregir esas injusticias y esas desigualdades. Se ha ensanchado el campo de lo posible.

Sólo las visiones reaccionarias son pesimistas en relación al porvenir. Y esa aseveración es doblemente válida para la Argentina, un país maravilloso, dueño de un extraordinario destino. ●



Juan Llach

DyR: A su entender, como definiría la actual circunstancia histórica por la que atraviesa la República Argentina?

J Ll: Es una circunstancia parecida a la que atravesaron los países europeos a mediados del siglo XIX, durante la llamada guerra civil europea. Pero creo que el modo de salir de ella, aunque conflictivo, será diferente. De lo que se trata es de la incorporación de las masas a la democracia y a la sociedad de consumo, proceso que siempre ha sido conflictivo (recordar también la crisis de 1929 en los EEUU, de la que no se recuperó hasta la segunda guerra mundial).

DyR: Cuales con las principales causas que llevaron al país a la presente coyuntura?

J Ll: El problema argentino comenzó el 6 de septiembre de 1930, cuando se quebró el orden institucional. Todavía no nos hemos recuperado de eso. En segundo lugar, la abundancia de recursos naturales generó una cultura de rentas, primero con proyección exportadora, luego bajo la forma de un mercadointernismo rentístico, pero en ambos casos con la creencia de que éramos por naturaleza

JUAN LLACH

• Director de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

un país rico. La aceptación de que ello no es así ha llevado mucho tiempo. En el ínterin, se fue reemplazando a los recursos naturales por el estado, en la creencia de que este puede crear riquezas de manera sostenida. Como ello, obviamente, no es así, condujo a seis grandes crisis macroeconómicas en los últimos 26 años: el rodrigazo en 1975, el fin de la tablita en 1981, la crisis pre-Austral en 1985, la hiperinflación en 1989-90, el tequila en 1995, y la gran crisis actual. Esto muestra que están equivocados quienes afirman que todo lo que sufrimos es producto de las políticas neoliberales: el viejo sistema de la sustitución de importaciones, inflación y economía cerrada eclosionó en 1975. La raíz de todas estas crisis ha sido la misma: el exceso de gasto y el déficit fiscal, financiado con deuda cuando se pudo y con emisión monetaria cuando endeudarse no fue posible.

DyR: Cuales son, a su juicio, los probables escenarios que vislumbra a futuro, en los aspectos político, económico y social?

J Ll: Soy optimista. Creo que el pueblo argentino elegirá bien en 2003, inclinándose por el realismo y por quienes ofrezcan soluciones a la dramática situación que vivimos, sólo comparable en su intensidad a la de 1890 (recomiendo leer sobre ese período). Con un gobierno legítimo, honesto y razonable, la economía argentina puede crecer 30% en tres años y, a partir de allí, crecer sostenidamente.

DyR: Ante la proximidad del Segundo Bicentenario de la República, que sociedad prevé para ese entonces, tanto a nivel nacional como internacional?

J Ll: Como insinué en la respuesta anterior, creo que podemos aspirar a ser un país de la clase media mundial poco después del Bicentenario.

Esto ya lo escribí en mi libro *Otro siglo, otra Argentina*, cuya tercera parte se llama, precisamente, *La Argentina del Bicentenario*, y contiene una cantidad de propuestas que, si se hubieran hecho entonces, nos habrían ahorrado todos los padecimientos presentes. ●

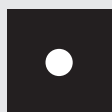


Entrevista realizada por Desarrollo y Región

Hugo Quiroga

219

«La Argentina no ha tenido en estos años una estrategia de largo plazo, lo cual impidió resolver la dependencia financiera externa, la reactivación de la estructura productiva y la reconstrucción de las capacidades estatales para obtener más autonomía.»

**DyR: A su entender, como definiría la actual circunstancia histórica por la que atraviesa la República Argentina?**

•**HQ:** La Argentina es un país desconcertado. Ha entrado en una era de decadencia y no pudo, por ende, cerrar el ciclo de país imprevisible.

Creo que ha tropezado con sus límites estructurales, por eso estamos ante un grave problema. En 1983 cuando se inicia la transición democrática se pensó que se encontraba allí la superación de la inestabilidad política y económica de tantos años, que se podía poner fin al hecho de un país imprevisible, y entiendo que éste fue uno de los grandes

vos rasgos, que por momentos la vuelven inédita. Si yo tuviera que describir a nuestro país, diría: «Argentina, la gran frustración». La insatisfacción es colectiva y la gravedad de la crisis ha llenado de asombro y desconcierto a sus propios habitantes y a la comunidad internacional. El problema de fondo de esta crisis, que por reiterado no pierde interés ante la falta de resolución, consiste en la ausencia de una estrategia coherente para mejorar la economía a largo plazo, que vaya más allá de los imperativos de estabilidad y ajustes a corto plazo. La Argentina no ha tenido en estos años una estrategia de largo plazo, lo cual impidió resolver la de-

pendencia financiera externa, la reactivación de la estructura productiva y la reconstrucción de las capacidades estatales para obtener más autonomía. No se construyó un proyecto común, un proyecto colectivo,

Si yo tuviera que describir a nuestro país, diría: «Argentina, la gran frustración»

propósitos comunes de la transición: salir de la imprevisibilidad. Lo que también se ha podido comprobar es que la crisis es un fenómeno recurrente. Luego de la caída de De la Rúa, en diciembre de 2001, y de la devaluación de enero de 2002, la crisis Argentina abre una nueva página en su larga historia. Obviamente, ella no está desconectada de los procesos anteriores, donde encuentra sus raíces históricas, pero ahora adquiere otros matices, nue-

con orientación estratégica y con cierto sentido nacional. Por tanto, la clase dirigente no pudo movilizar a toda la sociedad detrás de un proyecto común que nunca tuvo. Este es uno de los problemas de fondo. Por eso digo que la Argentina ha encontrado sus límites estructurales. Lo que se vivió del 83 hacia adelante fue una historia de políticas de estabilización y de políticas de ajuste; de ajustes permanentes. El Estado careció de la autonomía

HUGO QUIROGA

- Profesor de Teoría Política de la Facultad de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales de la UNR
- Investigador del Consejo de Investigación de la UNR Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la UNR
- Publicaciones:
 - El tiempo del «Proceso».
 - Conflictos y coincidencias entre políticos y Militares;
 - La Democracia que tenemos.
 - Ensayos políticos sobre la Argentina Actual
 - Filosofías de la ciudadanía. Sujeto Político y Democracia.

suficiente para imponer otra perspectiva y así poder enfrentar en mejores condiciones al liberalismo económico dominante. El conjunto de

los dirigentes, no sólo los políticos, no pudo comprender los cambios de época que se producían a fines de los años 70. Hasta el comienzo del Plan Austral en 1985, el propio Alfonsín no había llegado a percibir íntegramente la gravedad de la crisis Argentina ni los cambios de época que impactaban fuertemente sobre ella.

No olvidemos que Thatcher en Inglaterra y Reagan en Estados Unidos, a principios de los 80, representan esos cambios: con la crisis del keynesianismo una nueva teoría económica -la de la oferta- se había impuesto en el mundo. El gobierno radical comprendió tardíamente que el éxito de la transición democrática iba a depender de la interrelación de un proceso de reforma política y de reforma económica, en una palabra, de una transición dual. Esta incomprensión impidió que se enfrente de entrada a la doble tarea de instalación de la democracia y de instauración de una economía de mercado. La respuesta fue el plan Austral, cuando Sourrille, Ministro de Economía, llevó adelante un programa económico heterodoxo, que intentó acomodar el país a las nuevas condiciones del capitalismo mundial. La transformación profunda, que busca una inserción en el mundo, se da partir de

«...el Estado argentino es poco creíble, porque amparándose en una declaración de emergencia económica incautó los bienes de los ahorristas,

rompió allí un contrato que tenían los ahorristas con sus bancos.»

Carlos Menen. El replanteo de un nuevo país no obedece tanto a la inspiración de un preclaro grupo de hombres políticos sino al hecho de que «no se quiere nadar contra la corriente».

Como no existía un proyecto estratégico, se trató más bien de una adaptación a las nuevas exigencias del mercado internacional para crear condiciones de crecimiento en un sistema integrado de producción transnacional.

Creo que estos son los límites estructurales con los que se ha encontrado la Argentina de hoy, esto es, con su dependencia financiera externa y con un Estado poco creíble.

DyR: Cuáles considera son las principales causas que llevaron al país a la presente coyuntura?

•**HQ:** Para encontrar una respuesta comenzaría por describir la naturaleza de la crisis actual, buscando conectar el presente con el pasado, aunque en la pregunta anterior hice una referencia directa. Uno de los componentes, es la crisis de autoridad pública. No es una crisis de estos días, porque se inició antes del gobierno de De la Rúa. Ella tiene que ver con lo que decía anteriormente acerca de que el Estado argentino es poco creíble, porque

amparándose en una declaración de emergencia económica incautó los bienes de los ahorristas, rompió allí un contrato que tenían los ahorristas con sus bancos. El principio fundamental de todo Estado de derecho es la defensa de los derechos individuales, la vigencia del imperio de la ley. Estamos delante de un Estado que no respeta los derechos de propiedad por lo que puede confiscar los depósitos y ahorros de sus ciudadanos. En esta situación de inseguridad jurídica, los ciudadanos se encuentran en un estado total de indefensión. Las políticas decisionistas alteran el funcionamiento del Estado de derecho, olvidándose de las leyes y de las instituciones que deben respetar. Cuidado, porque el Estado de derecho es el lado razonable del Estado.

El Estado argentino también ha perdido capacidades estatales, por ejemplo, está alcanzando los límites de sus capacidades en un contexto de cambio que puede ser definido por una economía global. Ha perdido capacidad de decisión frente a su propia economía. Es una institución que ha perdido autonomía frente a la capacidad decisoria de las estructuras ubicadas fuera de sus fronteras. Concretamente, los organismos multilaterales de crédito, el FMI y el Banco Mundial, han restringido al máximo las decisiones de política económica y social del gobierno nacional, privándolo de la capacidad de utilizar ciertos mecanismos de intervención para dirigir la economía interna y asegurar las bases de su legitimación. Es un proceso que en la Argentina se agudiza enormemente, pero que se relaciona con la globalización de la economía. Todos sabemos que por fuera de nuestras fronteras se toman decisiones que tienen efectos o consecuencias en el interior de las mismas, por lo que cualquier Estado se encuentra limitado en su capacidad de acción.

Esto es parte de la crisis del Estado-nación. La pérdida de autoridad política y la vulnerabilidad del sistema de decisión se manifiestan igualmente cuando el presidente de la Nación no tiene el poder suficiente para gobernar, sus decisiones no tienen la fuerza vinculante necesaria, a pesar de su investidura y atribuciones constitucionales. Hay dificultades visibles en la toma de decisiones y las

que se adoptan a veces carecen de la entidad suficiente como para ser sostenidas. Hay un estado nacional con un poder disperso que debe enfrentar un poder confederal, el poder de los gobernadores, y el poder de los senadores, y esto también hace a esta crisis de autoridad pública.

También diría que hay otro contrato que se ha roto, y es el que está vinculado a la idea de representación política. El derrumbe del sistema de representación es otro de los componentes de la crisis actual. La incredulidad colectiva ha ganado terreno en la conciencia de los ciudadanos, que descreen, sospechan y desconfían de todos los dirigentes, especialmente de los políticos. El malestar de los ciudadanos es tan profundo que los dirigentes políticos no pueden circular tranquilamente por las calles ni asistir a lugares públicos sin temor a ser agredidos o repudiados. El malestar ya se ha transformado en desprecio, y esto es un signo muy preocupante. El vínculo de representación tiene un componente fiduciario, se apoya en la fe, en la confianza, y es esto lo que se ha quebrado. Hay una dimensión fiduciaria en la noción de autoridad política. Entonces, será muy difícil reorganizar la sociedad bajo el Estado de derecho y en el marco de la democracia, si los ciudadanos no tienen confianza en sus representantes.

Otro de los componentes de esta crisis es la decadencia de la clase dirigente. Cuando digo decadencia estoy pensando en el sentido más etimológico del término, declinación, justamente esa decadencia se vincula con lo que decía anteriormente, con la incapacidad de la dirigencia para movilizar a la sociedad detrás de un proyecto común y de clausurar el ciclo de país inestable. Si tuviera que marcar otro rasgo de la crisis actual, que me parece más inédito, diría que la Argentina ya es un país dual, nunca como ahora hubo una situación tan extrema de pobreza y de marginación social, un país que creció gracias a la educación pública y gracias al ahorro de sus habitantes, con una franja muy ancha de clase media. Las estadísticas dan cuenta de 18 millones de personas que viven debajo de la línea de pobreza, con 8 o 9 millones de indigentes, y este es un hecho inédito.



Otro aspecto preocupante de la naturaleza de la crisis actual, son las situaciones de violencia. La Argentina ha conocido situaciones de violencia de todo tipo, la violencia política de los años 70, la violencia social que genera la miseria. Hoy se vive una situación de explosión social que saca violentamente a luz la desesperanza y el descontento. La clave para entender la explosión social es el cansancio y la irritación de una sociedad agotada, que atraviesa por el valle de lágrimas de los ajustes, desde hace varias décadas.

Esta rebelión cívica es la expresión de un grupo social heterogéneo, que incluye a los sectores empobrecidos, desocupados y a segmentos importantes de la clase media. La reacción de los ciudadanos en las calles golpeando cacerolas, la convocatoria de las asambleas vecinales y el movimiento de los piqueteros, es una demostración visible del hundimiento del sistema de representación. La consigna «que se vayan todos», expresa igualmente el colapso del sistema de partidos y la negativa a enta-

blar una conversación, que se considera ya agotada, con los dirigentes tradicionales. Aunque se fueran todos, ¿qué viene después? Creo que esta idea es peligrosa, no se puede pensar en que los dirigentes políticos pueden ser reemplazados de un día para otro, los dirigentes políticos nacen y se forman en los procesos políticos. Sin duda, es necesaria una renovación política y el mejoramiento del sistema político. Otro rasgo muy importante de esta crisis es la situación de anomia generalizada, es decir, la ausencia de norma. La anomia significa que hay una situación social en la cual las normas que regulan el comportamiento de la gente han perdido vigencia. Pero el problema no sólo reside en las acciones colectivas sin reglas, que puede conducir a la descomposición social, sino también en la tendencia del Estado argentino a recurrir a la ilegalidad. De un Estado que incautó los bienes de los ahorristas, amparado en la emergencia económica, o cuando se busca la caducidad de los mandatos de los legisladores sin reformar la Constitución.

La anomia alude al escaso respeto a las leyes, a las instituciones deslegitimadas y a la sensación de impunidad. Para producir la caducidad de los mandatos, el gobernador Kirchner pretende sancionar una ley basada en la emergencia política, o el proyecto del senador Jorge Yoma basado en una emergencia institucional, o el proyecto del diputado Falú, que marcha en la misma dirección. La duración

dad en permanente emergencia, como sucede en la Argentina desde 1989 hasta el presente, porque de esta manera se coloca al orden democrático en el límite de la legalidad. La autonomía decisional del ejecutivo nunca puede ser absoluta si se aspira a permanecer en el marco de una democracia constitucional. En nuestro país la emergencia, la excepción, tiene un carácter permanente, este es otro de

«La separación entre gobernantes y gobernados es tan profunda,

que es posible imaginar un escenario de finalización de los partidos tradicionales, lo que echaría por tierra el clásico sistema bipartidista radical-justicialista que domina la política argentina desde mediados del siglo XX.»

los límites estructurales. En el orden financiero, se presenta un complicado problema con la inestabilidad de la moneda.

Así como en 1989 el colapso hiperinflacionario destruyó las reglas básicas de la economía y aniquiló la moneda, hoy la incertidumbre económica, la devaluación y la inflación en curso han hecho perder al peso su carácter de unidad estable de referencia. La consecuencia es que el dólar gobierna am-

224

de los mandatos lo establece la Constitución, ella fija el procedimiento. Desde mi punto de vista es uno de los graves problemas de la Argentina actual, porque la anomia no sólo tiene que ver con los ciudadanos que descreen de las instituciones sino con el comportamiento del Estado que no respeta las leyes. El régimen democrático no flota en el aire sino que está enmarcado en el Estado de derecho.

•**DyR:** Cuáles son, a su juicio, los probables escenarios que vislumbra a futuro, en los aspectos político, social y económico?

•**HQ:** Lo que vislumbro es la continuidad de un escenario de crisis. El próximo gobierno será un gobierno de crisis, lo que significa ampliar la esfera de atribuciones del ejecutivo para fortalecer su capacidad decisional frente a determinadas circunstancias históricas, en detrimento de los otros poderes. Los problemas de gobernabilidad no pueden justificarse sin más la estructuración de una socie-

dad en permanente emergencia, como sucede en la Argentina desde 1989 hasta el presente, porque de esta manera se coloca al orden democrático en el límite de la legalidad. La autonomía decisional del ejecutivo nunca puede ser absoluta si se aspira a permanecer en el marco de una democracia constitucional. En nuestro país la emergencia, la excepción, tiene un carácter permanente, este es otro de

plamente la economía y los ciudadanos se ven obligados, como antaño, a desarrollar estrategias de sobrevivencia frente a esa tiranía y frente a la devaluación de la moneda nacional.

Tanto la hiperinflación de 1989 como la crisis actual revelan la pérdida de confianza en el peso. Por consiguiente, el primer paso para empezar a resolver la crisis económica es recuperar la legitimidad de la moneda. La moneda (igual que el Estado) es fuente de cohesión social, es una institución social. El gobierno de crisis que surja tendrá que resolver este gran tema para disponer de un sistema financiero previsible, bancos y créditos funcionando, para que la economía pueda reactivarse, no hay otra posibilidad.

La confianza, a veces difícil de definir, es una «institución invisible», es fuente de legitimidad del poder político y de la legitimidad de la moneda. No descartaría además un escenario de mayor fragmentación social. Cuando desaparece la previsibilidad política y económica nace el temor a la de-

sorganización de la vida social. Quiero decir que no es fácil prever el curso futuro de los acontecimientos, en el ciclo que está naciendo no se puede descartar un escenario de disolución social y de violencia, y no estoy pensando en un golpe militar.

Finalmente, la compleja sociedad en la que vivimos no puede ser pensada solamente en términos de Estado democrático.

Los argentinos descubrimos en los últimos años a la democracia como orden político, pero no le prestamos demasiada atención al capitalismo como orden económico-social. Hay que repensar también el «capitalismo que tenemos».

•DyR: Ante la proximidad del Segundo Bicentenario de la República Argentina, que sociedad prevé para ese entonces, tanto a nivel nacional como internacional?

•HQ: Es muy difícil hacer predicciones. En el caso argentino, con cierto optimismo se podría pensar en la apertura de una etapa de recambio general de la dirigencia política. Más allá de toda apreciación positiva, el movimiento de las cacerolas, las asambleas vecinales y el movimiento de los piqueteros no parecen constituir la alternativa que reemplazará a los viejos dirigentes y superará el colapso del sistema de representación.

De todas formas, es posible pensar que la sociedad civil saldrá con la conciencia renovada, lo que abre espacios para la construcción de alternativas. El problema es saber cómo se reactivará la vida política, porque no es sólo la distancia entre sociedad y sistema político, sino saber si será posible recuperar, en el mediano plazo, a los partidos políticos como intermediarios entre lo político y lo social, entre lo individual y lo colectivo. Del saneamiento integral del sistema político dependerá también la suerte de la democracia.

La separación entre gobernantes y gobernados es tan profunda, que es posible imaginar un escenario de finalización de los partidos tradicionales, lo que echaría por tierra el clásico sistema bipartidista radical-justicialista que domina la política argentina desde mediados del siglo XX.

En el orden internacional, se acrecienta la hege-

monía de los Estados Unidos y el descontrol del sistema financiero global: el capital financiero carece de regulación. Un punto destacable es la revolución de las comunicaciones y el papel del conocimiento como factor de producción, lo que supone un desafío para la comprensión y funcionamiento del capitalismo, por eso se habla de una «economía del conocimiento».

Mientras se globaliza la economía se nota la ausencia de un Estado mundial, lo que genera una relación asimétrica. El Estado-nación y los actores políticos sin expresión transnacional, como el capital, tienen dificultades para coordinar la economía nacional que funciona como parte de un sistema integrado a nivel mundial. El fenómeno de la globalización nos obliga, entonces, a repensar la relación entre democracia y capitalismo. El problema es que la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia. El capitalismo genera desigualdades que la democracia, como fuerza igualadora, debe corregir. La globalización del capitalismo pone en entredicho el rol tradicional del Estado y la política, y, por ende, el papel de la democracia local. ¿Cuál es, entonces, el espacio de poder que ésta conserva?

Aunque las democracias no pueden torcer el rumbo de ciertas tendencias disgregadoras de la economía internacional, pueden, sin embargo, contrarrestar en sus propios países los efectos perniciosos de la lógica de la producción actual, como son el crecimiento con desempleo estructural y el aumento de la pobreza. Por consiguiente, las exigencias del capitalismo globalizado y la realización del principio de igualdad de la democracia deben tener su punto de encuentro, y de equilibrio, en la acción de las políticas públicas. En un mundo globalizado sólo caben estrategias que contemplen políticas de alcance internacional.

Si la reorganización de la economía y la sociedad operan a nivel mundial se requiere, por tanto, de políticas transnacionales. Precisamente, el sentido de la acción política es establecer una conexión adecuada entre el fenómeno de la mundialización y las diversas realidades nacionales. ●

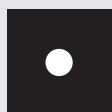


Entrevista realizada por Desarrollo y Región

Marcelo Cavarozzi

227

«La instalación de esta nueva forma de clientelismo en la política argentina a partir de los ochenta, ha sido nefasta y ha contribuido decisivamente a que la democracia no haya funcionado más razonablemente como régimen de gobierno»



DyR: A su entender, como definiría la actual circunstancia histórica por la que atraviesa la República Argentina?

•**MC:** La actual circunstancia histórica que atraviesa la Argentina puede ser leída en términos de un nuevo episodio dentro de un proceso derrumbe «en cámara lenta» del modelo de sociedad que se construyó en el país entre el último tercio del siglo XIX y 1975. Los episodios en los cuales estoy pensando comenzaron en 1975, cuando efectivamente se produjo un primer quiebre a partir de una situación caracterizada por la alta inflación del 'Rodrigazo', y que además contuvo un alto grado de violencia política en el período inmediatamente anterior, culminando con la represión y el terrorismo de estado practicado por el gobierno militar instalado en 1976. El segundo episodio de derrumbe está dado por la guerra de Malvinas en 1982, que coincidió con una coyuntura de crisis económica, alta inflación, y por supuesto el comienzo de la crisis de la deuda que todavía nos afecta.

Un tercer episodio es la hiperinflación de 1989, que si bien estuvo acompañada por saqueos, no tuvo las características de violencia política que sí caracterizaron a los episodios anteriores. Finalmente, un cuarto episodio es el actual, que arrancó en Diciembre de 2001, y del cual obviamente todavía no conocemos ni el desenlace ni cuales serán los niveles de violencia y destrucción de lazos sociales a los que estará asociado en definitiva. De todos

modos, está claro que es fuerte el riesgo de que la destrucción sea terrible, en la medida en que este episodio revela el alto grado de descomposición de la sociedad argentina.

Estos episodios sugieren el derrumbe, o agotamiento de un modelo de sociedad que podemos caracterizar en base a dos o tres rasgos constitutivos. En primer lugar, la sociedad que se construyó en Argentina a partir del último tercio del siglo XIX tuvo varios componentes de 'sociedad nueva', incluso en comparación con otras nuevas naciones de América latina o con ex colonias británicas. Dos elementos que marcaron particularmente este rasgo fueron, en primer lugar, el aporte inmigratorio que fue tan decisivo —cuantitativamente, probablemente el más masivo que se dio en estas nuevas naciones— y, por otro lado, la importancia que tuvo el aporte de capitales extranjeros que, en términos per cápita durante los cincuenta años que precedieron la primera guerra mundial, fue quizás de los más intensos a nivel mundial. Un segundo rasgo distintivo de esta sociedad nueva fue su carácter integrador o incorporativo, y utilizó este neologismo precisamente para marcar que, a pesar de lo que se afirma muy a menudo, Argentina no fue una sociedad corporativa. Hablar de sociedad corporativa implicaría, y esto se vincula con un tercer rasgo, pensar en una sociedad relativamente institucionalizada, aunque fuera con un sistema corporativo. En la Argentina, contrariamente, ni los par-

MARCELO CAVAROZZI

• Director de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

tidos políticos ni las mecanismos corporativos sirvieron como canales de institucionalización; aunque hay que destacar que los partidos sí fueron en algunos casos importantes portadores de identidades sociales.

Finalmente, tampoco las redes sociales fueron muy densas en el caso de la sociedad argentina en comparación con otras sociedades nuevas. Mirada desde la perspectiva de los episodios de derrumbe que se vienen produciendo desde 1975, esta sociedad nueva y relativamente incorporativa, al menos durante mucho un período extenso, no es una sociedad en crisis sino una sociedad de crisis. Con esto quiero subrayar que Argentina es una sociedad en la cual la crisis es parte de su entramado; por cierto que este rasgo se habría agudizado gravemente en el transcurso de los últimos treinta años.

embargo, en este punto quisiera remarcar especialmente el hecho que en los últimos quince o veinte años se sucedieron un par de oportunidades perdidas muy importantes. Es mucho más costoso desaprovechar oportunidades en un estadio histórico mundial en el cual efectivamente es difícil tanto resguardar la soberanía política y la capacidad de autonomía como construir proyectos progresivos. En la actualidad las oportunidades perdidas se pagan mucho más caro que en pasados más remotos.

229

«En la Argentina, contrariamente, ni los partidos políticos ni las mecanismos corporativos sirvieron como canales de institucionalización; aunque hay que destacar que los partidos sí fueron en algunos casos importantes portadores de identidades sociales.»

DyR: Cuáles considera son las principales causas que llevaron al país a la presente coyuntura?

• **MC:** Los episodios que revelan el agotamiento del modelo de sociedad construida a partir de fines del siglo XIX podrían plantearse en términos de las probables causas que explican la coyuntura histórica que atraviesa la Argentina actualmente. Sin

Una primera oportunidad perdida es la de 1985/86, cuando el presidente Raúl Alfonsín alcanzó un éxito inicial en el diseño e implementación del Plan Austral, que si bien no eliminó la inflación, la moderó significativamente durante más de un año. Como se recordará, fue a partir del lanzamiento exitoso del Plan Austral que la Unión Cí-

vica Radical obtuvo su victoria electoral más importante, la de 1985. En ese contexto, más allá de las dificultades internas y externas que hacían ciertamente difícil lograr éxitos políticos duraderos, el presidente Alfonsín cometió errores políticos muy graves. Dichos errores no fueron ajenos a la pretensión del presidente de constituirse en el eje de un Tercer Movimiento Histórico. La segunda oportunidad perdida fue la de 1995/97, cuando se superó parcialmente la crisis del tequila y se abrió un

lidad. Como se sabe, no se hizo nada.

En el marco de estos dos episodios, resulta evidente que las ambiciones de reelección de ambos presidentes fueron factores muy importantes en el desaprovechamiento de esas oportunidades. A pesar de que las personalidades políticas de Raúl Alfonsín y Carlos Menem son muy diferentes, y que el segundo estuvo asociado a niveles inéditos de corrupción, ambos compartieron un grado extremo de personalismo y demostraron una grave incompe-

tencia política. Entonces, se podría subrayar la importancia que tuvieron los presidentes en esas dos oportunidades perdidas de mediados del ochenta y mediados del noventa. Se podría agregar que en el período democrático abierto en 1983, la Argentina se ha visto aquejada por presidentes especialmente incompetentes, incluyendo obviamente a los que sucedieron a los dos primeros.

Se debe agregar, no obstante lo ya señalado, que también

resquicio de oportunidad para corregir algunos de los principales sesgos y errores vinculados al éxito inicial del plan económico de Menem-Cavallo; por ejemplo, intentar superar el brete de la convertibi-

los partidos políticos hicieron una significativa contribución a los descabros que estamos experimentando hoy, más allá de la personalidad de los líderes que ocuparon la presidencia. Sobre todo a par-

«Es mucho más costoso desaprovechar oportunidades en un estadio histórico mundial en el cual efectivamente es difícil tanto resguardar la soberanía política y la capacidad de autonomía como construir proyectos progresivos. En la actualidad las oportunidades perdidas se pagan mucho más caro que en pasados más remotos...»

tir de la renovación democrática del peronismo en 1986/87, éste y el radicalismo colaboraron en diferentes instancias para transitar situaciones de crisis extrema. Sin embargo, este fenómeno positivo estuvo acompañado por una tendencia compartida para promover la neo-clientelización de la política argentina. Históricamente, Argentina no había experimentado el clientelismo político en la misma medida que otros países latinoamericanos como Brasil o México, no por virtud de los partidos mismos sino porque ni los regímenes democráticos ni los regímenes autoritarios previos a 1983 -a pesar de que habían ensayado prácticas clientelísticas- habían gozado de la estabilidad necesaria para instaurar mecanismos clientelísticos sólidos. El clientelismo, de algún modo, está basado en un *quid pro quo* en el cual un cierto grado de certidumbre y la expectativa de que las retribuciones se van a ir obteniendo a lo largo del tiempo, y no necesariamente en una sola «vuelta» de prestación-/contraprestación, hacen que el clientelismo se construya sobre la base de la continuidad. Desde esta perspectiva, en la Argentina la alta inestabilidad de los regímenes políticos previos a 1983 impidió que el clientelismo al estilo tradicional de otros países de América latina se asentara y desarrollara. Es precisamente a partir de la década del ochenta que se instala y se exacerba este neo-clientelismo, en un contexto muy peculiar de deterioro estatal. El clientelismo tradicional de América la-

tina, sobre todo a partir de la década del treinta, tuvo que ver con la expansividad estatal, mientras que este neo-clientelismo se da en un período de características opuestas, de retracción estatal, con lo cual parecería crear efectos aún más perversos que el clientelismo tradicional. La instalación de esta nueva forma de clientelismo en la política argentina a partir de los ochenta ha sido nefasta y ha contribuido decisivamente a que la democracia no haya funcionado más razonablemente como régimen de gobierno.

•DyR: Cuáles son, a su juicio, los probables escenarios que vislumbra a futuro, en los aspectos político, social y económico?

•MC: En cuanto a los escenarios políticos más plausibles para el futuro inmediato, es altamente probable que, independientemente de quien gane el próximo proceso electoral, el gobierno que resulte electo sea extremadamente débil. Va a ser muy difícil revertir la actual deslegitimación de la política y, al mismo tiempo, sostener mayorías parlamentarias sólidas para quienquiera que asuma el gobierno. No obstante, más allá de esta consideración, ninguna de las propuestas que se avizoran dentro y fuera del peronismo parece estar discutiendo seriamente opciones que efectivamente aludan de manera creíble a los gravísimos problemas que afectan a la economía y a la sociedad argentina. En ese sentido, es probable que un primer es-

cenario a futuro sea un ciclo de elecciones/gobierno débil, y en ese contexto, el riesgo es que reaparezcan renovadamente, en un marco de continuado deterioro económico y social, propuestas de orden a cualquier precio. Esto lo sostengo a pesar de que no resulta sencillo hasta el momento discernir

...es probable que un primer escenario a futuro sea un ciclo de elecciones/gobierno débil, y en ese contexto, el riesgo es que reaparezcan renovadamente, en un marco de continuado deterioro económico y social, propuestas de orden «a cualquier precio»

quienes podrían ser los actores políticos que encarnaran tales propuestas. En ese escenario, franjas importantes de la sociedad argentina, incluso muchas de las franjas que en este momento están expresando su alto nivel de crítica a la conducción política, podrían orientarse en la dirección de una propuesta neo-autoritaria.

Finalmente, un último punto a considerar para imaginar ciertos escenarios a futuro es que la difícil circunstancia que atraviesa la Argentina está probando ser cada vez menos excepcional, más allá de la particular incompetencia de nuestros elencos dirigentes -no sólo políticos si no también empresariales y sociales. Resulta claro que toda América latina, quizás con las excepciones de Chile, Costa Rica -dos países relativamente pequeños- está atravesando un ciclo extremadamente dificultoso en el cual las sociedades se están desorganizando, algunas incluso a niveles tanto o más graves que la argentina, por ejemplo en la zona andina. En un contexto en el cual las características de la economía política del capitalismo actual marcan un continuado y por el momento, aparentemente irreversible proceso de achicamiento del Estado, ese fenómeno socava sistemáticamente las posibilidades de construir política. Es muy difícil edificar alterna-

tivas políticas en un momento en que el Estado se está achicando y está perdiendo capacidades. Por estas razones, las oportunidades perdidas cuestan mucho. Además en la situación latinoamericana está jugando un rol muy importante la especial irresponsabilidad y ceguera del gobierno nortea-

mericano, que a partir de la elección del presidente George Bush (h) ha tomado un curso en el cual se desentiende de los costos que implica el actual estilo de desarrollo capitalista, procurando solamente asumir sus beneficios. Resulta especialmente gráfica la irresponsabilidad que manifiesta el gobierno de Bush no sólo respecto de países latinoamericanos que relativamente le importan poco -

como son los de América del Sur- sino incluso en el caso mexicano, que es un país que, por buenas y malas razones, a Estados Unidos le importa mucho. En el último año, el gobierno de Bush ha colaborado eficazmente a socavar la credibilidad de un gobernante ideológicamente afín, es decir Vicente Fox.

El presidente mexicano en los últimos meses ha recibido del gobierno norteamericano toca clase de «ninguneos» que han contribuido a ponerlo en una posición mas difícil de la que ha logrado por sus propios «méritos». Estos acontecimientos de alcance regional deben ser mencionados, porque efectivamente contribuyen a un empeoramiento generalizado, que hacen todavía más difícil de revertir la pendiente por la cual se desliza buen parte de América latina.

Coyuntura

Andrés Mautone

Licenciado en Filosofía

Consultor en Opinión Pública

Director General del Instituto de Desarrollo Regional

Argentina en la encrucijada: La opción electoral

Andrés Mautone

235

La persistencia de la crisis del país que parece no tener fin, va dejando en todos nosotros la amarga convicción de que —de algún modo u otro— tenemos que empezar de vuelta.

Ya que los pocos (o varios, si se quiere) avances que habíamos dado hasta no hace mucho en distintas direcciones desde la recuperación misma de la democracia en 1983, ante esta tremenda situación, empalidecen hasta tal punto que sólo traducen una profunda sensación de estar al borde de la autodestrucción como sociedad.

Con una economía arrasada que lleva casi cinco años de plena recesión, con un Estado desquiciado y defaultado que «celebró» en diciembre último la cesación de pagos, con una tasa de desocupación récord, con un deterioro de representatividad de la dirigencia política sin antecedente manifestado tras el comicio electoral del pasado mes de octubre, y con un tejido societario lacerado distante a años luz de aquella cohesión social exhibida a lo largo de buena parte de su historia contemporánea, el país hoy deambula, atormentado, sin horizonte conocido.

El escritor norteamericano **Henry Miller** decía que confusión es un palabra que los hombres hemos inventado para un orden que no se entiende. Y si hay algo que ha caracterizado este último período aciago que vive nuestro país es, precisamente, el profundo y continuo desconcierto que recorre transversalmente a todas las instituciones.

Nunca como ahora, la esfera del espacio público en la Argentina estuvo literalmente sitiada por la ciudadanía. Porque si bien es cierto que es la dirigencia política la que debe soportar los cada vez más enconados ataques de la gente bajo la consigna «que se vayan todos, que no quede ninguno», al gremialismo y a la Justicia (y aquí pueden agregarse los etcéteras que pre-



Fotografía: César Arfenz

fieran), no les va precisamente bien por estas horas.

Este es el final de una época. Así, por ejemplo, no pocas expresiones propugnan iniciativas que tienen que ver directamente con el cierre de una forma en que se vino estructurando el poder de lo público. Este crack institucional produce un verdadero big bang en la sociedad, donde en la actualidad no se visualiza un centro ideológico con el que hasta no hace mucho se organizaba al país en términos de poder.

No existe discurso único, dominante, que además de explicar la crisis sea al mismo tiempo elemento de confluencia y cohesión que dicte soluciones «sustentables». Ya no hay un centro único, un poder centrípeto; por el contrario, todo parece policéntrico y a la vez centrífugo, parafraseando de este modo al politólogo italiano **Norberto Bobbio** cuando a la hora de referirse a la sociedad contemporánea, la caracterizaba como poliárquica o policrática.

Lo concreto es que más allá de las perspectivas que alcance esta verdadera eclosión, los partidos políticos en la Argentina ya no serán más los que fueron. Ni el hoy gobernante Partido Justicialista, ni —por supuesto— la UCR, ni todo el arco que conformaba el entonces Frepaso, ni tampoco aquellas expresiones de alcance local o regional representadas por algunos partidos provinciales. Ni tampoco el ARI. Esta fuerza política tuvo la gran oportunidad en su bautismo de fuego de octubre pasado, pero su potencial electoral fue relativizado por la avalancha del voto bronca. De esta manera, para muchos el ARI no deja de integrar el *Ancien Régime* argentino. Es decir, el tradicional entramado político que hoy hace aguas por todas partes. La del ARI fue quizá la última expresión prohijada por el viejo sistema que hoy tiende a desaparecer.

En el caso del peronismo, la cuestión es más compleja aún. Es el mismo partido que, ocupando en la actualidad el mismo lugar, cierra todo un proceso abierto hace más de cincuenta años en la historia Argentina.

A partir de la década del '90, el signo del patrón de acumulación cambia drásticamente en nuestro país, dejando definitivamente atrás aquel patrón de equilibrio que impelió el peronismo de mediados de siglo cuando abre un nuevo orden social donde la redistribución del ingreso y el ascenso de los sectores excluidos de la sociedad representan su marca distintiva.

A partir de la administración **Menem**, este patrón de equilibrio se desmorona y deviene en un orden social dualista.

Y hoy con el interinato de **Duhalde**, la enorme transferencia de recursos hacia los sectores concentrados de la economía —como consecuencia de la licuación de pasivos que trajo aparejada la devaluación de la moneda a partir de enero—, se suma de manera alarmante al otro aspecto que de por sí es lapidario: si se compara la distribución del ingreso en los últimos veinticinco años, los sectores medios y populares de la sociedad transfirieron a los sectores altos un tercio de sus ingresos, que en conjunto representaban —a diciembre pasado— un monto cercano a los 25 mil millones de dólares anuales. En este sentido, según datos del INDEC el decil de la población con más recursos concentra casi el 40 % de los ingresos, mientras que el decil más pobre apenas supera el punto porcentual. De esta manera —desde que se cuentan con estos datos—, la Argentina muestra su peor distribución de la riqueza, ya que en la actualidad los más ricos reciben casi 29 veces más que los más pobres, mientras que en 1974, por ejemplo, esa brecha era de poco más de 12 veces.

Tan pronunciado y a la vez acelerado proceso de asimetría en la distribución de la riqueza carcome toda institución posible. No sólo en la Argentina, sino en todo país que se precie de tal. Es imposible mantener el servicio de justicia, la representación gremial, la educación y la salud pública, el sistema de retiro jubilatorio, el sistema financiero, etc. de un país sometido a tremenda desproporción social. Y la crisis de representación a través del sistema de partidos políticos no es ajena a esta premisa. Y aquí no existen excepciones que confirmen la regla. La culminación de toda crisis de tipo estructural como la que vivimos los argentinos, se lleva puesta inexorablemente a todo el conjunto del entramado institucional conocido hasta entonces. De ahora en más, no podrá regirse la vida de una nueva república con las instituciones jaqueadas y fallidas de la actualidad. Ahora bien, más allá del fin de una época signada por la acción de los partidos políticos tradicionales en la Argentina, necesariamente todo el ímpetu nacido del descontento legítimo expresado en distintos ámbitos, tendrán que canalizarse en alguna expresión orgánica de la política. Porque si bien muchas son expresiones netamente apartidarias, deberán encauzarse en algún momento en un tipo de estructura partidaria. De lo contrario, comportarán sólo expresiones de un basismo preocupantes con posturas a veces naïf, a veces

...Este es el final de una época. Así, por ejemplo, no pocas expresiones propugnan iniciativas que tienen que ver directamente con el cierre de una forma en que se vino estructurando el poder de lo público. Este crack institucional produce un verdadero big bang en la sociedad, donde en la actualidad no se visualiza un centro ideológico con el que hasta no hace mucho se organizaba al país en términos de poder...

al borde de lo abstracto, y que siguiendo esa dirección no podrán aportar una salida que apunte a la reconstrucción de las instituciones fundamentales de todo sistema democrático. Ya que enfrentar una injusticia o repudiar una administración corrupta, no significa necesariamente atentar contra las instancias de organización de un país.

Es una cuestión que apunta decididamente sus dardos tanto a actores como a contenidos u objetivos definidos de la representación pública, pero nunca ensaya un país sin entramado institucional organizado. En consecuencia, los realineamientos políticos que resulten de todo esto serán sin duda distintos a los actuales, pero no por ello dejarán de representar estructuras orgánicas, y por lo tanto, articular un nuevo sistema.

Por todo lo dicho hasta aquí, es que debe llamarse a elecciones anticipadas para elegir todos los cargos, sean tanto ejecutivos como legislativos. Sucede que la sociedad cuando legitima con el sufragio a sus distintas autoridades, parte de la firme —y sana— convicción de que las cosas de allí en más necesariamente tendrán que mejorar. Por eso, con el voto, se elige a un gobernante y no a otro para ocupar una función.

Existen claros antecedentes al respecto que avalan lo apuntado. Según estudios de opinión pública realizados por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR) en el período 1999-2002, puede advertirse que los rosarinos consultados a pesar de considerar de que su situación personal en noviembre de 1999, por ejemplo, había empeorado objetivamente al compararla con la correspondiente a un año atrás (**Ver Esquema 1**), ese mismo encuestado percibía en perspectiva que a partir de diciembre del '99 —cuando asumiera el poder la Alianza triunfante— la situación económica del país en el próximo año sería mejor (**Ver esquema 2**).

238

Del mismo modo, podemos observar en este último gráfico que mientras en abril de ese año casi tres de cada diez de los rosarinos pensaban que la situación económica del país un año después iba a empeorar, dicha opinión se va a reducir sensiblemente en noviembre del '99 —es decir, un mes después de las elecciones y uno antes del traspaso del poder—, a sólo poco más de cinco puntos porcentuales.

Objetivamente, las condiciones tanto a nivel macro como micro económicas del país entre abril y noviembre de ese año no sólo que no habían mejorado, sino que, por el contrario, habían empeorado al profundizarse el proceso recesivo en la Argentina. Sin embargo, las expectativas de la sociedad habían dado un vuelco decisivo. En este sentido, comparando las expectativas favorables de entonces con las de marzo pasado, todo ahora es sinónimo de desolación.

Esquema 1		Esquema 2			
Situación económica a nivel personal		Evolución de las expectativas econ. del país			
Noviembre 1999. En %		Período 1999-2002. En %			
Situación personal	Nov. 99	Situación del país	Abr 99	Nov 99	Mar 02
Mejóro	10,3	Mejorará	35,3	54,6	12,8
Igual	41,8	Igual	19,0	27,3	24,3
Empeoró	48,0	Empeorará	28,5	5,3	50,7
NS/NS	0,0	NS/NS	17,2	12,8	12,2

Fuente: Estudio de opinión pública IDR, noviembre 1999.

Fuente: Estudios de opinión pública IDR, período 1999 - 2002.



¿Una situación deplorable en lo económico como la que vivimos, se soluciona con sólo abrir las urnas y elegir nuevas autoridades? Desde luego que no. Lo que sí es cierto es que cuando un gobierno está agotado como el de **Menem** en noviembre de 1999, o cuando no está legitimado por el sufragio popular como el actual, llamar a elecciones generales es el principio para reconstruir las instituciones devastadas y, en consecuencia, el desarrollo económico de un país. Siempre se dijo que la actual crisis que vivimos tiene como origen no lo económico sino lo político. Y es cierto. Por eso la solución a una crisis cuyo origen es política, tiene como principio de resolución una salida política. Y en un sistema democrático, la única salida conocida es dejando votar a la gente. Así de importante, así de poderoso el desafío que tiene la Argentina en esta encrucijada.

Pero para esto, debemos avanzar hacia una profunda reforma política. Tenemos que derogar de una vez por todas el sistema conocido como de listas sábanas, y elegir representantes parlamentarios para todos los niveles jurisdiccionales de manera uninominal.

Y aquí, específicamente en la provincia de Santa Fe, debemos dejar sin efecto la perversa Ley de Lemas.

Hagamos un poco de historia. La Ley de Lemas llegó a principios de los '90 a la provincia de Santa Fe con la inocultable pretensión de terminar con aquellas elecciones internas fastuosas del PJ y de la UCR, donde se imponía la línea interna que en el día del comicio articulaba el mayor aparato para movilizar a los ya entonces desencantados afiliados. Invariablemente por entonces los resultados eran cuestionados por los ocasionales adversarios que, sin embargo, no habían dejado de avalar con anterioridad padrones de contenido dudoso.

A su vez, esta ley permitió ensanchar la base de participación política dejando espacios a

expresiones que por estructura no podían competir a mayor escala. Así, tanto grandes como pequeños partidos experimentaron distintas transversalidades que terminaron con ciertas patologías internas muy arraigadas. Por esta vía también pudieron ingresar a la actividad política ciudadanos que antes, los propios engranajes partidarios se hubieran encargado de vedar la entrada a una simple UB o a un comité. En este sentido, el caso del propio gobernador **Carlos Reutemann** es más que ilustrativo.

Sin embargo, esta ley tiene que derogarse. Veamos.

En principio, resultaría casi ocioso argumentar en favor de nuestra posición a partir de los efectos no deseados de su instrumentación. En realidad, los verdaderos Frankenstein prohiados a partir del propio marco dado por esta ley es una simple cuestión que el organismo de aplicación debería haber resuelto si mayor trámite, anticipándose así a ulteriores perversiones como las ya conocidas.

Nuestra posición, en cambio, se sustenta en una razón mucho más profunda. Desde el inicio de su aplicación, la ley esconde en sí la siguiente falacia: el sistema de representación que surge de su aplicación es contrario al principio mismo de legitimación política.

Para ejemplificar esto, nos dedicaremos a observar con detenimiento algunas cifras surgidas de la reciente elección para elegir concejales de la ciudad de Rosario. Empecemos diciendo que se presentaron a votar casi 450 mil electores, de los cuales pocos más de 285 mil sufragaron en positivo por algún candidato.

Recordemos que para esta categoría hubo casi 160 mil electores que rechazaron la oferta electoral, expresándose en forma negativa al votar en blanco o al anular el sufragio. Si procedemos a realizar el cociente entre los votos positivos —como voluntad concreta de elegir a un candidato determinado—, y la cantidad de bancas en juego (21) en el Concejo, obtenemos así una cifra de poco más de 13 mil.

La ecuación resultante es muy sencilla: para acceder a cada una de las veintiuna bancas en juego del concejo rosarino se necesitan poco más de 13 mil votos. Sin embargo, es bien sabido que hubo sublemas que colocaron concejales con casi la mitad de esa cifra. Por otra parte, hubo lemas que por no haber alcanzado el piso exigido del 3 % no pudieron ingresar a ningún candidato a pesar de que uno de sus sublemas haya obtenido, por ejemplo, casi 13 mil sufragios. En resumen, hay concejales ya electos que representan a sólo 7 mil electores, y, paradójicamente, hay candidatos que aún habiendo obteniendo casi el doble de esa cifra, han quedado fuera del Palacio Vasallo.

Para terminar, la época que transitamos los argentinos significa una verdadera bisagra en la historia reciente del país, que representa un fuerte golpe para todos que de ahora en más jugamos un verdadero tiempo de descuento. Se sabe —como decía **Borges**— que este «tiempo nos enseña a eludir equivocaciones, no a merecer aciertos».

Dolorosamente, la sociedad argentina comprende ahora que su poder para expresar el repudio radica en su propio protagonismo.

Entonces, ¿qué le queda a un país que siente día tras día que ha tocado fondo sino salir adelante? Desde esta premisa acaso fundacional, ahora se impone como nunca reconstruir la densidad insitucional fallida. Nunca como antes de hoy, todo parece depender de nuestra propia grandeza oculta, ensimismada y acaso ociosa.

Ya que finalmente tocamos fondo, enfrentemos entonces el tremendo desafío que significa cargar sobre los hombros toda la historia, apuntalar nuestros trémulos días, y empezar a vivir así un futuro que sea definitivamente mejor. ●

Eduardo Seminara

Licenciado en Comunicación Social (UNR)

Periodista

Director de la Escuela de Comunicación Social - UNR
(1992 - 1994)

Rosario: ¿sólo un problema de imagen?

Eduardo Seminara

241

Entre comegados y descuartizadores

En 1989, tras los sucesos que conmovieron a la ciudad de Rosario, donde una parte de la población indigente arrasó con comercios pequeños, medianos y grandes en busca de alimentos, como forma de mitigar, transitoriamente, la falta de comida. La representación de estos hechos, las imágenes recorrieron el mundo mostrando como hombres, mujeres, jóvenes y niños pugnaban por robar algún alimento, muchas veces frente a la mirada de las fuerzas policiales que no atinaban a reprimir a los saqueadores.

Para muchos esa era la imagen de Rosario que recorrería el mundo, y es cierto, esas fueron las imágenes, nadie, hasta ese momento se había preocupado por encontrar algún tipo de paliativo a esta situación. Los responsables políticos tuvieron que actuar mal y a destiempo haciendo de bomberos (mangueras pinchadas) cuando el incendio ya se había descontrolado.

Muchos dirigentes políticos se preocuparon por la imagen, ese fragmento de imagen era y es parte de la realidad visible y cotidiana de nuestra ciudad.

Los cronistas de la política, del gobernador para abajo, pasando por los intendentes y los concejales quedaron muy preocupados y no atinaron a otra cosa que a pensar formas ineficaces e ineficientes de asistencia social a una masa de excluidos que se fue incrementando en los años subsiguientes, llegando a esta época a ser la ciudad con la más alta tasa de desocupación y con una imagen que dista mucho de ser la que los consultores internacionales le recomiendan...

Los especialistas en marketing de ciudades recomiendan tratar a la ciudad como un producto, y por lo tanto vaciarlo de su contenido histórico, arreglar la fachada, mejorar sus ingre-

242

sos viales, la calidad de los servicios que se ofrecen para el visitante...

Todo sea por la radicación de alguna empresa que recorre el globo encontrando territorios ávidos de ser elegidos para que esas divisas que encontraran su transitorio lugar en el mundo los elijan... y así pondrán menos dinero genuino, sacarán mayores ventajas y en el mejor de los casos crearán algunos puestos de trabajo, que seguirán siendo insuficientes frente a la realidad acuciante.

Pocos meses después un ciudadano rosarino es mostrado por las cámaras de la televisión porteña comiéndose un gato asado, el debate nuevamente se instala entorno a la imagen de ciudad... Quién va a querer venir a Rosario era el comentario de los dirigentes políticos empresariales de la zona...

Algo de cierto hay en ese planteo si se lo contextualiza y se le devuelve el contenido histórico a cada territorio entonces quizás no sea marketing de ciudad lo que hay que hacer sino constituir un territorio con un proyecto político consensuado con la mayor cantidad de personas y actores donde todos se sientan involucrados y partícipes. Entonces sería hablar de estrategia de comunicación que contenga aspectos de comunicación publicitaria, información e interacción entre personas e instituciones.

El pasado mes de diciembre las escenas de saqueos vuelven a repetirse, casi en los mismos lugares de la ciudad. El resultado fue mucho más sangriento, siete muertos en los disturbios y algunas sospechas sobre el accionar policial que hoy está siendo investigado por la justicia local.

Las versiones periodísticas no se cansan de afirmar las ingentes preocupaciones de los dirigentes políticos con pretensiones de alcanzar algún cargo electivo en las dudosas elecciones del año próximo.

Solo un cálculo mezquino los puede hacer pensar que el problema del conglomerado del Gran Rosario es no poner en escena la violencia que genera un grupo de conciudadanos faenando —según el buen uso del lenguaje— o descuartizando tal cual lo visto por televisión o registrado por los reporteros gráficos (muchas fotos-por decoro y en respeto a la dignidad humana de los actores principales de estos hechos, no fueron publicadas en los diarios de la ciudad).

Esta misma idea, la de no hacer visible la miseria, inspiró a los miembros de la dictadura militar durante los períodos previos a la realización del campeonato mundial de fútbol durante el año 1978 que pretendieron tapialar las villas de emergencia aledañas a los estadios de fútbol o cercanas a los recorridos que los visitantes y los representantes de diarios y revistas extranjeros deberían transitar antes de llegar a los estadios. Reciclados a nuevo o contruidos a los efectos.

Quizás ese sea uno de los problemas argentinos, aplicar las mismas lógicas frente a los mismos problemas, aunque los gobiernos sean de orígenes diametralmente opuestos: La dictadura genocida más grande que registra la historia y los gobiernos electos de manera democrática tanto en la ciudad de Rosario y en la provincia de Santa Fe: **Hermes Juan Binner** y **Carlos Alberto Reutemann**.

Mientras la preocupación sea mayor por ocultar que resolver de manera eficaz el problema de los ciudadanos rosarinos el debate transcurrirá por los carriles equivocados.

¡Rosarino come gato, escondete! Fue el mensaje en tono imperativo que recorrió el estacionamiento de un lujoso Hotel en Miami para avisarle acerca de la presencia de personal de migraciones a un grupo de conciudadanos que trabajaban de manera ilegal en Estados Unidos antes de los hechos del 11 de setiembre de 2001.



El poder de la imagen que recorrió el mundo por las cadenas globales de televisión connotó la condición de ser rosarino con los hábitos de alimentación de los sectores excluidos de la ciudad de Rosario, que no son distintos a los de otros grandes conglomerados urbanos del país y del mundo subdesarrollado.

...El poder de la imagen que recorrió el mundo por las cadenas globales de televisión connotó la condición de ser rosarino con los hábitos de alimentación de los sectores excluidos de la ciudad de Rosario, que no son distintos a los de otros grandes conglomerados urbanos del país y del mundo subdesarrollado...

¿Son los funcionarios y los habitantes de la ciudad ignorantes de la cruda situación social que nuestros coterráneos atraviesan, desconocen los índices de desocupación, subocupación o desempleo estructural que tiene el país y la región?

¿Desconocen que hay sectores que sólo tienen como alimento los escasos restos de comida que en las zonas céntricas del municipio (donde reside la otrora distintiva clase media argentina), todavía colocan en bol-

sas en las puertas de su domicilio?

Fue el único felino que tuvo ese destino, basta recorrer la ciudad para no encontrar ningún ejemplar de tales características, hay dos teorías vulgares: una es que presa del pánico luego de lo acontecido en la zona sur de la ciudad, la especie decidió abandonar el territorio sin un destino cierto... La segunda es que alimentarse de carne de gatos es una práctica difundida entre sectores empobrecidos de la ciudad... Sólo que no salen por televisión y por lo tanto no preocupan ni hieren la sensibilidad de los funcionarios ni de los conciudadanos.

Transcurrió algo más de una década y el segundo hecho reavivó la polémica entre la elite dirigente: tras el vuelco de un camión que trasladaba hacienda vacuna hacia el mercado para su faena.

Unos veinte animales quedaron atrapados entre los restos de madera y hierros retorcidos frente a uno de los barrios más castigados por la crisis y el desempleo. Rápidamente, un conjunto de ciudadanos, cercanos al millar, rodearon a las reses heridas con ánimo de faenarlas por sus propios medios.

Hubo un importante despliegue policial para proteger a los animales heridos...llegaron los veterinarios para verificar el estado de salud de los accidentados... llegó el dueño de las reses...el camionero se preocupaba por los restos de su camión... y apareció el maldito testigo social: los móviles de los canales locales de televisión y las radios, minutos después llegaron los reporteros gráficos de los diarios y los cronistas.

Ni los hambrientos y acechantes aglomerados habían metido tanto miedo a los funcionarios de promoción social, municipales y provinciales, que la presencia de los medios de comunicación social de la ciudad. Lo mismo pasó con la policía.

Todos preveían el desenlace fatal, pero los burócratas estaban pasmados pensando en la represalia que recibirían cuando esas fotos y esas imágenes recorrieran el mundo...

Los famélicos jefes de hogar, junto con sus esposas e hijos sólo eran observados como sospechosos. Nadie pensaba en cuanto tiempo llevaban allí, sin poder comer carne. Uno de los acechantes atinó a comentar... «Hace quince días que no tenemos ni un gramo de carne... muchos no comemos nada para que los chicos puedan tomar mate cocido con pan una vez al día».

Quizás la propuesta más racional surgió de un preocupado empleado del municipio que ofre-

ció convocar a personal profesionalizado para que procediera a sacrificar a los animales y entregar el producto de manera burocrática a los participantes... Nadie quería aceptar la oferta.

En una sociedad con una crisis de credibilidad que se hace extensiva a todos los políticos y funcionarios sean del nivel que fueran... fracasó y luego de ese intento, que no nació de la buena intención ni mucho menos de la piedad sino que fue producto del pánico por las represalias posteriores, los indigentes se negaron a entregar los reses heridas a nadie que no fueran sus propios vecinos.

Nadie sabe cómo fue la maniobra ni en qué momento preciso las vacas comenzaron a liberarse y a deambular por los canteros de la avenida que circunvala Rosario y una horda humana intentaba atraparlas con los elementos más rudimentarios.

Palos, sogas, algún machete, cuchillas de cocina, cuchillos descartables de uso diario y con el filo dentado liso de tantas afiladas, todos eran elementos útiles para el fin acometido.

También aparecieron algunos caballos flacos como sus jinetes enflaquecidos por la crisis que los aqueja, son los mismos que por las noches recorren la ciudad buscando los restos de comida y de basura que pueden servir como alimento o como productos para conseguir algunos centavos o pesos que, indefectiblemente, se transformarán en alimentos para los numerosos integrantes de sus familias.

La escena se transformó en una batalla campal, animales que caían volteados vaya a saber por que ancestral destreza o alguna habilidad desarrollada durante los tiempos de ocupación casi plena en alguno de los tantos ex frigoríficos que décadas atrás funcionaban en la zona.

En poco tiempo, eran varias las faenas clandestinas hechas públicas y puestas en escena, todos los humildes habitantes de la zona participaban de alguna parte del proceso y con el producto del trabajo se iban internando en los pasillos de la villa... Esa noche comerían asado, seguramente compartiéndolo con algún vecino... y nadie sabía cuando sería la próxima vez...

Según narró la crónica policial del día después no hubo incidentes a pesar de la nutrida presencia policial... El dueño de la carga no hizo la denuncia inclusive, algunos dicen que autorizó el faenamiento de las reses.

Lo cierto es que los animales no pasarían el control sanitario y por lo tanto no podían ingresar al frigorífico para ser comercializadas...

Tiempo después varios camiones cargados con cereales (maíz) y con oleaginosas (soja), tuvieron el mismo destino que el camión de hacienda, tumbaron en la avenida de circunvalación.

La escena se repite, los hombres, las mujeres y los niños se abalanzaron sobre la potencial fuente de alimentación, llegó la policía, los móviles de radio y televisión... nuevamente fotos, registro de video y de audio... la imagen de la hambruna santafesina recorrió otra vez, la ciudad, la provincia, el país y el mundo.

Los ojos celestes de los principales mandatarios de Santa Fe y Rosario se inyectaron de sangre y de odio. Otra vez el problema de la imagen de la ciudad y de la provincia cuando todos miran al gobernador como potencial candidato del peronismo en las próximas elecciones.

Tras estos acontecimientos nadie sabe a quién atribuir la orden, pero las nuevas imágenes no son las mismas: si un camión vuelca, la policía lo rodea, los pobres no salen en las fotos ni en las imágenes de TV, la carga desparramada por la cinta asfáltica se ve poco y todo parece un accidente de tránsito... a lo lejos, tras un cordón policial, hay un público... ordenado y disciplinado espectador...

Una buena imagen que no recorre el mundo.

Entre el Marketing de ciudades y las estrategias de Comunicación.

Rosario, la mejor ciudad para vivir —Rosario, la ciudad de los niños— Santa Fe, el mejor lugar para invertir... y podría haber más slogans (quizás algunos menos pretensioso) y menos comprometedores.

Quizás la primer pregunta que deberían hacerse los gobernantes y sus acompañantes en lugar de ver conspiraciones u operaciones políticas mediáticas podría analizar la situación real de la pobreza estructural, los índices de desempleo, el proceso de deterioro de la estructura productiva. El hambre que padecen los conciudadanos en Rosario y las localidades aledañas.

Si el esfuerzo está puesto en negar la realidad y pensar como cronistas en lugar de asumirse como responsables, la solución es impedir —mediante recomendaciones— la publicidad de estos actos.

Los operadores que pregonan la conspiración mediática lo hacen a sabiendas que muchas de las figuras que hoy ocupan o han ocupado algún lugar en la estructura de gobierno lo han conseguido desde las cámaras de televisión —y así estamos—.

Es cierto que parte de la realidad es una representación construida a través de los medios de comunicación, pero deberían tener en cuenta que la ordenada administración de los recursos de la sociedad tampoco alcanza.

Se es político cuando se quiere transformar un presente negativo y se propone un camino hacia un futuro mejor. Administrar sin proyecto, en el mejor de los casos es optimizar un sistema injusto y vetusto. Hacer política es percibir los indicios que los distintos sujetos van mostrando, muchas veces de manera inconsciente, y retomarlos en una acción de gobierno eficaz y eficiente que sea percibida por la sociedad en su conjunto.

Hoy, los que creen que hacer política es trabajar para el ocultamiento de la realidad, o la distorsión de la misma, para poner en escena aquello que les conviene es una concepción que los aleja, cada vez más de sus representados, los hombres y mujeres de la ciudad o la provincia.

No son pocas las experiencias fallidas de construcción de un candidato desde los medios de comunicación de masas: para citar algunos podemos tomar ejemplo de varios países latinoamericanos: en Perú lo fue **Adolfo Fujimori**, en Brasil **Fernando Collor de Mello**, en Argentina **Rosa Graciela Castagnola de Fernández Meijide**, el **De la Rúa** progresista sensibilizado por la pobreza, el empresario próspero de San Juan Escobar, **Ramón «Palito» Ortega** (el que desinfecta sus manos con alcohol o perfume francés después de acariciar a un niño pobre), estos fracasos y un sinnúmero más que no vamos a exponer, han contribuido en gran medida a la desazón y el escepticismo que tiene la sociedad frente a su clase dirigente y que se expresa en el «voto bronca» o mucho peor, en la apatía frente al acto electoral.

Por eso la preocupación es por la televisión... No hay una verdadera vocación de cambio, de transformación. Si los gatos fueran parte de la dieta en la intimidad de cada hogar, si el cereal desparramado por las cintas de asfalto de las avenidas periféricas a la ciudad de Rosario fuera retirado sin que nadie lo incorporara en la agenda noticiosa del día... Para muchos no sería un problema.

Medios de comunicación y mediciones cuantitativas del estado de la opinión pública son los dos elementos más consumidos desde el poder. A pesar de los indicios que estas últimas brindan para orientar la gestión pública, nunca han sido seriamente tenidos en cuenta.

Generalmente se detienen en analizar los datos que le brindan al funcionario acerca de cómo su imagen (positiva o negativa) es percibida por la sociedad... Como forma de proyectar

su futuro individual, resultados que de ser favorables serán dados a conocer de manera sesgada ocultando todas aquellas opiniones que no aportan nada para su posicionamiento pero son la verdadera fotografía de la sociedad...

Cuando se entienda que gobernar es gestionar de una manera eficiente y no una cuestión de medios también se entenderá que los medios deben reflejar, en una sociedad democrática, las condiciones de vida de ese conjunto de personas que comparten un mismo territorio para que los políticos, nutriéndose de esa información, puedan actuar sinérgicamente con el conjunto de los actores sociales para encontrar soluciones verdaderas a los problemas de la comunidad.

En los últimos años mucho se ha hablado de la necesidad de mejorar la imagen de las ciudades como parte de los valores intangibles que puede exhibir un territorio para competir por los capitales que deambulan por el mundo buscando buenas oportunidades para invertir y radicar sus empresas. Lugares en el mundo globalizado sobran, por lo tanto, la oferta supera la demanda y las exigencias de los inversores son cada vez mayores.

Surgen así los consultores especializados — generalmente internacionales — que promueven una nueva especialidad dentro de lo que se denomina marketing: el marketing de ciudades.

«La identidad corporativa y la imagen corporativa de marca se han convertido en un instrumento fundamental de la estrategia competitiva de las empresas y demás organizaciones competidoras, en especial su estrategia de marketing y comunicación».¹

Esta mirada sostenida por uno de los consultores más reconocidos en España y con múltiples trabajos de consultoría en América Latina muchas veces resulta incompleta para los territorios que presentan alto grado de complejidad.

Hay una tendencia bastante difundida de utilizar como sinónimos marketing y comunicación, pero también hay otros que visualizan a la comunicación como precedente al proceso de marketing, y es más se debería sostener que no hay plan de marketing para ninguna ciudad sin un diagnóstico comunicacional y una estrategia de comunicación que acompañe el proceso de transformación de una ciudad, una región o un territorio.

En primer lugar uno debería tratar de definir una palabra que desde mediados de los años 50 ha tenido un tratamiento muy común pero que no da cuenta en todos los casos del mismo significado. Podemos afirmar que comunicación se ha transformado en una palabra polisémica y por lo tanto, cargada de sentido de acuerdo a quién sea el que la use.

El marketing de ciudades es una estrategia para posicionar una ciudad o una región potenciando los elementos positivos y minimizando u ocultando los negativos. Sin duda que este tipo de construcciones se agotan en si mismo si no hay un verdadero proceso de transformación,

...El marketing de ciudades es una estrategia para posicionar una ciudad o una región potenciando los elementos positivos y minimizando u ocultando los negativos.

Sin duda que este tipo de construcciones se agotan en si mismo si no hay un verdadero proceso de transformación, un proyecto político que como plantean diversos actores del desarrollo sea producto de un proceso de construcción de abajo arriba, tanto público como privado y donde haya un fuerte compromiso para reparar las asimetrías que el modelo neoliberal ha dejado en estos territorios...



Fotografía: César Arfelig

un proyecto político que como plantean diversos actores del desarrollo sea producto de un proceso de construcción de abajo arriba, tanto público como privado y donde haya un fuerte compromiso para reparar las asimetrías que el modelo neoliberal ha dejado en estos territorios.

Esto quiere decir: el maquillaje es una estrategia de corto plazo, sirve si está contenido en un proceso intensamente inclusivo de la mayoría de la sociedad, donde cada individuo, donde cada grupo, se siente contenido y actor de un proceso de transformación y desarrollo que atraviesa un presente con muchas dificultades pero puede proyectar una situación mejor en un futuro no muy lejano.

No hay forma de construir un futuro mejor negando el pasado, nadie puede desconocer las tradiciones locales, los hábitos de cada comunidad, sus creencias, sus luchas, sus aciertos y sus fracasos... en definitiva su historia. ●

Lilian Ferro

Investigadora en temas sociales e históricos.
Cursando la Licenciatura en Historia (UNL)

La crisis de legitimidad parlamentaria

Lilian Ferro

249

A los Latinoamericanos siempre nos costó aceptar la envoltura estatal en nuestras interacciones sociales. Como dice el Historiador cubano Montaner privilegiamos los vínculos de nuestra esfera privada, familiar o comercial, pero no sentimos el mismo compromiso hacia el Estado.

Sin profundizar en las razones culturales de esta incomodidad¹, podemos sin embargo establecer claramente que la inserción al capitalismo de América Latina a partir de la segunda mitad del Siglo XIX, en la mayoría de los casos, fue posibilitada por el Estado.

El Estado-Nación fue el estructurador político, social y económico de nuestros países.

Sin embargo discutimos y enfrentamos su naturaleza cada vez que hemos podido. Golpes cívico-militares, democratizaciones endebles, transiciones accidentadas jalonan el camino dificultoso de legitimación estatal.

Hoy nada está resuelto en forma definitiva. La continuidad de la democracia apenas si oculta los conflictos latentes y manifiestos respecto a la distancia entre la formal y la real.

Pero de todas las estructuras de la democracia «representativa» el poder que más ha sufrido ha sido el Parlamento.:» siempre, en cualquier evento de facto lo primero que se cerraba era el poder legislativo...»², y no pensemos solo en asonadas militares, o cívicos militares. El caso Fujimori es ilustrativo respecto a que la legitimación electoral no es reaseguro de respe-

1• Ver este tema en las Raíces torcidas de América Latina. Carlos Alberto Montaner. Ed. Plaza y Janés. España. 2000. Cap: Un estado a Insatisfacción de todos.

2• Extracto de disertación del Dr. J. M. Benevutti. Curso de Derecho Parlamentario 2000. Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

to a las instituciones de la democracia.

Al Poder Legislativo en nuestros países se lo ha clausurado, sitiado, limitado, modificado y muchas otras agresiones en nuestros casi 200 años de vida independiente.

Siguiendo a **Jürgen Habermas**, la supervivencia de las democracias liberales en el capitalismo tardío es jaqueada permanentemente por la insatisfacción que genera en las sociedades de masas la profunda asimetría de clases inherentes al neoliberalismo.

El Estado-garante de las relaciones de producción capitalistas ya difícilmente puede mediar satisfactoriamente entre el mercado y sus administrados. De crisis cíclicas se pasa a crisis permanentes: Los estados de crisis se presentan como una desintegración de las instituciones sociales³

La democracia liberal no pudo soslayar la contradicción latente entre la representatividad que emerge de la soberanía popular y el aseguramiento de la asimétrica acumulación de la riqueza que propicia el capitalismo. La utopía de la igualdad política para compensar la desigualdad económica.

Este aparato conceptual, traductibilidad mediante es posible de utilizar para plantear una interpretación a la crisis estructural de nuestra clase política, aparato estatal y de Instituciones parlamentarias en particular.

Antes de abordar el tema específico aclaremos algunos conceptos integradores del problema.

«Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación.» Y: «Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado este no alcanza a cumplir las exigencias programáticas autoimpuestas, es castigado entonces con un déficit de legitimación» por lo tanto: «una crisis de legitimación surge cuando las demandas de recompensas conformes al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores... esto provoca un abismo insalvable entre el nivel de pretensiones y el de los logros y por lo tanto desilusión en el electorado»^{iv}

Aclarada la premisa de una crisis estatal muy evidente en nuestro país, en cuanto a que este ha perdido la capacidad de universalizar normas, generar consensos para generalizar intereses normativamente prescriptos, la posibilidad de resolver satisfactoriamente sus crisis de input (conformidad de las masas)/output (decisión autoritativa) y muchos etc; el punto es:

¿La crisis de legitimidad y legitimación de nuestro sistema parlamentario es consecuencia de la crisis estatal o reconoce variables independientes?

Legitimidad es cuando toda la integración sistémica social reconoce a la institución Poder Legislativo

Legitimación es cuando coyunturalmente se instala en el discurso de masas la necesidad de transformarlo.

Creo que al día de hoy estamos ante una crisis de legitimación y no de legitimidad. Y esto trasládese a los estamentos estatales en su conjunto.

Porque no hay que confundir, (siguiendo a **Habermas**) entre una Ideología de la crisis y una experiencia genuina de crisis.

Distinción que los actores inmersos en el proceso no pueden discernir con claridad y que además se hace válida como categoría de análisis aún en los países desarrollados.

En esa utopía funcional de participación en la representación en el juego de fuerzas intraes-

3• Jürgen Habermas Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Editorial Cátedra. Madrid 1999.

4• Ibidem.



tatales que otorguen a sus administrados un sentido de racionalidad en las operatividad selectiva del mercado, el parlamentarismo es clave.

Sin querer reducir en este análisis al parlamentarismo como una mera catarsis de contradicciones inherentes al sistema, notamos en la narrativa social una aproximación a esta percepción.

Con la partida definitiva de defunción de los últimos restos del Estado Benefactor de nuestro país, en los 90, queda al descubierto el rol devaluado de nuestro sistema parlamentario.

En el mejor de los casos se puede pensar que los conflictos del Poder Legislativo, con el Ejecutivo y el Judicial forman parte de la saludable desconfianza entre poderes que recetaba Jefferson.

En el peor podemos pensar que el Parlamento Argentino fue en los últimos años un refrendador de las imposiciones del mercado sobre el Estado.

Es que da la sensación de que somos la escenografía donde los poderosos del mundo ensayan, llevadas al extremo, las hipótesis de catástrofe del sistema capitalista.

El Parlamento forma parte de un Estado anómico y anémico que refleja a sus administrados. Estos al reclamar al Estado los bienes sociales que otrora obtuvo de él hacen dos cosas:

- 1• confirmar que las masas añoran el Welfare State, aunque no lo admitan en voz alta y
- 2• reconocerlo como tal. Es decir si nadie esperara nada del Estado, no reclamaría ni exigiría y ese sería el fin de su legitimidad.

En un conflicto de tal magnitud en la esfera estatal y social, parece que el Parlamento Ar-

«Las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación.» Y: «Cuando fracasa el manejo de la crisis por parte del Estado este no alcanza a cumplir las exigencias programáticas autoimpuestas, es castigado entonces con un déficit de legitimación» por lo tanto :»una crisis de legitimación surge cuando las demandas de recompensas conformes al sistema aumentan con mayor rapidez que la masa disponible de valores...esto provoca un abismo insalvable entre el nivel de pretensiones y el de los logros y por lo tanto desilusión en el electorado»iv

gentino se convierte en trinchera de ideologías súbitamente rescatadas de la extinción, de usinas proveedoras de valor y sentido a la práctica política y de una mayoría que se debate entre refrendadores y obstruccionistas.

Existe aún al menos la liturgia del control entre poderes, de la sanción (ya no de la generación) de normas que impone el Ejecutivo; lo que ya no tiene es legitimación ni de la esfera privada (que no lo necesita) ni de la esfera pública (que no le cree).

Para concluir esta introducción al problema de legitimidad que sobrevuela como el suplicio de Tántalo sobre las instituciones de nuestra democracia, opino que lamentablemente estamos haciendo de nuestro parlamento un laboratorio de ensayo-error de cuanta descabellada fórmula alquímica se le ocurre algún sector para contener a una opinión pública de sectores medios trotskizados en su discurso y a una inmensa legión de sufrientes paupérrimos más propensos a la acción concreta y drástica que a la queja mediática. ●

Eduardo Zukernik

Licenciado en Comunicación Social

Profesor Titular en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora

Titular de Mediatika, Consultora de Marketing

El rol de los medios de comunicación en la crisis política argentina

Eduardo Zukernik

253

El fin del primer año del nuevo siglo 21 quedará en la memoria de los argentinos en particular y de América Latina en general como un hito en la historia de las reacciones populares, por la trascendencia que alcanzó el reclamo, por la espontaneidad de las gigantescas manifestaciones que le dieron marco y sobre todo, por su impensada capacidad para sacudir desde sus cimientos a las instituciones democráticas.

Aquellos dos días de cacerolazos en las vísperas de la navidad del 2001, pusieron sobre el tapete del escenario político argentino la escasa representatividad de sus dirigentes; la puesta al desnudo de un gobierno sin rumbo y la crudeza impiadosa de una crisis económica que concluyó con la gestión de dos presidentes y dejó en un estado de absoluta precariedad al legislador designado para completar el mandato del gobernante electo en comicios libres en 1999.

La protesta popular que hizo eclosión en la medianoche del 19 de diciembre, después de un nuevo discurso vacío de contenido del ex presidente De la Rúa, en medio de enormes expectativas por un cambio de rumbo en su gestión, cerraron en la ciudad de Buenos Aires un día de saqueos y violencia en comercios del conurbano bonaerense, donde indigentes y aprovechados vaciaron a su antojo comercios y supermercados, ante la mirada impávida de las fuerzas policiales.

Esas palabras huecas de un presidente que será recordado por su exasperante incapacidad para conducir el Estado, hasta llevarlo a una crisis que puso en riesgo la continuidad democrática, enardecieron a la clase media porteña y a las de otros principales centros urbanos del interior del país, que desde el 4 de diciembre sufrían la incautación de sus depósitos bancarios en dólares norteamericanos, medida que afectó a más de tres millones de ahorristas.

Pero todavía el país, que vio pasar casi sin respiro a un Presidente interino que asumió el 21 de diciembre para renunciar el 1° de Enero siguiente, debía conocer la declaración de la cesación de pagos para su deuda externa y, al final de aquel festival de desaciertos, una brusca devaluación que hizo trizas la ley de Convertibilidad que desde 1991 establecía la paridad cambiaria un peso = un dólar.

Tras aquella pueblada que finalizó al amanecer, donde la ausencia de banderías políticas fue la nota distintiva, lentamente la protesta renació al día siguiente, es decir el 20 de diciembre, pero esta vez desencadenando una violenta represión policial que concluyó con la muerte de 30 personas en todo el país, la mayoría víctima de las balas de las fuerzas de seguridad, y la renuncia del presidente, quien abandonó la Casa de Gobierno en helicóptero.

Fernando De la Rúa había asumido en diciembre de 1999 con casi el 50 por ciento de los votos y una popularidad, medida en encuestas, que le confería una imagen positiva del 66 por ciento.

Apenas un año después, cuando su ministro de Economía no lograba torcer la desconfianza, y la recesión comenzada en 1998 se enseñoreaba sin horizonte de cambio, aquel presidente había pulverizado las expectativas de sus votantes cayendo 50 puntos en la consideración de quienes lo habían apoyado en las urnas y de aquellos que, aún sin haberlo votado, se habían sumado a la ola de optimismo de los ganadores.

Durante esos dos años, el rol de los Medios más importantes de la Argentina se resumió en dotar de consenso y expectativas favorables a una alianza gobernante que nació débil pero que a la vez, por ser la opción preferida de comunicadores y dueños de diarios y canales de TV, había sido protegida antes de su lanzamiento a la carrera electoral, durante la campaña política y mientras duró su fallida experiencia gobernante.

Fue aleccionador en este sentido, un recordado programa de televisión emitido a mediados de noviembre de 2001, donde sus conductores se tomaron el trabajo de comparar una realidad de cortes de rutas; toma de comisaría en la provincia de Salta con robo de 500 fusiles; marchas de protesta en medio de sanción de aumentos de impuestos y reducciones salariales, con las noticias que difundía el principal diario: «Clarín», que ocultaba prolijamente una realidad adversa al gobierno.

Aquellas tapas o portadas que abarcaron los primeros 15 días de noviembre de 2001 del diario Clarín, fueron exhibidas por TV en el programa «Día D» que emitió el Canal América 2, con la conducción de los periodistas **Adrian Paenza**, **Marcelo Zlotogwiazda** y **Ernesto Tenenbaum** y fue la más contundente demostración que quedó a la luz de la audiencia sobre el rol de los Medios cuando, lejos de contemplar el interés ciudadano, dan prioridad central a sus propios negocios.

Con ese antecedente de los Medios, que era apenas la punta del iceberg de toda una sobre-representación condenatoria de la gestión peronista que abarcó la década de los '90, los argentinos recibieron primero con sorpresa y esperanza el nombramiento del ex ministro de Economía del ex presidente **Menem**, ahora en un gobierno de signo contrario, convocado para solucionar la crisis.

Domingo Cavallo que tras su designación fue llamado por el semanario «Noticias», en una de sus portadas, «El monstruo Bueno», comprobó con el paso del tiempo y con el vértigo de la luz, como su regreso presuntamente providencial quedó, a nueve meses de iniciada su gestión, transformada en la identidad del enemigo público Número 1.

En esa andanada de marchas y medidas urgentes, siempre sancionadas al filo del abismo y arrancadas a los parlamentarios mediante plenos poderes al Ejecutivo para ordenar las cuen-

tas del Estado, los argentinos asistían a diario a dos realidades opuestas: por un lado los anuncios optimistas en los grandes Medios de Comunicación sobre la ayuda inminente del exterior que nos conduciría otra vez por la senda del crecimiento y por el otro; el cierre de empresas con su secuela de desempleo creciente, y el aumento incesante de la descalificación de los títulos de la deuda externa, que dio en llamarse el riesgo país.

Ese panorama desalentador se traducía en la compra de dólares por parte de los ahorristas que buscaban desesperadamente seguridad para sus dineros y exhibían con ello, escasa propensión a gastarlos.

Fue entonces cuando aquel ministro de Economía que vino a salvar las cosas, urdió una maniobra por la que seguramente responderá alguna vez ante el juicio de la historia: Para garantizar la intangibilidad de los depósitos que estaban en los bancos públicos y privados, pidió al Congreso la sanción de una ley que impidiera la apropiación explícita de esos ahorros por parte del Estado.

La ley se sancionó en septiembre y menos de tres meses después fue sepultada en el cesto de los desperdicios para dar lugar a la más fenomenal estafa de un Estado contra sus ciudadanos y sobre todo, contra quienes creyeron ingenuamente en esa presunta protección legal, que no fue más que una trampa, y se volcaron masivamente a depositar sus dineros en el sistema financiero.

Así nació el germen del cacerolazo. Argentina sumaba mas de 20 puntos de desempleo, 40 meses de recesión, 70 por ciento de caída en el valor de los títulos de la deuda pública, que fueron compulsivamente canjeados por dólares a los bancos y un endeudamiento incesante del Estado para pagar los intereses de su deuda externa más un creciente gasto público. Pero no fue todo: como frutilla del postre faltaba la incautación de los ahorros populares que comenzó con el tierno nombre de «Corralito».

Apenas dos meses antes del desbarranque final del gobierno de **De la Rúa**, echado del poder por la protesta popular, Argentina concurre a comicios para renovar la totalidad de la Cámara de Senadores y un tercio de la de Diputados.

Una vez más los Medios de Comunicación jugaron su propio partido, esta vez invitando a optar por lo que ellos mismos bautizaron como el Voto Bronca. Algunos Medios y Comunicadores apelando a sutilezas y otros, directamente enseñando a sus audiencias a emitir en la urna un voto no registrable, es decir incluyendo, en lugar de una boleta oficializada, una caricatura o el nombre de un prócer o simplemente introduciendo un dibujo o papel tachado. Con ello, señalaban su acompañamiento a la decepción de los votantes de la Alianza de 1999.

La campaña resultó exitosa: Ganaron los Medios y Perdió la democracia El 40 por ciento de los argentinos, en un país donde el voto es obligatorio, votó por nadie, expresando así un rechazo contundente a la oferta electoral para los cargos legislativos.

Quizás la nota editorial más emblemática de esa condena de los Medios a los candidatos se

...Durante esos dos años, el rol de los Medios más importantes de la Argentina se resumió en dotar de consenso y expectativas favorables a una alianza gobernante que nació débil pero que a la vez, por ser la opción preferida de comunicadores y dueños de diarios y canales de TV, había sido protegida antes de su lanzamiento a la carrera electoral, durante la campaña política y mientras duró su fallida experiencia gobernante...

publicó una semana antes de aquel comicio del 14 de octubre de 2001 en el matutino «La Nación», bajo el título «Qué hicimos para merecer estos políticos».

En ese contexto de descontento social creciente, donde otro sector de los votantes le dio la mayoría en ambas cámaras al peronismo, que se había alejado del poder dos años antes, la Argentina fue creciendo en angustias hasta desbordar en los históricos cacerolazos primero en la Plaza de Mayo y, después, diariamente frente a los bancos.

Así, en medio de la furia creciente de aquellos días de enero de 2002, numerosas entidades

financieras fueron virtualmente destruidas a pedrazos hasta que optaron por blindar con chapas y maderas sus frentes. Finalmente la protesta se organizó en asambleas populares primero en los barrios y plazas de la Capital y el conurbano y después, progresivamente, en todo el territorio nacional.

Desde el principio los asambleístas corean un cántico identificatorio de la crisis: y reclaman con música de bailanta: «¡Que se vayan todos!».

Con ese estribillo de fondo se fueron multiplicando las condenas al segundo

...El resumen del reclamo popular puso en evidencia que la condena a la dirigencia en Argentina abarca todos sus planos, incluyendo a muchos comunicadores y a los principales de Medios de Comunicación...

sucesor de **De la Rúa**, designado por la Asamblea Legislativa para completar el mandato de aquel.

Eduardo Duhalde senador justicialista designado hasta el 2003, después de jurar su cargo y prometer en su discurso inaugural que iba a devolver a cada ahorrista el dinero que había depositado en los bancos, apenas una semana después tiró por la borda su promesa, argumentando que «no sabía que los dólares no estaban...»

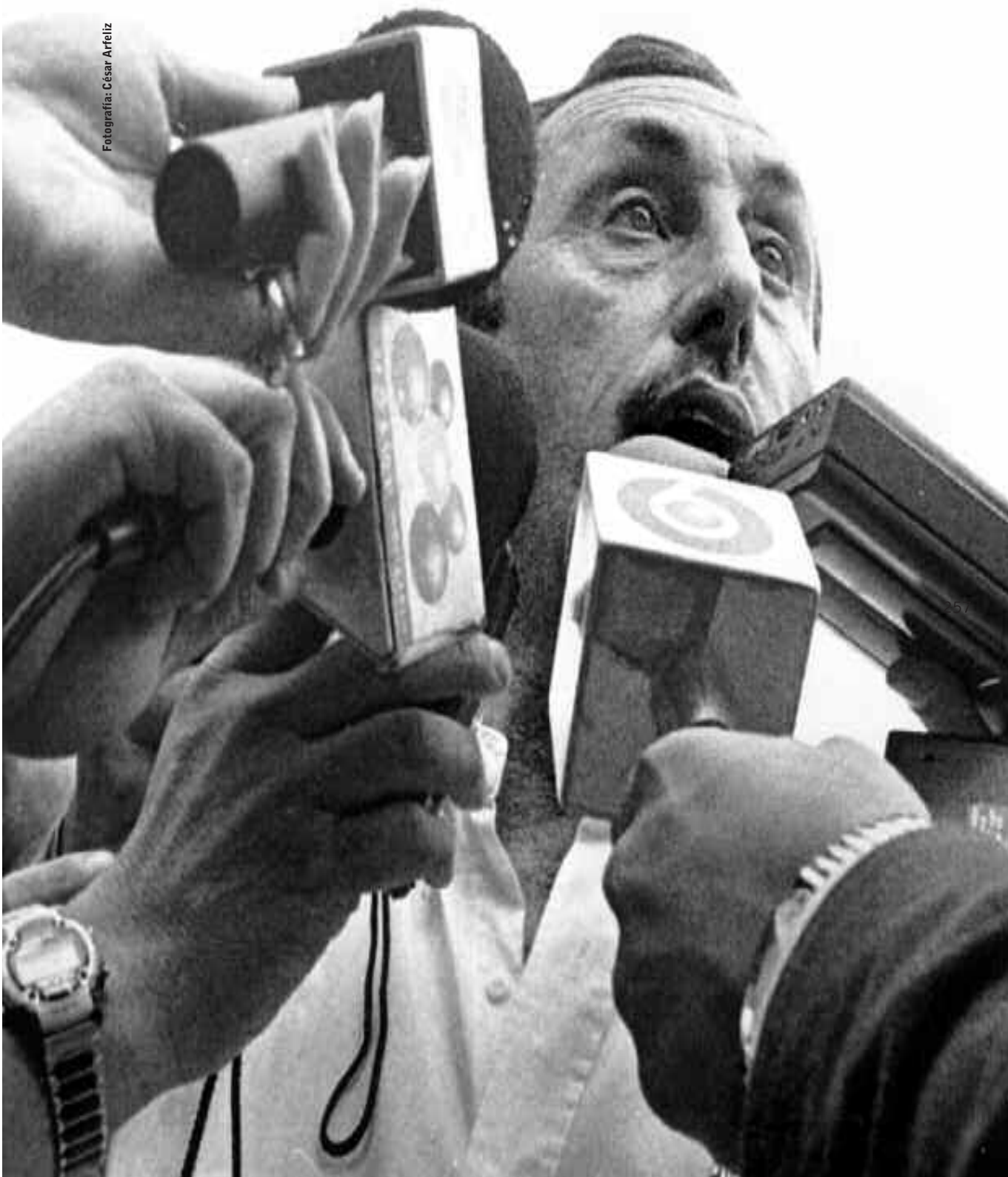
Fue la última bofetada a la credibilidad de los políticos. Una vez más los Medios jugaron su propio partido y buscaron disimular el descontento popular retirando sus cronistas y cámaras de los multitudinarios reclamos en las calles.

Así se llegó a una enorme concentración en la ciudad de Buenos Aires el 10 de enero de 2002, donde un solo canal de TV, América 2, transmitió en directo el nuevo reclamo del pueblo. Allí volvieron a escucharse voces de condenas a los principales Medios que omitían la información o simplemente la daban al día siguiente, para no contribuir con sus difusión a sumar adherentes a las marchas..

Por entonces, y a la vista del comportamiento de los Medios, los impulsores de las asambleas populares comenzaron a emitir correos por Internet llamando a boicotear a los diarios y noticieros «amigos del Gobierno» y llegando a realizar Cacerolazos de protesta frente al Canal 13, propiedad del Grupo Clarín, como registró el diario *Ámbito financiero* en su edición del 24 de enero.

Mensajes por correo electrónico y pintadas callejeras obligaron a un leve replanteo en la línea editorial de algunos medios, que jugaron su propio partido urgidos por medidas que favorecerían la licuación de sus deudas en dólares, a partir de la devaluación dispuesta por el gobierno de **Eduardo Duhalde**.

El resumen del reclamo popular puso en evidencia que la condena a la dirigencia en Argen-





tina abarca todos sus planos, incluyendo a muchos comunicadores y a los principales de Medios de Comunicación.

Una pintada en la pared de lo que fuera un reducto tanguero frecuentado por el máximo artista nacional del género, **Carlos Gardel**, reflejó el estado de ánimo de una mayoría de la clase media urbana, que muchos observaron como el cimiento de una refundación de la democracia, desde sus propias instituciones.

Aún por estos días puede leerse en los muros todavía sin demoler del Café De los Angelitos, en la esquina de Rivadavia y Rincón, a 300 metros del Palacio del Congreso, dos leyendas lapidarias sobre ese estilo de comunicación fraudulenta para con sus lectores y sus audiencias:

«¿Crónica cuánto te paga **Duhalde**?» y «Nos están meando y el Periodismo dice que Llueve».

La experiencia del cacerolazo argentino extendida a otras naciones latinoamericanas paradójicamente por obra y gracia de los Medios de Comunicación, nos enseña que democracia y libertad de prensa van de la mano y que cuando intentan separarse del ciudadano, ponen inexorablemente en crisis su propia credibilidad. ●



259

Debates

Francisco Javier Funes

- Licenciado en Comunicación Social (Universidad Católica de Santa Fe, Facultad de Letras).
- Abogado (Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales).
- Magister en Ciencia Política (Universidad Católica de Santa Fe, Departamento de Posgrado).
- Magister en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas).

La Importancia de los Entes Reguladores de Servicios Públicos Domiciliarios

Francisco Javier Funes

261

«Las libertades encarnadas en las instituciones de mercado se justifican en la medida en que satisfacen las necesidades humanas. Cuando no lo consiguen pueden ser razonablemente transformadas».

John Gray, «Las dos caras del liberalismo».

En el difícil momento por el que atraviesa nuestro país, creemos fundamental y así lo pregonamos, bregar por el fortalecimiento de las instituciones.

Por ello, los criterios de aplicación de políticas públicas que deben ir necesariamente juntos y que el Estado debe intentar resguardar cuando se inicia cualquier proyecto de transferencia de una empresa desde el sector público al sector privado, deben ser los de privatización-concesión y competencia.

Estos conceptos o términos técnicos se hallan necesariamente ligados y son intrínsecamente complementarios en un sistema de economía de mercado serio.

Adam Smith ya advertía sobre la inconveniencia de los monopolios como forma de egoísmo no limitada por la competencia.

Por ello, la regulación, cuando es realizada conforme el fin perseguido por el legislador, estimula la competencia o hace de símil de la misma y la competencia estimula la innovación y ésta, a su vez, la baja de precios y tarifas, beneficiando en definitiva, si se da esta secuencia sin interferencias, a los usuarios y consumidores finales.

La regulación es una herramienta, QUE ES CAPAZ DE CONTRIBUIR A IMPULSAR UN AUTÉNTICO PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL, máxime cuando es realizada conforme el fin perseguido por el legislador, ya que, entre otros aspectos positivos, estimula la competencia o hace de símil de la misma, y la competencia estimula la innovación y ésta, a su vez, la baja de tarifas, beneficiando, en definitiva, si se da esta secuencia o círculo virtuoso «sin interferencias» a los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Sostenemos que hace de símil de la competencia, porque la regulación estatal, suple las fallencias del mercado mismo, constituyéndose en un sucedáneo eficaz de las condiciones («utópicas?») de libre competencia que, debido a las fallas del mercado (monopolios naturales) no existen a nivel de servicios públicos domiciliarios de primera necesidad, simulando la existencia de un régimen de competencia perfecta en un mercado plenamente competitivo.

De lo contrario, cuando se fortalecen los rasgos monopolícos o anticompetitivos, sin otros agentes económicos a la vista o con captación (cooptación) estándar o bifronte de la agencia reguladora por parte del concesionario, máxime cuando la empresa prestadora cuenta con mercados cautivos, se está privilegiando sólo el aspecto económico de determinada privatización-/concesión de servicios públicos domiciliarios, o dicho en otros términos, —terminología impuesta por los cuadros intelectuales orgánicos del establishment—, se está garantizando la denominada «seguridad jurídica» de una sola de las partes involucradas en el proceso.

Lo que planteamos, en definitiva, es que no se trata sólo de privatizar o concesionar, sino que al mismo tiempo hay que garantizar (función indelegable del Estado) que la provisión del servicio prestado sea asegurada en su continuidad y regularidad, con un nivel mínimo de calidad y con tarifas justas y razonables para que puedan ser afrontadas por los consumidores y usuarios; debido a que en la adecuación a la actual crisis socioeconómica por la que atraviesa la República, todas las partes deben contribuir según sus posibilidades.

Por ello, en nuestra opinión, cuando se plantean casos de renegociación, no sólo hay que observar la línea argumental de proteger «derechos adquiridos», sino que, de lo que se trata,

es de analizar la legitimidad o no de las restricciones y regulaciones impuestas por la agencia reguladora a la empresa concesionaria, o la legitimidad y razonabilidad de las peticiones realizadas por las asociaciones de usuarios, en base a estrictos criterios de justicia y equidad.

Observando el proceso de privatizaciones y concesiones del orden nacional, hemos podido concluir que en los rubros donde prevalecen los monopolios, los derechos de los consumidores se encuentran avasallados y los mismos no cuentan con suficiente información, y en aquellos

servicios donde debería haber competencia, la coincidencia de intereses y el reparto de la torta —ya sea geográfica o técnicamente— de los supuestos rivales o competidores, es sintomática la coincidencia, sobre todo cuando de tarifas se trata.

La realidad del mercado nos muestra que los consumidores o usuarios, se encuentran dispersos —a pesar que algunos de ellos estén agrupados en diversas asociaciones, las que a ve-

...Lo que planteamos, en definitiva, es que no se trata sólo de privatizar o concesionar, sino que al mismo tiempo hay que garantizar (función indelegable del Estado) que la provisión del servicio prestado sea asegurada en su continuidad y regularidad, con un nivel mínimo de calidad y con tarifas justas y razonables...



ces, aún cuando persigan los mismos objetivos, emplean estrategias no convenientes o disociadoras—, mientras que, por otro lado, los prestadores del servicio tienden a la concentración y poseen todos los datos necesarios para maximizar sus ganancias.

Entonces, haya o no colisión entre las empresas prestadoras de servicios públicos, lo que se verifica es que no siempre es «el mercado» el actor que resulta como mejor asignador de los recursos.

Al respecto, cabe citar el trabajo de investigación denominado «El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas» (Investigación compilada por **Eduardo Basualdo** y **Daniel Azpiazu**, editado por el IDEP, UNQ y diario «Página 12», Buenos Aires, 2002) en donde se nota claramente lo desarrollado hasta aquí, cuando se informa

«...los ajustes periódicos aplicados en las tarifas de los distintos servicios públicos privatizados en la Argentina exceden, holgadamente, el propio ritmo inflacionario local (deflacionario, en términos de los precios al consumidor). Se trata, más precisamente, de una transferencia de rentas de privilegio a un muy reducido número de agentes económicos, a partir de disposiciones normativas de más que dudosa legalidad. Al margen de las especificidades que ha ido adoptando la elusión de la normativa legal en cada uno de los distintos servicios públicos privatizados (a nivel nacional), queda en evidencia un claro denominador común: la priorización sistemática de los intereses de los consor-

cios responsables de la prestación de los respectivos servicios por sobre los de la sociedad en su conjunto —afectando negativamente la competitividad de numerosos sectores económicos (en particular, aquéllos, con predominancia productiva de pequeñas y medianas empresas, vinculados a la elaboración de bienes transables) y la distribución del ingreso—».

Coincidimos con el Dr. **Oscar A. Cuadros** en que, desde un punto de vista técnico, regular no es más que reglamentar de modo razonable, el derecho de propiedad, es decir, reglamentarlo con arreglo a estándares económicos de conveniencia, verdadera y radical innovación incorporada en la Reforma del Estado operada durante la década pasada, que permite realizar una distinción entre los actuales organismos reguladores —entes de regulación y control— con jerarquía constitucional, de las antiguas juntas reguladoras de las década del treinta, cuya misión consistió —*grosso modo*— en crear barreras de acceso a los mercados.

Como toda restricción o limitación a la libertad de actuación o disposición por parte de los particulares, la regulación será siempre necesaria cuando la actividad de una persona (física o jurídica) invade los derechos o intereses legítimos de los demás que necesitan ser protegidos y preservados.

Los estudios teóricos sobre la regulación de servicios públicos plantean un escenario de arranque, en el que la agenda reguladora, con recursos humanos y técnicos suficientes, con profesionales capacitados, idóneos y que no sean víctima del síndrome de asimetría de información —que debieran hacer valer el principio de la especialidad—, se enfrenta a una empresa con poder hasta para poner las reglas y los precios del «mercado», con caracteres típicos, debido a ventajas tecnológicas y de economía de escala que le confieren el carácter de monopolio natural, la mayoría de las veces.

En lo que respecta al camino elegido para la creación de los entes reguladores, eran dos las opciones posibles, como sostiene el Dr. **Alberto B. Bianchi**, elegir un modelo planificado y crear todos los entes existentes a partir de dicho molde o cubrir las necesidades a partir de hechos concretos sobrevivientes, y según la impronta que el legislador o el ejecutivo de turno si fuera por decreto su creación, considerara conveniente en cada momento. En nuestro país, por razones que escapan al análisis que ofrecemos, se eligió el segundo camino.

Por eso, en el plano ideal o del deber ser, el Ente Regulador, así descripto y así creado, constituye un límite, crea un punto de equilibrio entre los intereses de los usuarios y del concesionario.

Se presume que el ente regulador posee como principal función maximizar el bienestar conjunto a obtener por los usuarios y consumidores y por la empresa regulada (todos ganan) con oscilaciones y ponderaciones —propias del devenir

de la concesión— que son variadas de acuerdo con las preferencias sociales y políticas, considerando precios, distintos niveles de calidad, el concepto de disponibilidad del servicio y los caracteres propios y particulares de la misma, por nombrar sólo algunos aspectos. De allí la importancia que tienen estos organismos y el rango constitucional que los constituyentes de 1994

...La acción del Estado, a través de los entes reguladores, es fundamental y decisiva desde el punto de vista de la fiscalización, control y seguimiento de la prestación del servicio público...

le otorgaron.

De allí la tremenda responsabilidad del Estado por la omisión en actividad de control de los entes reguladores de los servicios públicos domiciliarios (por ejemplo proveer agua en calidad menor a las condiciones exigidas por pliego o dispuestas por la norma vigente de calidad de potabilización).

Por ello y en orden a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, podemos decir que, en el ámbito federal, el proceso de transformación del Estado y privatizaciones realizado durante la década de los '90, si bien constituyó un antes y un después en materia de políticas públicas adoptadas —mejorando supuestamente la eficiencia de la economía—, no fue diseñado tomando en cuenta las características institucionales básicas del país.

Esta falta de adaptación a las características institucionales tiene su correlato en una heterogeneidad preocupante de los marcos regulatorios, en la calidad y capacidad de regulación y control y por ende en el desempeño de las empresas reguladas entre los distintos sectores de servicios públicos domiciliarios.

La acción del Estado, a través de los entes reguladores, es fundamental y decisiva desde el punto de vista de la fiscalización, control y seguimiento de la prestación del servicio público, administrado por concesionarios privados, las más de las veces en condiciones principalmente monopólicas como hemos sostenido ut supra.

Principales funciones


Las funciones genéricas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos Domiciliarios, en atención a los fines establecidos por la Constitución Nacional (art. 42) y a las competencias atribuidas en sus respectivas normas de creación, realizando una síntesis globalizadora, podemos decir que persiguen:

265

- proteger los derechos de los usuarios;
- controlar la calidad, eficiencia y seguridad del servicio con tarifas justas y razonables que protejan, con un criterio equitativo, la integridad patrimonial de los usuarios y la ecuación económica financiera de las empresas concesionarias.
- controlar los monopolios naturales y legales y prevenir abusos de posición dominante del mercado o actitudes que impliquen competencia desleal;
- Regular el desarrollo de las distintas concesiones, paso a paso, a través de los casos concretos y situaciones no previstas, que vayan innovando lo convenido contractualmente.

Cabe hacer notar el amplio espectro de temáticas relacionadas con políticas públicas, sobre todo en servicios públicos domiciliarios de carácter esencial —que los Entes Reguladores están llamados a solucionar ; por ello hacer realidad y volver operativas en nuestro país estas premisas de carácter programático es el deber de la hora, para asegurar el Bien Común, para que, parafraseando a Daniel García Delgado, las autoridades ejecuten «una política de regulación y control (que) debe estar inscrita en un proyecto de país o en una visión compartida del bien común. De lo contrario, la misma tiende a reducirse a un perfil técnico, sectorial y fragmentario, o a pensar que el bien común puede subsumirse en el logro de mercados desregulados y en (sólo) aumentar la competitividad de las empresas».

Empezamos este trabajo con una cita del libro de **John Gray** «Las dos caras del liberalismo.



Una nueva interpretación de la tolerancia liberal», Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2001, y quiero terminarlo de la misma manera con una afirmación suya de apoyo a la idea de que es el Estado —en sus distintas formas y estamentos— quien debe bregar por el bien común. El profesor de la London School of Economics sostiene —pág. 26—: «Cuando los pensadores liberales contemporáneos sostienen que el liberalismo es una doctrina estrictamente política, quieren decir que no depende de ninguna concepción global del bien. Nunca se cansan de decirnos que las demandas de la justicia deben tener prioridad sobre cualquier ideal del bien. Parecen haber pasado por alto el hecho de que las diferentes concepciones del bien apoyan diferentes concepciones de la justicia».

Adalberto Damianovich

Abogado (UNL)

Subsecretario Legal y Técnico del Gobierno de Santa Fe
(1995 - 1999)

Director de Asuntos Jurídicos - Ente Regulador de Servicios Sanitarios - Santa Fe

Papel del tercer sector en el proceso de reconstitución argentino

Adalberto Augusto Damianovich

267

Capitalismo y decadencia

El capitalismo como concepción propia de la modernidad, continúa en la era de la globalización potenciando el «progreso», el «desarrollo» y la «modernización», pero no para todos; la desmesurada concentración de riquezas materiales y una vida hedónica son para pocos —los dueños del poder económico, que a su vez se utiliza como herramienta de dominación— sumiendo en la pobreza al grueso de las personas, a las que no se las respeta ni tan siquiera como seres humanos.

Este mal ha penetrado países de todos los continentes, infectando a su vez a sus sociedades —de las cuales los gobiernos son parte— de vicios tales como la corrupción, el envilecimiento, la traición a la patria, la subversión económica, la insolidaridad y otras lacras que llevan a la decadencia individual y social, con destrucción de significativa parte de la trama del tejido comunitario, y peligro de extinción del contrato social.

Por otro lado, fue puesto en «retirada» el Estado Social, no sólo como consecuencia del neoliberalismo, sino por causas estructurales del sistema.

Nuestra patria se ha visto gravemente afectada por una mecánica de despojo —vaciamiento de capitales financieros, sangrado de riqueza por una leonina deuda externa e inaceptables y eufemísticos «ajustes» y «ayudas»—, exclusión —desempleo, desmantelamiento de los sistemas de seguridad social—, pobreza y desamparo genocidas que llevan a la muerte a los más débiles e indigentes, enfermos, niños y ancianos.

Como consecuencia de ello, actualmente nos batimos en medio del desconcierto y la frustración,

ante el derrumbe de la promesa de modernización real. Literalmente al país hay que hacerlo de nuevo, debiendo reconstruirse nuestra sociedad desde las bases, para recimentarlas más solidamente.

Posmodernidad

Paradójicamente, el fenómeno de la globalización en manos del capitalismo a través de la propiedad de los medios de comunicación social, ha difundido por el orbe las corrientes de pensamiento crítico del sistema. Entre ellas, a nivel no sólo filosófico, sino encarnado en un modo cultural, el llamado posmodernismo descrece del discurso racional, de valores abstractos y permanentes, del Estado, del poder, de la política, de la evolución, del progreso, es anárquico, nihilista, individualista, y niega que el hombre tenga un fin trascendente.

Ninguna de estas formas de pensamiento respeta a la persona humana como un verdadero humanismo, ya que tanto la que sustenta al sistema como la que lo de-construye, son esencialmente egoístas.

La contracultura de la solidaridad y vocación de servicio

A dichas formas egoístas, se opone otra concepción generosa, otra cultura verdaderamente humanista, de gente que cree en los valores permanentes, en la justicia, la solidaridad, el respeto a la dignidad humana.

268

Precisamente, para realizar esa reconstrucción de Argentina, debe comenzarse por rehacer la trama de tejidos medios, es decir, nosotros mismos organizados en entidades intermedias tenemos que atender las necesidades sociales ahora insatisfechas.

Teniendo en cuenta que sólo la sociedad civil podrá reconstruir a la sociedad civil, se necesita principalmente de las organizaciones solidarias, es decir, las que se encuentran en un mismo piso, en la dimensión horizontal de los vínculos de una auténtica comunidad (**Federico Tobar** y **Carlos Fernández Pardo** — «Organizaciones Solidarias— Gestión e Innovación en el Tercer Sector» pág. 12). El fortalecimiento de las organizaciones civiles —en la idea de **Jeremy Rifkin**— llevará a incidir para que los Estados cumplan con el papel que históricamente le asignó la sociedad. Y más allá de que esté demostrado históricamente que por causas estructurales el Estado resultó insuficiente e ineficaz, debe fundarse una «Sociedad de Bienestar», potenciándose el concepto de que el sector público no es el único gestor del bienestar social, sino que juntamente con el sector privado, deben concurrir a la pronta y eficaz satisfacción de las necesidades sociales.

Para ello, se ha de facilitar la participación de asociaciones, fundaciones, empresas y grupos de interés en el diseño, ejecución y control de los programas de bienestar. El estímulo del asociacionismo, hace frente al individualismo insolidario o la indiferencia (**Alfonso Ojeda Marín**. «Estado social y crisis económica» págs. 48/49).

La dimensión social del hombre

El hombre es un animal social; necesita de una sociedad y de una cultura, para realizarse. Solo como el niño de los bosques de Aveyron (Francia), no tendría una lengua para expresar-

se, y hasta padecería dificultades para ejercitar su habilidad especial para pensar y razonar. El hombre vive en comunidad y desde niño actúa con otros, es parte de una familia, va a la escuela, al club, etc., todos estos poderosos agentes socializadores que de alguna forma lo programan para la interacción. El sistema de interrelación, es la sociedad.

Ese sistema de interrelación, genera actividades en las que el individuo interactúa con otros en distintos aspectos de la vida comunitaria: trabajo, diversión, estudio, formando parte en muchos de los supuestos, de un orden y una organización social casi imperceptible pero existente. Hay casos en que el individuo ocasionalmente está con una pluralidad de congéneres, como por ejemplo, una multitud que espera un tren en una estación del metro, pero este es un supuesto de mero agregado de personas. En cambio, ya existe lo que se llama un grupo, cuando hay un grado más intenso de interrelación y al menos un nivel mínimo de organización. Verbigracia, un equipo de trabajo. Pero hasta ahora, en ninguna de estas formas hay ejemplos de asociación, es decir, dos o más personas que aúnan esfuerzos en procura de lograr un interés común y lo que es fundamental, con un ánimo de asociarse.

Cuando un individuo se pone de acuerdo con otro u otros para unir esfuerzos en pos de logros de interés común, se está asociando con ellos en procura de un objeto social. Debe haber un espíritu especial en los individuos que se asocian; una voluntad o ánimo de constituir una institución, que en muchos casos los trascenderá en su existencia temporal, superando en su duración la vida de sus fundadores y demás miembros.

El objeto de la asociación es aquello a lo que se va a dedicar el ente, procurando la realización del interés del conjunto de la unidad conformada, aunque ocasionalmente pueda oponerse al interés circunstancial de alguno de sus componentes. Debe ser un objeto lícito, moral, no necesariamente altruista, bastando que no sea exclusivamente egoísta.

...actualmente nos batimos en medio del desconcierto y la frustración, ante el derrumbe de la promesa de modernización real...

269

El tercer sector

El llamado Tercer Sector constituye en el mundo un fenómeno de rapidísimo crecimiento, y sus instituciones tienen en común que su principal propósito es cambiar al ser humano (**Peter Drucker**, «Las nuevas realidades» p. 284 y siguientes).

Se trata de un incipiente conjunto de instituciones en las que resulta tan importante qué se hace, cómo se lo hace y con quién se hacen las cosas; instituciones que generan y aprovechan externalidades positivas, en síntesis, que canalizan una enorme energía social que libera la sociedad.

Aunque no todos los cambios y logros del sector social pueden adjudicársele, ni todas las organizaciones que en él se incluyen pueden llamarse solidarias ni contribuyen a reducir los problemas sociales, el Tercer Sector en su conjunto es el mayor responsable por la innovación social.

En Argentina ya existen alrededor de 100.000 organizaciones de la sociedad civil (**Federico Tobar-Carlos Fernández Pardo** —«Organizaciones Solidarias - Gestión e Innovación en el Tercer Sector», págs. 21/22)—.

Conforme una clasificación de las formas de organización de las organizaciones de la sociedad civil, que reproduce **Isaac Bleger**, puede enunciarse la siguiente tipología:

- Vinculadas con iglesias: Cáritas, parroquias, damas de caridad, centros evangelistas.
- Tradicionales de carácter social: Cruz Roja, rotarios, leones, etc.
- Vecinales de base: sociedades de fomento, agrupaciones de indígenas y campesinos.
- Educativas y culturales: museos, centros culturales, cooperadoras escolares, bibliotecas populares, etc.
- De inmigrantes: de otros países, de otras regiones o provincias.
- De representación profesional o gremial: sindicatos, asociaciones profesionales, etc.
- De estudios, asesorías o promoción: ONG's, fundaciones empresarias, institutos de investigación, centros de estudios, etc.
- De representación de asociaciones: confederaciones, redes de ONG's, colectivos.
- Defensores de derechos de grupos discriminados o perseguidos: asociaciones de presos políticos, agrupaciones de homosexuales, hogares para niños o ancianos.
- Universitarios: institutos, cátedras, centros de investigación.

A esta clasificación, que toma de **Bombarolo, Bleger** añade las cooperativas (dentro de la obra «Entidades sin fines de lucro —Introducción y herramientas básicas para la gestión», pág. 20— Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires).

Tobar y Fernández Pardo enuncian cuatro tipos de definiciones de las organizaciones del Tercer Sector:

- a) definición legal;
- b) definición económico financiera;
- c) definición funcional;
- d) definición estructural operacional.

En cuanto al primer tipo de definición, si bien en Argentina no existe un cuerpo de leyes coherentes e integradas que contemple la totalidad de organizaciones sin fines de lucro —como sucede en E.E.U.U.—, pueden reconocerse varias figuras jurídicas que se corresponderían. Existen dos tipos de organizaciones que el Estado reconoce como formando parte del Tercer Sector: las fundaciones y asociaciones.

La definición económico financiera contempla ante todo la fuente de los ingresos de la organización. Es un criterio utilizado por el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas. En este sentido, el sector sin fines de lucro sería aquel que obtiene sus ingresos mayoritariamente de las contribuciones de sus miembros y aportes de individuos privados.

La definición funcional parte de la misión o los propósitos y/o funciones de las organizaciones. Estaría constituido el Tercer Sector por organizaciones privadas que sirven propósitos públicos. Desde el punto de vista estructural-operacional, el Tercer Sector se define como al conjunto de organizaciones que cumplen en algún grado con las siguientes características: formalidad, privadas, sin distribución de beneficios, autogobernadas, no comerciales, no partidarias, voluntarias (autores citados «Organizaciones Solidarias...» págs. 50/52).

Las organizaciones sin fines de lucro

Dentro del Tercer Sector, las entidades u organizaciones sin fines de lucro, buscan la reali-

zación del bien común desde fuera del ámbito público —ya que esto no es privativo del Estado y como dijimos, éste se encuentra en franco achicamiento—, aunándose esfuerzos particulares para cumplir con un objeto social. Toman generalmente la forma de asociaciones, aunque también pueden ser simples asociaciones, mutuales, fundaciones, etc.

Como ya se dijo, el objeto social de las entidades sin fines de lucro (OSFL) no necesariamente es altruista, pero sí trasciende los meros intereses individuales de quienes las componen, persiguiendo un bien que resulta valioso para la comunidad o por lo menos para un sector de ella. Tienen por misión servir un propósito público, el cual no es compatible con los lucros personales o de los propietarios.

En estas entidades campean ideales de solidaridad y servicio, encarrilándose los esfuerzos con permanencia y de manera institucionalizada, constituyendo en la mayoría de los casos personas jurídicas, es decir, sujetos de derecho formalmente organizados y reconocidos legalmente.

Tienen objetos tales como la protección del medio ambiente, defensa de los derechos humanos, auxilio humanitario a refugiados sobrevivientes de la guerra y otras catástrofes, fomento de actividades literarias, artísticas, deportivas; defensa de los derechos de usuarios de servicios públicos y consumidores, integración de personas con discapacidad, recuperación de personas afectadas por adicciones y otras enfermedades, defensa de intereses vecinales, etc.

Muchas de estas organizaciones tienen alcance internacional o bien se vinculan con otras de distintas partes del mundo, para potenciar sus fuerzas y cumplir con mayor éxito sus objetivos.

A veces su estructura es compleja, así como los ámbitos en que actúan contando con importantísimas fuentes de financiamiento, públicas y privadas. Parece ilustrativo mencionar al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional —CEJIL—, una asociación de derechos humanos que tiene su campo de acción en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos), con representación ante los organismos de las Naciones Unidas. Las actividades del CEJIL y la publicación de su «Gaceta», son posibles gracias al apoyo financiero del programa Democratización y Derechos Humanos de la Comisión de las Comunidades Europeas, el Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (Canadá), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), el Programa de Dinamarca pro Derechos Humanos para Centro América (PRODECA), MISEREOR (Alemania), el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Noruega y la Fundación Sueca para Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, la Fundación MacArthur, la Fundación Merck, OXFAM-UK/I, la Fundación Ford, la Embajada de Holanda en Brasil, y la Embajada de Holanda en Costa Rica.

El CEJIL ayuda con su cuerpo de abogados a canalizar denuncias de víctimas de violaciones de sus derechos humanos o de sus familiares, ante la Comisión Interamericana con sede en Washington D.C., y en su caso a llevar las causas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, asentada en Costa Rica.

Otras entidades, son sumamente humildes, no están debidamente integradas en el sector, y tienen serios problemas para hacerse de los recursos económicos para cumplir sus fines.

Status constitucional de ciertas asociaciones

Algunas de estas agrupaciones tienen status constitucional en nuestro país a partir de la reforma de 1994 (arts. 42 y 43 CN). Así, las asociaciones de usuarios y consumidores, las cua-

les cumplen funciones de participación (integrando consejos consultivos, interviniendo en audiencias públicas, por ejemplo); de representación (asumiendo la defensa de los consumidores, como lo prevé expresamente el art. 43 en materia de amparo) y de formación del consumidor, educando e informando para un real conocimiento de los derechos que tiene el consumidor y acerca de la calidad de los productos que se le ofrecen (**Dromi, Roberto y Menem, Eduardo**. «La Constitución reformada» pág. 158).

Fuerza productora y generadora de trabajo

La importancia de las organizaciones sin fines de lucro ha venido creciendo durante las últimas décadas en prácticamente todo el orbe, extendiéndose en los países del primer mundo así como en los subdesarrollados y en vías de desarrollo. Hasta en Rusia y en los ex satélites de la antigua Unión Soviética, están cumpliendo en la actualidad un rol principal en la reconstrucción de esa región (**Rifkin, Jeremy**. «El fin del trabajo» págs. 317 y ss).

En Estados Unidos, existen más de un millón de ONGs, sin contar iglesias y pequeñas organizaciones. Tomando sólo las donativas, ellas pasaron de 300.000 en 1970 a más de 600.000 a fines de la década del '90. Su crecimiento ha sido tal, que ya representa en ese país el 6% del producto bruto interno (PBI) y el 10% del empleo total (**Sapetnitzky, Claudio** y otros. «Administración financiera de las Organizaciones», págs. 567 y ss.). Emplea el Tercer Sector en ese país a más personas que la construcción, la electrónica, el transporte o la industria textil.

272

Estas actividades —donde prima la especialidad del objeto social— podrían llegar a ser una forma de sustitución del trabajo tradicional, a la que se volcaría gran cantidad de personas para prestar servicios comunitarios y percibiendo un ingreso social (**Rifkin, Jeremy**, obra citada, pág. 291 y ss.). Muchas de las organizaciones solidarias, producen bienes y servicios que aportan al circuito económico y capacitan a gente necesitada, dándoles trabajo o ayudándolas a insertarse en el mercado laboral. Precisamente, tomé conocimiento recientemente, al visitar en Capital Federal la Feria del Libro, de un emprendimiento social humilde pero no por ello menos meritorio. Una organización sin fines de lucro, HBA, se ocupa de «sacar de la calle» a jóvenes desocupados que pasan a ser vendedores de la revista «Hecho en Buenos Aires», que compran a veinte centavos (\$0,20) el ejemplar, siendo su precio de venta un peso (\$ 1,00). Cada uno de los muchos vendedores gana de una manera digna, ochenta centavos (\$0,80) por ejemplar, con una inversión mínima.

Un ejemplo: Las organizaciones por y para discapacitados

En materia de discapacidad, cumplen un importantísimo papel las agrupaciones que trabajan para eliminar barreras de todo tipo en beneficio de las personas que por sufrir de alguna enfermedad o alteración motriz, visceral, sensorial o mental, tienen dificultades o están en desventaja para alcanzar una adecuada integración en distintos ámbitos, como el familiar, laboral, social, educativo. Dichas ONGs están generalmente compuestas por los mismos discapacitados, familiares, amigos y otras personas con espíritu solidario y se hallan organizadas en ligas, uniones, federaciones, etc., habiendo logrado en nuestro país contar con representación en diferentes comisiones y organismos gubernamentales que manejan programas de ayuda para las

Fotografía: Quicho Fenisi



instituciones y los discapacitados.

También operan a nivel continental e incluso mundial, con fuerte presencia e influencia en organismos internacionales, procurando la defensa de los derechos de los discapacitados y fomentando la creación de condiciones que faciliten su integración.

Existencia viable

Ahora bien, es fundamental que estas organizaciones tengan viabilidad o sustentabilidad en materia patrimonial y de recursos necesarios para funcionar y cumplir sus cometidos. Nuestro Código Civil, al fijar los requisitos normativos para las asociaciones y fundaciones como personas jurídicas privadas, exige en su artículo 33 que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones —verbigracia, subsidios— del Estado y obtengan autorización para funcionar.

Es necesario que las entidades de bien público, no obstante carecer de fines de lucro, utilicen las herramientas de gestión de las empresas lucrativas.

...Es necesario que las entidades de bien público, no obstante carecer de fines de lucro, utilicen las herramientas de gestión de las empresas lucrativas...

274

Las entidades meramente donativas, dependen de la generosidad de los donantes, estando en consecuencia supeditadas a la importancia de esas contribuciones solidarias. También pueden ocasionalmente contar con algún subsidio o subvención estatal, pero de todos modos, el condicionamiento para poder funcionar y cumplir eficientemente sus objetivos, requiere que procuren obtener recursos de actividades que realicen y que económicamente sean rentables.

Que busquen lograr medios pecuniarios mediante el trabajo de los voluntarios y asociados, produciendo o realizando ventas, no transforma a las organizaciones en lucrativas, ya que no se orientan a obtener ganancias sino medios materiales para sus fines y de todos modos, no liquidan beneficios entre los individuos que las integran.

El empleo de formatos empresariales en los emprendimientos que encaran para obtener recursos, puede derivar en la suscripción de contratos de distinto tipo e instalación de locales similares a talleres, plantas y negocios comunes, así como valerse de herramientas y criterios de colaboración entre entidades, verbigracia, las uniones transitorias de ONGs para encarar juntas determinados proyectos; o bien organizarse en redes.

Asimismo, no les está vedado efectuar registros de marcas como propiedad intelectual o industrial. Por ejemplo, la Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer, LALCEC, ha registrado la marca «LALCEC» y autoriza —gratuitamente y previa firma de convenios— a asociaciones del interior con personería jurídica, que anteriormente eran meras filiales de la organización central, a utilizar su nombre y el logo de la institución para el logro de objetivos sociales comunes.

Finalmente, no hay que olvidar que modelos apropiados de gestión social pueden ser desarrollados por las instituciones intermedias y contagiar su lógica a las organizaciones del mercado y del Estado.

María Eugenia Bertone

Licenciada en Comunicación Social (UNER)

Responsable del Área de Comunicación Social, Gobierno de Santa Fe (1995 - 1999)

Cursando el Doctorado en Sociología: Estructura Social y Desigualdad (Universidad de Salamanca - España)

email: eugeniabertone@hotmail.com

Partidos políticos: de la crítica necesaria a su revalorización

Lic. María Eugenia Bertone

275

«En la mayoría de los casos lo «viejo» y lo «nuevo» tienden a superponerse y a coexistir en toda organización (y a generar tensiones y conflictos en su seno). Por otra parte, las transformaciones se producen con fuertes variaciones, no sólo en las formas sino en los tiempos, entre unas sociedades y otras y entre unos partidos y otros»

Ángelo Panebianco. *Modelos de partidos* (1990)



Que se vayan todos, que no quede ni uno solo», se corea en todas las protestas que se han sucedido en los últimos meses en Argentina, en alusión, claro está, a los políticos y a los partidos políticos. Más allá de la simplificación que posee toda consigna, es evidente que la frase aglutina el descontento social y el hartazgo de la población en relación con los representantes de diversas instituciones.

Es cierto que la crisis de credibilidad no puede circunscribirse únicamente a los partidos políticos sino que también incluye el Parlamento, la Justicia, las estructuras sindicales, los bancos. Es decir, muchas de las instituciones que se supone representan intereses colectivos o de carácter público son percibidos por la sociedad como instituciones subordinadas a intereses de carácter privado. Sólo por nombrar un ejemplo recordemos el famoso caso conocido como el «escándalo del senado» que aún tenemos sin resolver y que provocó la renuncia del entonces vicepresidente **Carlos «Chacho» Álvarez**, un presidente provisional, dos ministros y un

secretario de Estado. Y que constituye, lo que muchos consideramos como un elemento desencadenante de la actual crisis política que vive el país.

Es evidente que los partidos políticos, como elementos clave del régimen democrático sufren una deslegitimación importante que sin duda merece ser comprendida en su cabal profundidad. Nos propondremos en este trabajo tres objetivos. En primer lugar intentaremos describir algunos indicadores que reflejan esa crisis. Aunque ninguno de ellos es novedoso nos servirá para contar con elementos de análisis objetivos que nos posibiliten tener una idea cabal de la situación. En segundo término trataremos de ver si esta crisis de credibilidad puede derivar en una crisis del sistema de representación. Es decir, si podemos hablar de un cuestionamiento al funcionamiento del sistema democrático basado en el sistema de partidos. Y por último desarrollaremos una breve opinión personal sobre la importancia de, a pesar de todos los cuestionamientos y cambios necesarios, valorizar estas formas de organización en las democracias actuales.

1• Indicadores de la crisis

Creemos que podemos contemplar tres indicadores muy evidentes que entendemos reflejan la crisis de partidos en Argentina.

a) Disminución de apoyo al bipartidismo.

El año 1983, significó el regreso del sistema democrático en Argentina luego de 7 años de gobiernos dictatoriales. El sistema político prácticamente respetó el mismo esquema previo a la quiebra del sistema institucional precedente. Radicales y justicialistas se constituyeron como una continuación de la política nacional de inicios de la década de 1970, y siguieron captando como a continuación veremos la mayoría de los apoyos electorales.

En la segunda elección presidencial de este período, en 1989, los dos partidos tradicionales seguían reuniendo casi el 80% de los votos. En 1995 con el surgimiento del Frepaso este bipartidismo se rompe. El tradicional partido de la Unión Cívica Radical obtiene en esa oportunidad sólo el 17% de los votos ubicándose detrás de la nueva agrupación partidaria PAIS que obtuvo un 28% y del Justicialismo que logró casi un 50%.

Si analizamos una evolución del voto en las elecciones nacionales a presidente la lectura de los datos nos evidencia una disminución del caudal de votos de las dos fuerzas mayoritarias a partir de 1995. En 1983 juntos el partido Justicialista y el radicalismo reunían el 92% de los votos, en 1989 este porcentaje desciende a menos del 80%, en 1995 la cifra sólo alcanza poco más que el 55% y en 1999 sólo si tomamos la Alianza como parte de este bipartidismo, el porcentaje vuelve a ascender al 86% pero es notorio el 10% alcanzado por el partido de centroderecha, Acción por la República y UCeDé. (Ver esquema 1)

Aún si consideramos a la Alianza como parte de un sistema bipartidista junto con el justicialismo vemos que si tomamos también la serie de evolución de las diez elecciones a diputados nacionales, en las últimas del año 2001, el bipartidismo aparece en su momento más débil desde 1983, al reunir las dos fuerzas mayoritarias sólo el 61% de los votos positivos.

De acuerdo con las cifras considerando sólo los votos válidos y no los anulados o en blanco), vemos como mientras en el año 1983 el Justicialismo y la Unión Cívica Radical sumaban más del 86% de los votos este porcentaje ha disminuido en más de 25 puntos en las elecciones celebradas en el año 2001.

Esquema 1

Elecciones presidenciales porcentaje votos por partidos

1983 - 1999

	1983		1989		1995		1999	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
PJ	5.936.556	40,2	7.862.475	47,3	8.311.908	49,8	7.100.678	38,09
UCR	7.659.530	51,9	5.391.944	32,4	2.851.853	17,1		
FREPASO					4.878.696	29,2		
ALIANZA							9.039.893	48,50
ACCIÓN POR LA REPÚBLICA / UCEDE STA FE							1.881.417	10,09
UCEDE			1.041.998	6,3				
U SOCIALISTA			218.380	1,3				
MODIN					295.618	1,8		
PI	344.434	2,3						
PDC	46.497	0,3						
IZQUIERDA UNIDA			411.679	2,5			158.028	0,85
CEFED.L			754.915	4,5				
OTROS	769.953	5,2	1.696.094	10,2	352.505	2,1	460.818	2,48

277

Fuente: Ministerio del Interior de la Nación

En los años ochenta, para las elecciones a diputados provinciales, en promedio los dos partidos mayoritarios reunían en conjunto el 81,2% de los votos. En 1983 se da el porcentaje más alto reuniendo ambas organizaciones el 86,6%. En 1985 suman el 78,5%, en 1987 el 80,2% y en 1989 el 79,5% de los votos para diputados nacionales.

En los años noventa se reduce la polarización electoral, ya que el promedio de la suma de votos del PJ y la UCR en las cinco elecciones de la década (tomando los votos de la Alianza desde 1997) es del 73,3%. En las elecciones de 1991, 1993 y 1995 se produce una fuga de votos del núcleo bipartidista (fundamentalmente de la UCR), y los beneficiarios de la misma son las fuerzas de centroizquierda representadas por el Frepaso.

Es así como en 1991 la suma entre Radicales y Justicialistas es de sólo el 69,5% de los votos, en 1993 es del 73,6% y en 1995 de 64,7% (cuando el Frepaso. sale segundo en las elecciones presidenciales).

Aunque aquí también las fuerzas de centroderecha experimentan un crecimiento importante —con la UCeDé entre fines de los ochenta y principios de los noventa, y el cavallismo en las elecciones de 1999, que se suman al fortalecimiento de los partidos provinciales—, el fenómeno del Frente Grande/Frepaso evidentemente es el hecho político que más puso en riesgo la continuidad del bipartidismo radical-justicialista, vigente en Argentina durante medio siglo.

A partir de 1997, cuando se conforma la Alianza entre la UCR y el Frepaso, el núcleo bipartidista se refuerza. Los dos partidos mayoritarios obtienen el 81,9%, y en 1999 el 76,6%. Pero en las últimas elecciones del año 2001, la suma de los votos del PJ y la Alianza es de sólo el

61,3%, es decir 15 puntos menos que la elección anterior. Esto constituye el resultado más débil de la evolución del bipartidismo desde 1983. Y como sucediera en la primera mitad de los noventa, esto ha beneficiado a nuevos grupos de centroizquierda como el ARI y Polo Social, formados en gran parte por disidentes de la Alianza, y a los pequeños partidos de izquierda.

Esquema 2

Elecciones de diputados nacionales (votos positivos y porcentajes)

1983 - 2001

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001*
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
PJ	573.573	553.809	667.503	736.583	753.583	823.190	729.323	6.180.617	6.085.113	5.553.590
y aliados	(38,6)	(34,9)	(42,3)	(46,4)	(45,1)	(40,4)	(43,0)	(36,3)	(32,9)	(39,3)
UCR	1.007.710	667.067	597.129	537.510	1.783.087	1.941.192	2.179.433			
y aliados	(40,0)	(42,0)	(37,3)	(32,1)	(29,1)	(30,2)	(21,7)			
ALIANZA								1.782.803	2.048.007	1.072.799
								(44,8) (1)	(49,7)	(21,8)
PJ +	86,6	78,5	80,2	79,5	80,5	75,6	64,7	81,7	75,6	61,3
UCR/ALIANZA										
FREPASO							3.581.376			
							(21,1)			
ARI +										1.707.635
POLO SOCIAL										(12,2)
CENTRO DERE-	557.320	1.074.952	1.000.200	1.973.976	2.513.356	1.777.966	1.507.076	1.933.711	3.533.102	1.012.422
CHA Y PROV.	(12,0)	(10,7)	(11,6)	(12,0)	(15,2)	(10,7)	(9,9)	(11,7)	(19,3)	(12,9)
IZQUIERDA	771.775	1.289.250	1.190.922	1.109.147	1.518.152	1.201.072	2.150.841	1.861.843	3.215.525	1.508.345
Y CENTROIZQ.	(14,8)	(10,4)	(17,2)	(16,5)	(10,8)	(12,8)	(14,1)	(12,4)	(20,8)	(10,7)
MODIN					522.306	946.204	2.790.599	1.511.549		
					(3,8)	(5,8)	(17,7)	(10,0)		
DTROS	725.050	65.878	176.703	237.466	50.637	420.136	184.209	409.311	234.688	409.436
	(4,0) (1)	(0,4) (2)	(1,1)	(1,8) (3)	(0,3)	(2,6)	(1,1)	(2,4)	(1,5)	(12,3)
TOTAL	1.461.231	1.532.510	1.625.775	1.625.280	1.572.159	1.636.125	1.693.267	1.700.915	1.851.613	1.706.267
	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)	(100,0)

* Resultados pre-serie

(1) incluye MID y POC, Alianza Democrática Socialista y otros.

(2) POC.

(3) incluye Partido Blanco de los Jubilados.

(4) Frente Grande, Unidad Socialista, FI, POC, MAS, PTP, FIT.

(5) Se suman los votos de (MID 6.168.175; 36,3%), UCR (1.183.794; 7%) y Frepaso (410.831; 2,4%)

FUENTE: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Es cierto que la emergencia de nuevos partidos no han logrado perdurar más allá de uno o dos turnos electorales: el Partido Intransigente vivió cierto auge entre 1983 y 1985, la UeCDé entre 1985 y 1989, la Unidad Socialista entre 1991 y 1993 y en la última elección emergieron el partido Nueva Dirigencia y el Polo Social.

Pero no podemos desconocer que la volatilidad en el voto del electorado constituye una variable que ha afectado a la mayoría de los países en el mundo hacia finales del siglo XX y co-

mienzos del XXI y Argentina no es una excepción. **Alcántara**² (1996) indica que un índice de volatilidad alto en las preferencias del electorado significa cambios en el sistema de partidos a partir de las transferencias individuales del voto. En el otro extremo, un bajo índice, quiere decir una mayor estabilidad y consolidación del sistema de partidos.

La existencia de un sector de la población que no tiene identidades permanentes sino que elige de acuerdo a la situación histórica y dependiendo de los candidatos es un fenómeno que se da también en nuestro país.

Si bien los partidos tradicionales cuentan con un piso electoral importante que en nuestro país y en relación a los diputados nacionales, en el caso del PJ fluctúa entre un 32,9% y un 46,4 (13,5 puntos), mientras que para la UCR el rango es bastante superior, de 48% a 21,7% (26,3 puntos); la existencia de votantes que modifican sus preferencias nos indica la posibilidad de emergencia de nuevos partidos y la necesidad de reconversión y adaptación de los partidos históricos tanto para retener a sus votantes como para captar nuevos.

b• Voto en blanco

En relación al reparto de cargos los votos en blanco debemos aclarar que no benefician a ningún candidato ya que no se computan para distribuir los cargos electivos. Para ello sólo se distribuyen los votos válidos (votos emitidos a favor de alguna de las listas de candidatos) en forma proporcional, aplicando el sistema D'Hont.

El voto en blanco, desde una visión aritmética, se debe considerar como voto no emitido. Pero sí hay que considerar que ningún partido recibe fondos por este tipo de votos. El Congreso Nacional establece el aporte estatal por voto recibido.

Nadie cobra por los votos en blanco, lo que podría considerarse como una de las razones que decidieran a los votantes a optar por esta elección y de esta manera no contribuir con el aporte estatal a los partidos políticos.

Debemos saber que en Argentina también el voto en blanco posee una alta carga simbólica. En 1958 y 1963, con el peronismo proscrito, fue una forma de expresión política. Cuando fue elegido **Arturo Frondizi** votó de esta manera el 9,62% y cinco años más tarde, cuando ganó **Arturo Illia**, votó en blanco el 19,42% de la población. Claro que esta modalidad de voto en la década del 60 expresaba «que vuelva Perón» y ahora en oposición «que se vayan todos».

En las últimas elecciones celebradas en el 2001 para la elección de cargos a diputados nacionales se evidenció nuevamente la importancia del voto en blanco.

Las cifras son las más altas desde el reinicio de la democracia en 1983. El 20% de votos en blanco sufragados en la última elección del año 2001 supera en 5.77 veces los votos en blanco del año 1983.

La decisión de un porcentaje tan alto de población de votar en blanco evidencia la falta de candidaturas en todos los partidos presentados que fueran creíbles y confiables. La gente evidentemente no se sintió representada por los postulantes.

Ante la opción de elegir un candidato que no cubriera sus expectativas un importante sector de la población prefirió no seleccionar a nadie y demostrar su inconformidad. La cantidad importante de votos en blanco constituye un índice del rechazo a los políticos y el germen de las manifestaciones en donde se cuestiona a los políticos.

² Alcántara, Manuel (1996): «Elecciones, electores y partidos en América Latina en década de 1990», en América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales, Segunda Epoca, No. 13 mayo, Salamanca, España.

Esquema 3

Progresión votos en blanco

Elección Diputados Nacionales

1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
3,48	1,43	1,57	1,52	4,37	4,06	5,97	5,07	4,40	20,1

FUENTE: Centro de Estudios Nueva Mayoría

c • Confianza en los partidos políticos

Este indicador lo hemos establecido a partir de datos de la encuesta «latinobarómetro». Este informe es de carácter anual y se aplica en 17 países de América Latina. La encuesta consiste en la aplicación de un mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país, con un total de 18.135 entrevistas que representan a la población de 480 millones de habitantes. Argentina, junto con Venezuela y Ecuador es el país en donde los ciudadanos manifiestan menor apoyo a los partidos mientras que en lugares como Costa Rica o México los partidos son mejor considerados.

Esquema 4

Confianza en los partidos políticos

País	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	N
Venezuela	5	10	27	57	1200
Ecuador	5	10	30	54	1264
Argentina	3	14	30	51	1264
Panamá	4	15	31	50	1000
Nicaragua	4	12	29	49	1000
Perú	2	15	35	47	1045
Colombia	3	14	36	45	1200
Bolivia	2	18	30	42	794
Brasil	4	16	40	39	1000
Chile	3	21	35	38	1200
Paraguay	6	24	34	38	600
Costa Rica	9	20	25	38	1000
Guatemala	4	16	45	34	1000
El Salvador	5	18	40	33	1000
Honduras	4	18	34	32	1000
Uruguay	6	28	35	28	1000
México	6	28	42	22	1200
Media Iberoamericana	4	17	34	41	17901

Frecuencia: 1 = Total; 2 = que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos.

• Se han eliminado los no sabe/no contesta.

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2002) «Los partidos políticos en América Latina» en base a datos de Latinobarómetro 1998.

El bajo nivel de confianza hacia la clase política puede ser observado también a través de la pregunta si los diputados y senadores se preocupan por lo que el interrogado piensa. Más del 80% de los entrevistados contestaron negativamente.

Esquema 5**¿Cree que los diputados y senadores se preocupan por lo que usted piensa?**

Elección Diputados Nacionales

Se preocupan

19,29%

No se preocupan

80,71%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro 1998.

2• Descreimiento hacia los partidos vs participación política

Evidentemente los indicadores precedentes demuestran los síntomas de una crisis que los partidos políticos en Argentina no pueden desconocer.

Pero pese a esta realidad creemos que no podemos hablar de un descreimiento en los partidos políticos en cuanto instituciones. Debemos considerar la diferencia entre la crisis de un partido determinado y la institución partido político en tanto que estructura central intermedia e intermediaria entre la sociedad y el gobierno. En el siguiente cuadro se puede observar como a pesar del descreimiento hacia la clase política, Argentina es uno de los países con más alto porcentaje de ciudadanos que consideran que la democracia debe funcionar a través de partidos políticos.

Esquema 6**¿Cree que es posible funcionar sin partidos políticos?**

País	Si	No	(N)
Ecuador	40	57	1200
Colombia	37	60	1200
Honduras	35	59	1011
Paraguay	34	56	575
Venezuela	34	59	1200
Guatemala	30	64	1200
El Salvador	29	64	1010
México	28	65	1105
Perú	25	69	1054
Panamá	25	72	1021
Chile	25	71	1200
Brasil	25	68	1001
Costa Rica	22	73	1007
Bolivia	22	69	796
Argentina	21	72	1196
Nicaragua	20	78	1002
Uruguay	15	78	1189
Media Iberoamericana	27	68	17767

Fuentes: A.T. Eñe. ¿Qué le parece, algo, poca o ninguna confianza en los partidos políticos?
 • Se han eliminado los no sabe/ no contesta.

Fuente: Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (2002) «Los partidos políticos en América Latina» en base a datos de Latinobarómetro 1998.

Tampoco podemos hablar de una participación escasa de la sociedad. La volatilidad del voto, la emisión importante de votos en blanco y la creciente opinión de desconfianza hacia la clase política no se correlaciona con la fuerte movilización de la población y la persistencia de los índices en relación con la concurrencia a los comicios.

Esquema 7

Concurrencia a los comicios de diputados nacionales (1983 - 2001)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1994	1995	1997	1999	2001 ^a	Promedio
Promedio Total	81,3	80,9	82,5	82,3	78,2	76,6	75,2	80,2	77,6	81,9	73,0	79,1

^a Estimación preliminar.

FUENTE: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Aunque es cierto que en las últimas elecciones a diputados nacionales la participación ha descendido con relación al promedio histórico de un 79% a un 73%, estas cifras siguen siendo altas si las relacionamos con datos de las demás democracias latinoamericanas que comparten igualmente la condición de obligatoriedad de los comicios (solo Nicaragua y Colombia tienen participaciones voluntarias). Además debemos considerar que si bien es cierto que el sufragio es obligatorio, las penas por no participar no suelen ser efectivizadas por los poderes públicos.

En términos comparativos con el resto de Latinoamérica, la participación electoral en la Argentina es relativamente alta: en promedio, el 80,7% del electorado en edad de votar parti-

Esquema 8

Porcentaje medio de participación política*

Argentina	80,7	Obligatorio
Bolivia	57,5	Obligatorio
Brasil	71,9	Obligatorio
Chile	84,1	Obligatorio
Colombia	34,8	Voluntario
Costa Rica	80,8	Obligatorio
Ecuador	64,4	Obligatorio
El Salvador	53,8	Obligatorio
Guatemala	36,5	Obligatorio
Honduras	62,1	Obligatorio
México	52,2	Obligatorio
Nicaragua	74,5	Voluntario
Panamá	61,5	Obligatorio
Paraguay	54,9	Obligatorio
Perú	59,3	Obligatorio
Rep. Dominicana	49,8	Obligatorio
Uruguay	89,3	Obligatorio
Venezuela	66,6	Obligatorio

* Porcentaje de voto sobre el total de la población en edad legal de votar.

^a Fuente: III-A (1983); Voto turner turner 1985 to 1997; a global market on political participation (2000); International Bureau of the Americas (2002); Manuel y -Casta -Resistencia (2002) «Una política pública en América Latina».



ció de las elecciones durante el período 1945-1997. Esta cifra coloca a la Argentina como el cuarto país del continente en términos de participación, precedido por Uruguay (89,3), Chile (84,1) y Costa Rica (80,8).

283

Por otra parte debemos considerar la participación ciudadana a través de otros mecanismos que se vienen desarrollando en nuestro país desde hace tiempo y que constituyen una muestra de la confianza de la gente en su propia fuerza de decisión y opinión en el campo de la política.

Tanto las movilizaciones espontáneas sucedidas en diciembre pasado a pesar del estado de sitio dictado por el gobierno, como la innumerable cantidad de «cacerolazos» ocurridos en los últimos meses, son expresión de un descontento que no encuentra canalización en las formas partidarias y que más bien tienen como característica relevante la oposición y fuerte crítica a los políticos y a los partidos. Como indicábamos al principio del trabajo una de las consignas aglutinadoras de todas estas expresiones es el «que se vayan todos» y la participación de la gente en la esfera de lo público sin mediación partidaria.

3• Sin embargo, necesitamos revalorizar a los partidos políticos

Sin duda todas estas expresiones de participación son enriquecedoras en tanto demuestran la capacidad de la gente para dar a conocer sus opiniones, participar en los procesos políticos e influir en ellos. Pero nos parece importante también señalar que el surgimiento de estas nuevas formas de protesta y organización tendrían que asegurar simultáneamente la producción de cambios consolidando las reglas de juego de la democracia.

La crítica que la sociedad argentina le hace a los partidos, debería siempre contemplar que

hasta el momento no se han propuesto otras formas de elección que puedan operar sin el concurso de estas instituciones. El otro mecanismo de elección que se conoce en la historia de la humanidad es el del sorteo, pero que como todos sabemos desaparecieron de la historia política luego de implementarse en la eclesia de la antigua Grecia y en las asambleas (comitia) del pueblo Romano.

Desde la constitucionalización de los partidos recogida ya en la Constitución alemana de Weimar en 1919 las funciones representativas, casi exclusivamente, quedan relegadas a los partidos políticos. «La moderna democracia es democracia de partidos; las instituciones políticas y las prácticas que representan la esencia del gobierno democrático desde el punto de vista occidental, fueron creaciones de los partidos políticos y resultarían impensables sin ellos». (Richard Katz: 1980³).

No debemos olvidar entonces que los partidos políticos continúan siendo los que articulan la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las elites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales (muchas veces de manera coyuntural, como alianzas fantasmas y hasta por políticas específicas, pero lo hacen), establecen acciones para la producción legislativa y cumplen funciones institucionales como es la selección de candidatos que se presentan a las elecciones, y la designación de los cargos políticos en los distintos niveles de la administración.

Los partidos sirven por lo tanto a la integración y legitimación del sistema político. Su propia existencia es una de las medidas habituales para comprobar el grado de democracia de un régimen determinado. Sólo en las monarquías absolutas o en los regímenes totalitarios no se conciben los mecanismos electivos para la elección de los gobernantes y todos tenemos muy presente lo que ha significado para el país la última dictadura.

Pese a todas sus deficiencias, es importante tener en cuenta que los partidos siguen desempeñando un papel crucial en las nuevas democracias. Cuando fracasan, o cuando los sistemas partidarios se corrompen, los regímenes democráticos con frecuencia se tornan vulnerables.

¿Significa esto que debemos resignarnos a no sentirnos representados? Por supuesto que no.

Un tema prioritario de la agenda de gobierno debería ser una reforma profunda del sistema político, que tiene que contemplar: la regulación del financiamiento ordinario y de campañas electorales, la garantía de transparencia de las decisiones internas de los partidos, la reglamentación de afiliaciones y control de la justicia electoral de los padrones, el libre acceso a la información pública por parte de cualquier ciudadano, el uso de los medios de comunicación de masas, el cambio del actual sistema de lista bloqueada por otro que otorgue mayor espacio para que la ciudadanía exprese sus preferencias, la posibilidad de consulta directa en temas de políticas de estado, entre otros.

Además cada uno de nosotros debe saber que en los próximos comicios electorales, disponemos de lo que en la teoría política se conoce como el recurso de la «accountability.» Es decir, los políticos deben rendir cuentas y con nuestro voto tenemos la facultad de sanción por la que podemos premiar o castigar a quienes se presenten votándolos o no votándolos, confirmando los en sus puestos o removiéndolos. De este modo, la democracia interna de los partidos y las elecciones generales siguen constituyendo un elemento imprescindible a la hora de construir una sociedad más justa en base al mejor funcionamiento de las instituciones políticas. ●

3• Katz, Richard (1980) *Theory of Parties and Electoral Systems*, John Hopkins University Press, Baltimore.

José Romero

Licenciado en Ciencia Política

Coordinador Extensión Aulica Rosario Universidad del Salvador

Doctorando Ciencias Sociales Universidad de Córdoba

Pedro Romero

Licenciado en Ciencia Política

Posgrado en Ciencias Sociales FLACSO

Profesor Relaciones Internacionales UNR

Notas sobre la educación ¿Partera de la historia u opio de los pueblos?

Lic. Pedro Romero - Lic. José Romero.

285

1

La Reforma Educativa de la década del 90: balances y prospectivas.

La Argentina del nuevo siglo transita por una de las crisis mas importantes de su historia moderna. En ella confluyen movimientos producidos en diversas dimensiones de la realidad. La caída de su estructura económica junto al descrédito de su dirigencia política—social aparecen como la contracara de millones de argentinos que claman por un empleo que permita sostener sus vidas y las de sus familias.

La educación como tema que nos ocupa y preocupa pasa por cambios y crisis, que sin escapar a la dinámica general, describe características específicas. El pretendido marco legal de la reforma de los '90 parece superado por una realidad que ha sumergido el sistema en una anomia peligrosa y degradante.¹ El desafío de la calidad sustituido, en la coyuntura, por una «cuantificación de resistencia» que pondera los mínimos como logros de avanzada.

Los protagonistas centrales —docentes y alumnos— viven la cotidianeidad con sospechas

1• Las implementación del tercer ciclo de la EGB permite observar diferencias de mas 1000 horas entre una provincia y otra. A ello hay que agregarle diferencias en la localización institucional. El polimodal, por su parte, solo es llevado adelante en 6 provincias. El resto conserva el viejo secundario. Un análisis comparado permite observar distancias curriculares, institucionales y sistémicas altamente peligrosas de provincia a provincia. Al respecto se puede ver. Estado de la Situación del 3er Ciclo de la EGB y la Educación Polimodal. Programa de Gestión Curricular y Capacitación . Misterio de Cultura y Educación. Dic. 2000.

múltiples. Los unos soportan el presente proletario y la publicitada crítica de burócratas prebendarios que margina justos reconocimientos para otra oportunidad. Los otros viven la cuestionada obligación escolar con aburrimiento —cuando no—, con la perplejidad que presentan las cifras del mercado laboral futuro o la incertidumbre de la universidad pública.

El conjunto de certeras sensaciones permitiría una larga descripción. La caída de los muros escolares admite dismantelamientos a cielo abierto. De todas maneras y como extraña paradoja, la escuela sigue siendo una de las instituciones públicas de mayor credibilidad. La conciencia de que un modelo social mas justo

esta ligado a la universalización del conocimiento, pareció crecer en vastos sectores sociales en los últimos años. La vinculación de conocimiento y poder convirtió a la educación en preocupación de actores extra sistémicos. Sin embargo, tal preocupación —ante el cambio de modelo económico y social— aún no logra convertirse en una nueva «concertación cualitativa» ampliatoria y superadora de la «concertación expansiva» de las últimas décadas del siglo

...El pretendido marco legal de la reforma de los '90 parece superado por una realidad que ha sumergido el sistema en una anomia peligrosa y degradante...

pasado. A pesar de ello, la cantidad de argentinos que pasan mas años en la escuela pareciera mantener un crecimiento discretamente sostenido.²

La década del '90 emparentó educación y reforma. Expansión de la obligatoriedad, ordenamiento del régimen de perfeccionamiento docente, cambios curriculares, nuevo rol del Estado, crisis del modelo de financiamiento y políticas compensatorias indicaron —entre otros— los ejes del nuevo debate.³ Sin embargo, la descentralización cambio el mapa de la decisión política en materia de educación. Las provincias tienden a diseñar el devenir del sistema conforme sus posibilidades. El Ministerio de Educación Nacional no logra superar su protagonismo secundario ante la caída del «linkage» financiamiento— implementación.⁴

La nueva década convirtió al Consejo Federal en declarativo y voluntarista. El traslado de la política compensatoria de «la escuela» al maestro— vía financiamiento del incentivo docente— y de allí al comedor, perforó el presupuesto nacional. La sucesión de «recortes» acompañan el movimiento y han convertido al palacio Pizzurno en un deudor al borde de la desaparición.⁵

2• Los indicadores muestran un crecimiento en los años de escolaridad en nuestros país. Al respecto de puede ver Ministerio de Cultura y Educación. Estadísticas 2000. De todas maneras, la crisis socioeconómica de los últimos dos años parece haber tenido un alto impacto en los niveles de abandono. Habrá que estar atento a los indicadores del 2002.

3• Un cuadro sintético del andamiaje legal y teórico de la reforma de los '90 se puede ver en ALMANDOZ, Rosa María. Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas. Santillana. Buenos Aires. 2000.

4• Utilizamos «linkage» como vinculación de cuestiones que permiten «canjes» de cuotas de poder. Al respecto durante casi toda la década del '90 el Ministerio de Educación Nacional cambio apoyos a la implementación de la transformación educativa por recursos frescos enviados a las Provincias vía Plan Social, perfeccionamiento docente o programas con préstamos internacionales.

5• Con la llegada de Juan Llach al Ministerio de Educación Nacional se asumió presupuestariamente el incentivo docente. Ello provocó la caída de numerosos programas de los '90, entre ellos el llamado Plan Social Educativo. La actual Administración de la Ministra Gianetassio acaba de reconocer que la nueva prioridad presupuestaria es colaborar con las provincias en los comedores escolares.



Ante ello, las jurisdicciones aparecen como los responsables centrales del futuro educativo argentino. La pretendida resolución de políticas en la diversidad puede convertirse en una «atomización por necesidad» altamente peligrosa.

Ante este escenario, habrá que repensar un programa educativo. Las propuestas de cambio de los '90 envejecieron de golpe. No fueron sus detractores los responsables de su pronta caducidad. El binomio reforma-realidad se invirtió y finalmente el agente de cambio se ha convertido en objeto de cambio: «la educación y la escuela reformaron la reforma».

Ante ello, proponemos a continuación algunas claves teóricas para repensar la educación. La búsqueda de sentido al hecho educativo debe ser el punto de partida inevitable.

2• Claves teóricas para un programa público de educación.

Teorías en acción.

a) La centralidad de la educación en la nueva arquitectura del desarrollo.

Se impone en el futuro relocalizar la educación en la perspectiva nacional y regional, estableciendo nuevas relaciones entre política, educación y desarrollo, privilegiando las siguientes funciones:

- a• colaborar en la construcción de «sentidos» en los procesos sociales y políticos
- b• factor básico de la cohesión social contribuyendo a resolver los problemas que plantea fragmentación.

c• transmitir el conjunto de conocimientos necesarios para adquirir las habilidades y competencias que permitan afrontar la nueva organización del mercado laboral y los usos y costumbres de la vida cotidiana.

d• incluir sobre la base de una identidad regional común y abierta a la promoción e integración de todos.

La centralidad de la educación en los nuevos escenarios regionales/provinciales lejos está de un mero voluntarismo vocacional, su imposición es la resultante de la nueva arquitectura del desarrollo. En este sentido es necesario e importante destacar que «la educación ha estado separada de un proyecto de desarrollo y ni siquiera pudo vertebrar un discurso frente al desarrollo»⁶. Sin este posicionamiento sólo potenciamos los peligros de la resignación y la postergación.

Los nuevos escenarios irrumpen en la región como un ámbito en trayecto de constitución, como «tarea» que exige un protagonismo responsable. Para ello, es preciso transformar los comportamientos y mentalidades, de modo tal que permitan garantizar durante el proceso un presente más tolerable y, al mismo tiempo, otorguen la posibilidad de concebir el futuro como un proyecto realizable. Ello equivale a un doble esfuerzo: es necesario hacer frente a la urgencia y actuar a largo plazo.

b) Educación para una inclusión justa e integral. (Economía y Sociedad)

El crecimiento de la exclusión en la región (proceso que se globaliza con diferente intensidad) constituye el gran hecho social. Las políticas económicas aplicadas en los 90 impactaron aumentando el desempleo, creando diversas formas de pobreza, y generando una dinámica social polarizada entre los que «están adentro» y los que «están afuera».

No es difícil en esta instancia visualizar lo que muchos académicos denominan la disociación de lo económico con lo social⁷, funcionando cada uno con una lógica diferente y persuasiva: la búsqueda de «eficacia» por parte de la economía y la «reivindicación» como parte de lo social.

Sobre este soporte social se va configurando una educación que poco sabe de su poder de intervención eficaz en lograr actitudes fundamentales en materia de integración social.

Será impostergable reinventar la educación como una herramienta privilegiada para crear mecanismos de ascenso social o bien como sector del estado destinado a mediar significativamente en las desigualdades que se forman en el seno de las nuevas realidades sociales y económicas.

En esta perspectiva la educación no sólo brindará el enriquecimiento de los conocimientos, la capacidad técnica, sino también una estructuración privilegiada de la persona y de la relaciones entre individuos y diferentes grupos.

6• Esta problemática fue profundamente abordada en las conversaciones de Talca dentro de una temática cada vez más importante para la región: Educación y Gobernabilidad Democrática. Puede profundizarse esta temática en Messina, Graciela; en Revista Iberoamericana de Educación Número 12

7• La disociación de la política con la economía es una temática abordada por diferentes académicos o analistas políticos: mencionamos a modo de ejemplo: Debrais, Regis; El Estado Seductor; las revoluciones mediológicas del poder; Ed Manantial; Bs As 1995; pag. 173

Zygmunt Bauman en su reciente libro en Busca de la Política coincide con Jack Attali en la identificación del Titanic como la sociedad y los múltiples iceberg, entre ellos el denominado iceberg financiero que amenaza con la misma sociedad y lo que constata que «los políticos ya no están al timón del barco que navega a toda velocidad».

En este marco posee gran importancia educar con dos grandes proyecciones:

- Potenciar los marcos autonómicos que superen una incorporación débil y anómica a la sociedad. Sin el referido desarrollo personal no existe otra posibilidad que la marginación.
- Ofrecer los valores y habilidades que amalgamen personas con un alto potencial de oportunidades que les permita una inserción justa en la sociedad.

c . Educación para una ciudadanía activa y solidaria. (Sociedad y Política)

Durante los últimos años es posible identificar en gran parte de la región la sensación que la mera satisfacción de los derechos avasallados por los regímenes autoritarios no alcanzan. La actuación y las estructuras de gobierno parecieran no sintonizar con las realidades socioeconómicas y las cambiantes ambiciones y metas de sus electores (algunas estructuralmente postergadas en la región). A esta demanda se le une el impacto de los procesos de globalización generando la construcción de una suerte de ciudadanía global a nivel no territorial o nacional, que reta a las relaciones entre Estado y sociedad.

No poca importancia posee en este cuadro los temas relacionados con la corrupción del sistema político («plaga del subdesarrollo») que suscitan sospechas permanentes y desprestigio de la clase dirigente.

La política pierde así su carácter convocante y dinámico originando un serio «retraimiento cívico»⁸ que se traduce en baja participación electoral y en la pobre consideración que se tiene a las instituciones públicas

El problema específico que este fenómeno plantea es «¿cómo se es ciudadano?».⁹

Las respuestas no son fáciles, pero existe un consenso generalizado para la realización de acciones tendientes al rescate del ciudadano como actor social activo y solidario. Aquí es donde la educación es un «nexo indisoluble», no ya más como motor ni como estructura homologante de lo social, sino como una posible ensambladura de lo social con lo político en la tarea de formar «agentes sociales» concientes de:

- De la elección de una trayecto para la reinserción en lo social y lo político procurando mantener marcos equilibrados de autonomía e identidad individual (elección-acción).
- De que la reinserción en lo social y lo político no se realizan sobre el costo ni a pesar del otro, sino con el otro y para el otro (otro-solidaridad).

c. Educación para una identidad abierta y dinámica. (Cultura y Política)

Desde este ámbito se impone repensar la construcción de una ciudadanía en la región desde una perspectiva cultural superando la tensión entre la tradición/modernidad y asumiendo la reorganización de los escenarios culturales con la amenaza permanente de una homogeneización en la fragmentación.

8• Braudrillard, Jean, en su libro *Pantalla Total en Ilotas y Elites* manifiesta: «vivimos una realidad política perfectamente disociada. Por un lado, la clase política, microsociedad paralela que está secretamente en paro técnico y evoluciona en forma impune, condenada al parecer a la tarea unica de reproducirse en una confusión endogámica de todas las tendencias... Por el otro lado, una sociedad real cada vez mas desconectada de la esfera política... Al alejarse una de otra a una velocidad supersónica, ambas parecen mas o menos destinadas a decaer o disgregarse cada una en un rincón...

9• Al respecto puede remitirse al proyecto de investigación de la OEI 1994 ¿ Qué educación para qué ciudadanía? 1994.

En la situación actual coexisten complejos y contradictorios procesos de declinación de lo nacional, con dinámicas culturales expansivas que crean nuevas formas de dominación y exclusión. La pregunta es: ¿Cómo permanecer uno mismo, sin ser diluidos?

Las relaciones culturales entre lo local y lo global no tienen que ser necesariamente de sustitución. Al respecto, algunas culturas han sabido desarrollar una ciudadanía global que les permite articular selectivamente lo cultural desde lo local, «lo local globalizado»¹⁰

Un papel central en el diseño de políticas culturales para la región, lo cumplen los recursos humanos capaces de actuar como «agentes sociales» ubicados en su territorio, y estructurados en su conjunto. En ese rumbo será necesario mejorar los instrumentos conceptuales y metodológicos, atendiendo a las nuevas formas de interacción cultural que están actuando en la arquitectura de la globalización.

Educación para una identidad abierta y dinámica supone:

- Superar las valoraciones entrópicas de nuestras identidades, afrontando el encuentro y aún el conflicto entre las múltiples culturas.
- Conservar en proyección dinámica y prospectiva nuestra cultura de acuerdo a los retos de lo insoslayable de las transformaciones.

d. Educación para una competencia cooperativa. (Economía y Cultura)

Los acelerados cambios que están experimentando las sociedades contemporáneas, exigen a los individuos la adquisición de nuevos y diversos conocimientos y habilidades para hacer frente de modo adecuado a los problemas de una sociedad en cambio y a los requisitos cada vez más versátiles del mercado laboral.² La ausencia de posibilidades adecuadas de educación y capacitación adaptada a estas exigencias, contribuye a la creciente marginación, desempleo y analfabetismo funcional entre los jóvenes y adultos que no logran alcanzar el nivel de eficiencia requerido por el mercado.¹¹

En consecuencia, la educación deberá responder adecuadamente a los cambios productivos de este nuevo contexto, pero sin descuidar ni prescindir de los principales rasgos culturales de nuestras sociedades. Los procesos de transformación de espaldas o confrontados a los acervos culturales limitan las potencialidades de la región. Sólo una vinculación y asimilación inteligente entre economía y cultura regional podrá preparar saltos de desarrollo integral.

Desde esta perspectiva la educación deberá integrar:

- Un hacer calificado y competente que capacite a las personas para enfrentar una diversidad de situaciones y experiencias laborales caracterizadas por la polifuncionalidad.
- Un hacer que incorpore los rasgos más salientes de la cultura regional que tienen como punto

10• El Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI «La Educación Encierra un Tesoro» cuando analiza el marco prospectivo de la Educación identifica varias tensiones que deberá enfrentar la educación en el siglo XXI. Una de ellas es la «tensión entre lo mundial y lo local que refiere a convertirse poco a poco en ciudadano del mudo sin perder la raíces y participando activamente en la vida de la nación y las comunidades de base» luego refiere a otra importante tensión que la denomina «entre lo universal y lo singular y que refiere a la mundialización de la cultura.

11• Jacinto, Claudia; Documento de Trabajo Seminario Sub-regional sobre Educación para el mundo del trabajo y la lucha contra la pobreza; en Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIP/UNESCO. Instituto de Educación Tecnológica INET. Red Latinoamericana de Educación Trabajo. CIID-CENEP. Noviembre 1995. pag 22.



central el reconocimiento del otro como semejante y que habilita para un exitoso trabajo en equipo.

3•Cuatro ejes de políticas educativas

Las claves teóricas brevemente expuestas requieren de un extenso debate. Los mecanismos de «imposición descendente» mostraron dificultades en la propuesta reformista de los 90. **Concebir el cambio como construcción parece ser un corolario y una invitación.**

A esta altura la realidad agobiante muestra que la cuestión educativa no es un problema susceptible de centrarse exclusivamente en la dimensión técnico burocrática, sino también en el diseño político. Es necesario repensar la educación como proyecto de mayorías. Ello requiere construir nuevos consensos, articular intereses, y no abandonar la voluntad de cambio.

El nuevo eje político será aquel que combine el «para que?» como perspectiva de fu-

...En la situación actual coexisten complejos y contradictorios procesos de declinación de lo nacional, con dinámicas culturales expansivas que crean nuevas formas de dominación y exclusión. La pregunta es: ¿Cómo permanecer uno mismo, sin ser diluidos?...

turo con el «como?» como praxis del presente. Esta perspectiva de recuperación de la política supone también incorporar a la educación los valores ampliamente reclamados por la sociedad en estos tiempos: transparencia en la ejecución de los recursos, justicia en los mecanismos de promoción, control social y la participación.

Se propone a continuación cuatro enunciados que a modo de resumen representan a nuestro entender los debates sobre los cuales pensar la nueva construcción para el cambio educativo. Utilizamos para ello el concepto de rotación para sistematizar un código binario que vincula dos extremos. Somos conscientes de los matices y las complejidades. Es importante aclarar que la presentación no es taxativa ni jerárquica.

1• Reforma de relación entre estado y sociedad: «Rotación de un estado educador a una nueva asociación protagónica estado sociedad»¹²

2• Reforma de la administración del sistema educativo: «Rotación de una gestión de contención a una conducción de liderazgo»

3• Reforma de los recursos aplicados: «Rotación de un financiamiento burocrático a un financiamiento justo y eficiente»

4• Reforma en la eficiencia en el aprendizaje: «Rotación de un aprendizaje presunto a una aprendizaje confiable»

La educación debe cambiar... La tensión de la década pasada puso en juego los defensores de la tradición con retóricas poco aggiornadas y los profetas de un futuro instrumental y sin contenidos. En el medio transcurrió la escuela. Miles de niños concurren a ella buscando lo que antes estaba en casa: la comida. Pregonar la escuela de «siempre» es una invitación a adormecer conciencias para atenuar el dolor. La escuela sin historia es un presente alienante. El dilema será entonces opio de los pueblos a partera de la historia. ●

12• Carlos Fuentes en su reciente libro («En esto Creo», Grupo Editorial Planeta/Seix Barral, Bs. As 2002. pag 69), manifiesta con particular claridad: «La educación, en todas partes, requiere un proyecto público que la apoye. En ausencia, la explosión de la demanda puede conducir a un submercado de baja calidad para la población, aunque de alta rentabilidad para dueños. Defendamos la educación pública. Pero el proyecto público requiere la cooperación del sector privado, que sin un proyecto público, acabará marginando a sus posibles consumidores...»

Jorge Simón

Magister en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales

Profesor Posgrado de Especialización en Tributación -
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística UNR

Sustitución del impuesto sobre los Ingresos Brutos en Santa Fe

Jorge Simón

293

1

•Introducción.

A raíz de la implementación del Plan de Convertibilidad y de los dos Pactos Federales, en 1992 y 1993, las provincias acordaron mejorar su propia movilización de recursos, reformar la estructura de los impuestos provinciales y eliminar una serie de impuestos distorsionantes, modernizar la administración pública provincial, privatizar las empresas públicas, incluyendo la banca provincial, desregular la economía provincial y transferir las cajas de jubilaciones de los empleados públicos provinciales al sistema nacional.

Con anterioridad al vencimiento del primer Pacto fiscal, aprobado por ley nacional nro. 24130 y aún pendiente de ratificación por las legislaturas provinciales, se suscribe un nuevo Pacto fiscal, llamado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Dicho acuerdo, que fue suscrito por el Gobierno Nacional y la mayoría de las Provincias, tenía el objetivo central la eliminación de los gravámenes que provoquen efectos distorsivos en la economía. Entre otros, se trataba de eliminar o disminuir los efectos distorsivos de los impuestos sobre los Ingresos Brutos, Sellos, los que graven los intereses de los depósitos a plazo, en caja de ahorro, débitos bancarios, y de los que afecten a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y todos aquellos que graven la nómina salarial.

El Gobierno Nacional en agosto de 1993, suscribió con la mayoría de las provincias¹ un

1• Las provincias que suscribieron este Pacto, fueron Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán.

nuevo Pacto fiscal, por medio del cual, las provincias se comprometían, a:

- Eximir del **Impuesto sobre los ingresos brutos (I.S.I.B.)** en forma progresiva y antes del 30-6-95 a las siguientes actividades: Producción primaria, prestaciones financieras, compañías de seguros, de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, fondos comunes de inversión y de jubilaciones y pensiones, compraventa de divisas, producción de bienes **excepto las ventas a los consumidores finales**,² prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas excepto las que se efectúen en viviendas de recreo o veraneo y construcción de inmuebles. No quedando comprendidas en la exención las actividades hidrocarburíferas.
- Sustituir el I.S.I.B., en un plazo no mayor de tres años, por un impuesto general al consumo que tienda a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía.
- Imponer o recomendar a los municipios la derogación de los impuestos municipales que graven los mismos que los impuestos provinciales a cuya derogación se comprometen las provincias, entre otros compromisos.

Por otra parte, La Nación se comprometió a derogar el impuesto a los activos, disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral, y a adecuar las normas sobre retenciones y pagos a cuenta de IVA con el fin que ningún contribuyente pague una tasa efectiva superior al 18%, entre otros compromisos.

El Gobierno Central, se propuso reestructurar los sistemas tributarios provinciales, con el principal objetivo de eliminar las distorsiones en el proceso productivo, en vistas de aumentar la competitividad internacional.

294

2• Sustitución del I.S.I.B. a diciembre de 2001.

El compromiso asumido por las provincias en el Pacto fiscal del 12 de agosto de 1993, fue que en un plazo no mayor a tres años a partir de la firma del convenio, superado el período de transición y logrado un mayor control de la evasión, el reemplazo del I.S.I.B. se iba a realizar en forma gradual por un impuesto general al consumo que mejore la neutralidad tributaria y competitividad de la economía.

La aplicación parcial de dicho compromiso asumido por las Provincias en el Pacto fiscal, solamente se redujo a la mera exención o disminución del I.S.I.B. en la etapa productiva. Esta situación implica, que en la mayoría de las provincias ha habido una readecuación de las alícuotas de este impuesto, que se materializa en una baja de la presión tributaria en las actividades primarias e industriales y un alza compensatoria en los rubros comerciales y servicios; a tal punto que numerosas actividades primarias se encuentran exentas³ de este impuesto.

En términos generales, se estableció las alícuotas del 1% para las actividades primarias, el 1.5% para la industria, entre 2.5% y 3.5% para el comercio; pero en el rubro de los servicios se observa alto grado de dispersión entre todas las jurisdicciones.

²• Es de crucial importancia tener presente que las ventas a consumidores finales no gozan de éstas exenciones.

³• En algunas jurisdicciones se gravan a la tasa cero, si bien implica que los sujetos pasivos no deben pagar el tributo, están obligados a presentar las DDJJ con la base imponible correspondiente. En cambio, la exención exime de la obligación formal de las presentaciones de DDJJ. Por otra parte, se debe aclarar que la exención no rige para las ventas realizadas a consumidores finales.

3• Un impuesto general al consumo que mejore la neutralidad tributaria.

La literatura económica es concluyente respecto a que las únicas formas de imposición a las ventas que resultan potencialmente neutrales sobre la estructura de precios relativos de bienes y servicios son:

- i• El IVA tipo consumo, con tasa única y base generalizada a todos los bienes y servicios
- ii• El denominado impuesto a las ventas minoristas general y tasa única (IVM).⁴

3.1• ¿ Es posible un IVA provincial ?

El IVA tipo consumo, estructurado por el método de sustracción sobre base financiera, según la técnica impuesto contra impuesto, aplicado al nivel provincial, garantizaría una mayor eficiencia económica, porque prácticamente eliminaría casi todos las consecuencias distorsivas generadas por los efectos de acumulación y piramidación, propios del actual I.S.I.B. Cuanto mayor sea la amplitud de la base imponible y cuanto menor sea la alícuota, menor grado de distorsión se produciría en la economía.

Al estructurarse el mismo impuesto tanto al nivel nacional, como provincial, permitiría que la administración tributaria de los fiscos nacionales y jurisdiccionales se complementen y amplíen las posibilidades de fiscalización del tributo, mediante la aplicación de controles cruzados. Esto, probablemente reduciría la evasión fiscal. Además, las administraciones provinciales podrían aprovechar la experiencia nacional.

Esto implica que las Provincias y la Nación deberían sancionar sus propias leyes de IVA provincial, pero con único set de normas federales y provinciales. Es decir, que la misma base imponible sea utilizada en forma simultánea por los dos niveles de gobierno para generar sus propios ingresos. Esto es de crucial importancia, para evitar el problema existente en Brasil, ya que existen 28 IVAs diferentes, el Federal (IPI) y los existentes en los 26 estados y el Distrito Federal. El impuesto federal (IPI) y estadual (ICMS).⁵

295

3.2• IVA compartido entre Nación y provincias.

La propuesta del IVA compartido, se basa en el Modelo del Pequeño Bote, que fue propuesto por el Profesor **Varsano**, para reemplazar el impuesto a la producción industrial (IPI), recaudado por el gobierno federal brasileño, y el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) recaudado por los estados brasileños. Tanto el ICMS y el IPI adoptan la técnica del valor agregado. Debe aclararse, que la adopción de un IVA subnacional en Brasil, precedió a su uso en casi toda la C.E.E.

El problema a resolver consistía en que para implementar un IVA compartido basado en el principio de destino sin establecer la tasa cero para las exportaciones interjurisdiccionales, esto

4• Chisari O. y otros, «Propuesta para un Sistema Tributario Federal», Cuaderno de Economía Nro.3, del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs.As. (1995)

5• Tal como señala Varsano R, «Subnational Taxation and Treatment of Interstate trade in Brasil: Problems and Proposed Solution» (1999): « El impuesto federal y el estadual se rigen por normas legales diferentes, esto implica que los contribuyentes requieran llevar distintas contabilidades. Si bien existe una ley que define las características principales, las normas del ICMS difieren los estados en varios aspectos. Las firmas que tienen varias plantas y operan nacionalmente deben tratar con hasta 28 juegos distintos de normas legales».

implica que el impuesto del estado de origen no puede cruzar el límite. **Es decir, el un río como muchas veces suele ser**, si es así, debe existir un crédito para evitar la doble imposición en la próxima transacción, pero el estado de origen no puede otorgar el crédito al importador, que es un contribuyente en otra jurisdicción. Pero en lo que respecta al impuesto federal, los límites jurisdiccionales son irrelevantes.

De allí que, **una solución al problema, en cuanto al exportador e importador son contribuyentes federales, es transportar el impuesto estadual o jurisdiccional a través del río a bordo del Pequeño Bote. En otras palabras, el impuesto estadual o jurisdiccional, en el comercio fuera de la jurisdicción es recaudado en su origen incluido en el impuesto federal, y el gobierno federal provee el crédito correspondiente al importador. El resultado es que el IVA jurisdiccional llega a la otra orilla del río libre de recaudaciones, de impuesto previas y listo para seguir su curso como un impuesto de la jurisdicción de destino.»**

3.3• Instrumentación.

Esta alternativa, propone que se apliquen dos alícuotas: una para el Estado Federal y otra subnacional que sustituiría al I.S.I.B. Es decir, a la actual tasa del IVA federal, y sobre la misma base, se le agregaría otra a ser recaudada por las provincias:

Precio neto	100
IVA Federal (21%)	21
IVA Provincial (5%)	5
Total	126

296

El adquirente, a su vez, contaría con dos créditos fiscales y debería realizar dos liquidaciones: una al Estado Nacional y otra al Provincial donde reside. Esto no presentaría inconvenientes para las operaciones efectuadas dentro de las respectivas jurisdicciones, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (C.A.B.A.)

3.4. Coordinación interjurisdiccional

Para el caso de las operaciones interjurisdiccionales, el IVA compartido propone que el fisco Federal cobre la totalidad de los gravámenes, el 21% más el 5%, de forma tal que la alícuota del impuesto nacional se incrementa anulándose la provincial. De esa manera el producto sale libre de impuestos provinciales del Estado de origen, pero gravado con una percepción por el gobierno federal, de forma tal que se tributa prácticamente lo mismo ya sea que el bien se consuma en esa jurisdicción o se exporte para ser consumido en otra.

Esto implica, que cuando se produzca una venta interjurisdiccional, el comprador del estado de destino, tendría como crédito fiscal por las mercancías adquiridas fuera de la jurisdicción:

- i• para el gravamen federal el 26%, con lo cual disminuiría el impuesto nacional a ingresar por el valor agregado en esta jurisdicción, y
- ii• El 0% para el IVA provincial del Estado de destino, con lo cual se incrementaría el impuesto a pagar a esta jurisdicción.

Si este contribuyente vende a otra jurisdicción, el débito fiscal se compondría:

- i• Por el 26 % de IVA federal, 21% más 5% de percepción
- ii• El 0% de débito fiscal provincial.

Pero si este mismo contribuyente realizara una venta dentro de su jurisdicción, el débito fiscal se compondría por el 21% federal y por el 5% provincial o subnacional.

El Modelo del Pequeño Bote, propone un IVA compartido entre Nación y Provincias, basado en el principio de destino, pero evitando que los flujos comerciales interjurisdiccionales sean gravados a la tasa cero. Siendo el impuesto provincial cobrado en origen, al estar incluido en el impuesto federal⁶, siendo el fisco federal quien otorga el crédito correspondiente.

Cabe resaltar que por la aplicación de este método el Estado Nacional no obtiene mayores ingresos que a través de la metodología de liquidación actual, sino que en su rol de «intermediario», entre el Estado donde se produce y el Estado donde se consume, lo que recauda en exceso primero lo deja de recaudar después. Esto significa el Gobierno federal no gana ni pierde, simplemente juega el rol de un transportador del impuesto subnacional.

3.5• La necesidad de la uniformidad de las alícuotas provinciales de IVA.

La diferenciación de las alícuotas provinciales constituiría un problema para las administraciones tributarias debido a las dificultades que plantea el control de su aplicación. Es ampliamente reconocido que algunos contribuyentes se aprovechan de las tasas reducidas para evadir el impuesto, efectuando transacciones interprovinciales o interestatales ficticias, utilizando el artificio conocido como paseo de la factura fiscal.

Entonces, tal como señala **Piffano**: « La solución pareciera ser la necesidad de adoptar una alícuota provincial uniforme, circunstancia que destruye el principio de autonomía que da la razón de ser a la descentralización tributaria.»

3.6• Autonomías provinciales y la probable descentralización paulatina de la recaudación de tributos.

Un problema básico en el federalismo fiscal es encontrar **un equilibrio razonable entre la necesidad de la autonomía financiera, la cual puede significar autonomía política de los gobiernos subnacionales y el requisito de evitar los efectos económicos nocivos de los instrumentos fiscales. Y por supuesto, razonable quiere decir que ésta es una cuestión que requiere una decisión política más que económica.**

Por ello, la eventual sustitución del I.S.I.B., por un IVA compartido, de base amplia, uniforme y general, instrumentado sobre la base del Modelo de Pequeño Bote, implicaría un renuncio a las potestades tributarias provinciales, ya la que base imponible y las exenciones deberían establecerse de manera común y uniforme entre el Estado Nacional, las Provincias y la C.A.B.A. pero se eliminarían las distorsiones generadas en la economía por el actual I.S.I.B.

Este proyecto significaría una oportunidad histórica para proponer una descentralización paulatina de la recaudación de tributos. **En efecto, permitiría ir aumentando la alícuota del impuesto provincial en la medida que se reduzca la nacional y con ello la masa coparticipable. De esta forma fortalecer el federalismo argentino, al permitir que los gobiernos provinciales recauden directamente el principal impuesto de la república Argentina.**

En la Argentina se propone un 21% para la Nación y un 5% para las Provincias. Quizás sea una excelente oportunidad para fijar un cronograma de reducción paulatina del IVA nacional compensada por un incremento en el IVA provincial. ¿ Por qué no lograr en un mediano plazo un 13% para cada parte y revertir la tendencia de la centralización recaudatoria del Gobierno

⁶• Por ello se lo suele denominar IVA mochila.

Federal? y ¿Por qué no traspasar totalmente el IVA a las provincias, y con ello disminuir la dependencia de la coparticipación?

4• ¿ La sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos elimina las distorsivos del sistema tributario argentino?

En cuanto al logro de mayor neutralidad tributaria, a raíz de la sustitución del I.S.I.B., se debe aclarar que el cuadro siguiente indica que: es pequeña incidencia de la presión tributaria provincial en la estructura tributaria total del país. Cuando se relaciona los montos de las recaudaciones de los tributos con el Producto Bruto Interno (P.B.I.) se obtiene la relación denominada Presión Tributaria.

Esquema 1

Presión Tributaria Argentina 1983/2001

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos nacionales									
• Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	2	2,4	2,5	2,57	2,9	3,21	3,56	3,97	3,97
• Aportes y contribuciones a la seguridad social	5,6	5,4	4,7	3,95	3,79	3,69	3,55	3,45	3,27
• Sobre la propiedad	0,2	0,1	0,2	0,28	0,21	0,31	0,37	0,44	1,43
• Internos sobre bienes y servicios	8,9	8,7	8,5	8,73	9,22	9,1	9,03	9,16	8,05
• Sobre el comercio y las transacciones internacionales	1,1	1,1	0,8	0,86	0,99	0,96	0,83	0,73	0,64
• Otros	0,5	0,4	0,4	0,02	0,01	0,04	0,14	0,14	0,13
• RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES	18,3	18,1	17,2	16,4	17,1	17,3	17,5	17,9	17,5
• Deducciones	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,2	0,2	0,2
• RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES	17,91	17,7	16,71	16,14	16,9	17,14	17,29	17,67	17,29
Impuestos provinciales									
• Sobre la propiedad	1,34	1,37	1,27	1,25	1,26	1,29	1,27	1,23	1,24
• Internos sobre bienes y servicios	2,12	2,14	2,02	2,02	2,05	2,19	2,21	2,16	2,06
• Otros	0,25	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
• Total imp provinciales	3,71	3,76	3,55	3,6	3,72	3,9	3,9	3,81	3,66
• Total tributos provinciales y nacionales	21,62	21,46	20,26	19,74	20,26	21,04	21,19	21,48	20,95

Fuente: Boletín Estadísticas Tributarias Afip.

La medida comprende todos los tributos recaudados por el Gobierno Central, Provincias y Municipios; además de incluir los aportes de seguridad social. Debe aclararse que este indicador no muestra el total de recursos de origen fiscal que administran los estados provinciales, puesto que la construcción responde al criterio de jurisdicción recaudadora (antes de ser copar-

ticipados), pero no las que los utilizan; es decir, no es el cuadro definitivo de recursos disponibles a posteriori de la coparticipación, la totalidad de los recursos que maneja cada provincia, que a los (provinciales) que ella recauda suma los que obtiene la Nación y se reparten por ley nacional de coparticipación.

Esta descomposición de la presión nacional y provincial, indica la pequeña incidencia de la presión tributaria provincial en la estructura tributaria total del país. Un 3.7% del PBI sobre 22% el total (nacional + provincial), y el I.S.I.B. no supere el 2% de presión tributaria.

Lo cual indicaría que para corregir las distorsiones del sistema tributario argentino, también es fundamental analizar y reestructurar algunos tributos que recauda el Estado Nacional, como el impuesto a los créditos y débitos bancarios, a la transferencia de combustibles, a los intereses pagados y el sistema de retenciones y percepciones de IVA, entre otros e iniciar un proceso de descentralización tributaria hacia las provincias.

5) Conclusiones

Argentina, donde existe un insatisfactorio impuesto en cascada, que consiste en una importante fuente de ingresos subnacionales y el IVA ya existe al nivel federal, es un buen candidato a implementar el IVA compartido, por el procedimiento propuesto por el Modelo de Pequeño Bote.

Teniendo presente la experiencia brasileña, parecería que lo más conveniente es lograr un IVA compartido entre Nación y Provincias, con único set de normas federales y provinciales. Esto significaría que la base imponible, objeto, sujeto, exenciones y otras normas de procedimiento tributario deberían ser comunes entre Nación y Provincias, y a su vez, uniforme entre las unidades de gobierno subnacionales. Además, la alícuota de IVA provincial debería ser uniforme, para evitar totalmente: la posibilidad de fraudes fiscales y las guerras tributarias provinciales.

Si bien, las cuestiones expuestas en el párrafo precedente, implicaría un cierto renuncio a las autonomías provinciales, con el objetivo de eliminar los efectos distorsivos del I.S.I.B., logrando mayor neutralidad tributaria, **pueda significar una oportunidad histórica para fortalecer el federalismo argentino.**

Esto podría lograrse si se propone, que el eventual reemplazo del ISIB, por el IVA Compartido, cuya tasa total es del 26%⁷, sea acompañada de una paulatina reducción de la tasa del IVA nacional, compensada por un incremento de la tasa provincial. **Por ello, esta propuesta podría permitir disminuir la fuerte centralización tributaria del Gobierno Federal, lo cual implicaría una mayor autonomía financiera.**

Una cuestión inobjetable, es que en nuestro país existe una mayor descentralización de funciones, es decir gasto público, que de recursos, cubriéndose estas diferencias con transferencias nacionales. Este mecanismo es una fuente de problemas potenciales.⁸

Toda reforma impositiva, provoca ganadores y perdedores entre los sujetos pasivos (contribuyentes) y activos (fiscos), y esta no implicaría una excepción, porque los ganadores netos serían los exportadores, los comerciantes y los prestadores de servicios. Siendo las provincias

7• En principio la alícuota federal sería del 21%, y las correspondientes a las provincias el 5%.

8• Artana D y R López Murphy, «Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica», Finanzas Públicas y Economía Espacial, UNLP (1995)

con mayor consumo interno, las ganadoras entre los sujetos pasivos. Entonces, este modelo lograría:

- **Mayor posibilidad de fiscalización, porque los fiscos provinciales al fiscalizar el IVA provincial, fiscalizarían el IVA nacional; y viceversa. Si se cruzan las informaciones provinciales y nacionales, se ampliarían las posibilidades de disminuir la evasión fiscal del principal impuesto argentino.**
- **Posibilidad de descentralización paulatina del IVA.**
- **Simplicidad administrativa para los contribuyentes, se aplicaría al nivel provincial un impuesto que se aplica en el orden nacional desde 1975, con lo cual no generaría dificultades en la liquidación del gravamen.**
- **Mayor eficiencia económica, por el reemplazo del actual I.S.I.B. por I.V.A. provincial, que consiste en un tributo de mayor neutralidad tributaria. Pero lo cual no significa eliminar la totalidad de las distorsiones del sistema tributario argentino, porque el peso relativo de I.S.I.B en la estructura tributaria no es gran significación.** ●

Bibliografía

- **Gonzalez Cano, Hugo.** *La reforma tributaria de Brasil y posible aplicación del nuevo IVA federal y estadual para el reemplazo del impuesto a los ingresos brutos.* Boletín de la DGI Nro.513, Septiembre de 1996, pag. 1391.
- **Gómez Sabaini, Juan Carlos.** *Alternativas de coordinación de la imposición a los consumos.* Buenos Aires, febrero de 1994.
- **Simón Jorge Hernán.** *Sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos Trade off entre eficiencia económica y autonomías provinciales.* Universidad Nacional de Rosario 2001.
- **Silvani, Carlos y Dos Santos, Paulo.** *Aspectos administrativos de la reforma de la imposición al consumo en Brasil.* Derecho Tributario, tomo XIII, pag. 61.
- **Varsano R.** «Subnational Taxation and Treatment of Interstate trade in Brasil: Problems and Proposed Solution» (1999)

***Foro
del Bicentenario***



*Cuanto más difícil es hallar el horizonte buscado,
más se necesita de una brújula*

302

La hora de la gente

Informe realizado por Carlos Scabuzzo



303

La Argentina experimenta, con el correr de los años, el pasar de un crecimiento sin aumento de empleos, a la ausencia de crecimiento con la instalación de un desempleo abismal. La constante destrucción de los sectores productivos, determinada, por excesivas cargas tributarias, elevadas tasas de interés, y una competencia frente a «lo importado» desigual, genera, en parte, la recesión actual.

¿Dónde estuvimos? Sin lugar a dudas muchos, estuvimos confirmando las ideas sobre la ineficiencia del estado, otros confluían con quienes en nombre del mercado planteaban la subsistencia de los

más eficientes y rentables. Otros, a los que consideramos como «los de siempre», opinaban en contra y atacaban el libre mercado.

Y así con mayor endeudamiento, la dirigencia Argentina —política, sindical, empresaria—, sostuvo hasta hoy un modelo incapaz de generar un crecimiento armónico, manteniendo aquel modelo, orientado exclusivamente a vivir con lo prestado.

En ese modelo, la preservación de los espacios de poder logrados, individuales o sectoriales, someten al país todo a una constante que mediante la liquidación del patrimonio público, el desempleo y el achique de salarios, asegura el mantenimiento del gasto político y por ende los privilegios alcanzados.

¿Y qué hicimos? Muchos nos alejamos de las estructuras políticas a las que pertenecíamos, repudiando la no-democratización de las mismas, y la permanencia de la tradicional clase dirigente; otros, nos desafiliamos de los sindicatos, repudiando la convivencia gremial-patronal; muchos empresarios dejamos en manos de los de siempre nuestras estructuras gremiales.

En definitiva, permitimos, con el abandono de los lugares de participación, la consolidación de este perverso sistema. Mientras tanto, otros pocos seguían su lucha aislada. Y Rosario, vio claudicar su dirigencia, abandonando sus banderas, dejando como saldo una ciudad con un índice de desempleo y sub-empleo de los más altos del país, sin liderazgos

y proyectos a los cuales adhiera la ciudadanía toda.

La corresponsabilidad «publico-privada» —entendiendo por privado (en este caso) los sectores privilegiados que participaron del modelo— llevan al resto del país al cuadro de mayor exclusión e injusticia que se recuerda de la historia Argentina.

El ingreso de capitales que tanto se predica, sin la consecuente política que oriente el desarrollo productivo local en la reinversión de la ganancia, sustenta el modelo ya vivido, que solo sirvió a los grandes grupos internacionales para succionar la ren-

ta. Carentes de compromiso social no son estos los capitales que aseguren modificar el bienestar de las poblaciones en las que se encuentran insertos. El modelo termina con la educación pública, la investigación, la salud, la justicia, alentando a la marginalidad y la exclusión.

¿Y cómo reaccionamos? Corralito y devaluación mediante, la sociedad Argentina que se conformo durante años con el espejismo, comienza a cuestionar paulatinamente a la «clase dirigente» que sostuvo el modelo antes descrito.

Un sector político distante de su pueblo, una justicia que no juzga, una dirigencia gremial transformada en empresaria pasaron a ser el blanco de miles de ciudadanos, que cuestionan su legitimidad y sus privilegios.

A un paso de la anarquía, el país se debate en las ca-

lles. Asambleas barriales, movimientos de ahorristas estafados; piqueteros, nuevas corrientes —la clasista y la de trabajadores argentinos—, frentes populares, etc., son los espacios que se conformaron «en contra de...».

En consecuencia, las herramientas mediante las cuales la sociedad intenta enfrentar el proceso, no dejan de ser sectoriales y por ello

incapaces de contener el universo mayoritario de la ciudadanía tras una propuesta común.

Sin embargo, es cierto que la gente recupera la calle, y que los distintos intereses generan sobre el universo social un debate general.



Jornadas de análisis en el Hotel Presidente el 15 de febrero del 2002



«Estado y economía». Disertación de Salvador Di Stefano, el Dr. Roberto Fatal Jaef y el Dr. Tulio Ceconi, el 28 de marzo de 2002 en el Centro de Arquitectura y Diseño del Colegio de Arquitectos.





Comenzar de nuevo

Algunos sostienen que se «vayan todos», y muchos entendemos que el nacimiento de lo nuevo se hace desde algo. Si se van y la sociedad no logró establecer **nuevas formas** que sean llevadas adelante por **nuevos dirigentes**, comprometidos con los ideales de la gente, solo lograremos que la nueva «clase» cuente con menos tiempo que la anterior para su cuestionamiento.

Para comenzar de nuevo, se necesita **organización social, debate ciudadano, propuestas alternativas con consenso y el necesario e ineludible establecimiento de un nuevo «sueño»**.

Y el sueño, no se construye «frente a» o «en contra de», el sueño nace de una parte de la sociedad, soñándola toda, y es tan fuerte, tan convincente, que el resto de la sociedad empieza a soñar, y el sueño de la sociedad toda es el que permite mayores tiempos, que utilizados en beneficio de la gente, materializan realidades.

El sueño lo construyen, los que trabajan y los desocupados, el empresario y sus trabajadores, el investigador, el académico, el militar y el sacerdote, los jóvenes con sangre que quiere explotar en idea-

«Los desafíos locales para el desarrollo».

Disertación del Lic. Oscar Madoery, el 18 de diciembre de 2001 en el Salón Laura Prats.

305

les y los ancianos con la sangre que quiere derramar en experiencias.

La Rosario de los '90 tuvo un sueño (con sus grandes obras: el puente Rosario-Victoria, la autopista Rosario-Córdoba y el regreso de un puerto activo), que se metió en la gente, pero que el tiempo nos demostró que no incluyó a la misma, y el sueño, se fue diluyendo, dejando trancos muchos ideales.

...Para comenzar de nuevo, se necesita organización social, debate ciudadano, propuestas alternativas con consenso y el necesario e ineludible establecimiento de un nuevo «sueño»...

La Rosario de hoy, disgregada, pobre, carente de liderazgos, es la que lleva a un grupo importante de ciudadanos a pensar en grande. Nos cuestiona-

mos los porques, y encontramos como nuestros compatriotas de mayo de 1816 un conjunto de ideales comunes.

Y nos pusimos a pensar para adelante, sin ambiciones coyunturales —que podrían crear suspicacias políticas—, pensar en el 2010, pensar en una Rosario distinta, en la que su gente pueda vivir. Por eso creamos un «**foro**» y pensando para adelante, creamos el del «**bicentenario**».

Hoy, a pocos meses de comenzar la tarea, más de cuatrocientos ciudadanos de Rosario participan de nuestros encuentros.

Profesionales independientes, estudiantes, empresarios, militares, representantes de ONG, educadores, académicos, investigadores; gente de distintas ideologías, sueña a diario, con un sueño capaz de ser soñado por todos y que permita Refundar Rosario.

Cuando creamos el Foro nos propusimos construir un ámbito superador de cualquier encuadramiento partidario o sectorial, un lugar de encuentro ideado para pensar hacia adelante, con compromi-

so social y responsabilidad pública.

Sobre fines de 2001 quiénes dimos el puntapié inicial comenzamos a divulgar la propuesta, encontrando no solo receptividad sino el necesario compromiso de quiénes coincidieron con la misma.

El 18 de diciembre realizamos nuestro primer encuentro en el Salón Laura Prats, donde se constituyó el Foro del Bicentenario, y contamos con las disertaciones de:

•**Lic. Oscar Madoery:**

Tema: «Los desafíos locales para el desarrollo»

•**Lic. Bruno Bologna:**

Tema: «El nuevo escenario mundial post atentados del 11 de septiembre»

El segundo encuentro lo realizamos el 15 de febre-

•**7 de Mayo de 2002 en el Centro de Arquitectura y Diseño del Colegio de Arquitectos, Jornada sobre la «Problemática Institucional y Reforma Política»**

Dr. Alberto Petracca, Dr. Fernando Rossúa y Lic. Carlos Colombo





- 18 de diciembre de 2001 en el Salón Laura Prats. Disertación del Lic. Bruno Bologna:

Tema: «El nuevo escenario mundial post atentados del 11 de septiembre»

- 25 de junio de 2002 en el Centro de Arquitectura y Diseño del Colegio de Arquitectos. Jornada sobre «ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE LA EDUCACION»

Panelistas, Lic. José Romero, Prof. María Rosa Stanoevich y Prof. Liliana Sanjurjo

ro en el Hotel Presidente, a partir de cual se fueron perfilando las posibles temáticas a abordar en el curso del año, las que fueron analizadas en una tercera reunión realizada el pasado 8 de marzo en el salón del Colegio de Arquitectos. En la misma reunión surgió la necesidad de constituir un espacio de coordinación y análisis de la dinámica con la que abordaríamos las problemáticas de interés, espacio que se constituyó con los asistentes que se ofrecieron a tal fin, y tras varios encuentros consensuaron una «Agenda de Análisis».

Vimos necesario enfocar las temáticas en el mar-

307





Foro del Bicentenario

1810 - 2010

308

co de una visión que sitúe a Rosario y su Región como precursora del desafío que representa crear un ámbito abierto, plural y participativo; que reflexione y plantee propuestas viables acerca del desarrollo y sus necesidades de infraestructura y de tecnología, la educación, la especialización laboral, la reformulación del Estado y las múltiples demandas de la sociedad civil.

Así surgieron varios ejes sobre los cuales se desarrollarían los análisis a lo largo del año, como ser: la Cuestión Social; la Problemática Institucional y reforma Política; la Reforma del Estado; los Desafíos Educativos; la Inserción Regional; el Territorio y Desarrollo Económico; el Derecho y la Defensa del Consumidor. Desarrollados todos, los integrantes del Foro establecieron el objetivo de presentar ante la sociedad sobre fines de 2002, un documento: El Consenso de Rosario.

El Foro mantiene en su metodología dos niveles de participación, por un lado están los equipos que semana tras semana profundizan los distintos ejes y por otro las reuniones ampliadas donde todos los integrantes participan de las exposiciones de cada uno de estos ejes, donde son invitados reconocidos especialistas y personalidades de nuestro ámbito.

Así se sucedieron hasta el mes de junio del corriente año cuatro encuentros ampliados:

• **23 de Abril de 2002, Jornada sobre la «Cuestión Social»**

Panelistas:

- Lic. Ana Inés Navarro
- Lic. Lucio Geller
- Lic. Mónica Bifarelo

• **7 de Mayo de 2002, Jornada sobre la «Problemática Institucional y Reforma Política»**

Panelistas:

- Dr. Alberto Petracca
- Dr. Fernando Rossúa
- Lic. Carlos Colombo

• **28 de Mayo de 2002, Jornada sobre la «Relación entre Estado y Economía, ¿qué nos pasa hoy?»**

Panelistas:

- Salvador Di Stefano
- Dr. Roberto Fatal Jaef
- Dr. Tulio Ceconi

• **25 de junio de 2002, Jornada sobre «ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE LA EDUCACION»**

Panelistas:

- Prof. María Rosa Stanoevich
- Lic. José Romero
- Prof. Liliana Sanjurjo

Y así, con muchas voluntades individuales sumadas a un proyecto común construimos a diario nuestro Foro, abierto a la comunidad toda, como espacio en donde los que creen que con participación y compromiso ciudadano se concretarán las propuestas que permitan construir una realidad distinta. Un lugar de iguales, para asumir esta crucial hora, la hora de la gente.

DOCUMENTO FUNDACIONAL

«No podemos menos que observar con preocupación la compleja e inédita crisis por la que atraviesa la Argentina, en un contexto internacional profundamente transformado a partir de los atentados del 11 de septiembre.

En la década pasada, asistimos en nuestro país al agotamiento de un modelo de fuerte centralidad estatal que presentaba claros síntomas de deterioro. La estabilidad de la moneda, la apertura y la desregulación de la economía permitieron lograr sucesivas y altas tasas de crecimiento que marcaron buena parte de los '90. Sin embargo, el desempleo alcanzó niveles sin precedentes en nuestra historia y la brecha existente entre los extremos de la estructura social se ensanchó en forma alarmante. Asimismo, las condiciones del empleo se precarizaron y los sectores medios no dejaron de descender en su condición social.

En la actualidad la Argentina transita un período signado por una profunda depresión económica, que plantea serias dudas acerca del cumplimiento de sus obligaciones ante los acreedores, y una evidente crisis de gobernabilidad en lo institucional. En este marco, la región de Rosario como tal no puede representar una excepción a nivel nacio-

nal. No obstante, estamos convencidos de que quedarse en el diagnóstico no aporta las soluciones necesarias para enfrentar las dificultades, y que los momentos de crisis pueden constituir justamente la oportunidad para convocar a distintas expresiones de la comunidad a buscar juntos un nuevo rumbo. **Cuanto más difícil es hallar el horizonte buscado, más se necesita de una brújula.** Por ello, hoy es tiempo de trabajar en la construcción de un proyecto de futuro que aporte sentido a las acciones a emprender.

Los desafíos que propone el escenario actual demandan la reformulación del modo de concebir las instituciones.

Por eso es importante establecer un ámbito de debate alejado de un pensamiento único, y que, por el contrario, sea abierto y fructífero en el tratamiento de los grandes desafíos que enfrenta nuestra sociedad regional: el desarrollo, las necesidades infraestructurales y tecnológicas, la educación, la reformulación del Estado y la respuesta a las variadas demandas de la sociedad civil.

Frente a tales circunstancias, conformar un espacio horizontal, participativo y pluralista donde profesionales, empresarios y dirigentes —tanto independientes como provenientes de distintas experiencias— asuman el desafío que significa ocupar un lugar vacante, donde poder actualizar la discusión sobre las potencialidades y dificultades de nuestro ámbito territorial, resulta claramente necesario.

309

...Los desafíos que propone el escenario actual demandan la reformulación del modo de concebir las instituciones. Por eso es importante establecer un ámbito de debate alejado de un pensamiento único, y que, por el contrario, sea abierto y fructífero en el tratamiento de los grandes desafíos que enfrenta nuestra sociedad regional...

El **FORO DEL BICENTENARIO** pretende constituirse a partir de una convocatoria amplia, con el propósito de conformar una verdadera masa crítica de conocimiento y reflexión acerca de los problemas que enfrenta la región de Rosario. Así, será una corriente de opinión en cuyo seno distintas expresiones de la comunidad se comprometan a pensar y trabajar en función de los grandes intereses regionales. La región de Rosario necesita más que nunca recuperar el horizonte y la capacidad de acción que le permitan retomar la senda del crecimiento sostenido y plasmar los cambios largamente demorados.

El **FORO DEL BICENTENARIO** no es una organización política con pretensiones partidarias, sino un ámbito de confluencia en permanente construcción, conformado a partir de la constante suma de voluntades plurales dada por la participación de distintos representantes de la comunidad local. La crisis de representatividad política nos plantea el desafío de idear nuevas alternativas abiertas y democráticas de reflexión y acción.

Es por eso que el **FORO DEL BICENTENARIO** apunta —entre otros objetivos— a reivindicar el espacio público como elemento indispensable para la recuperación de un proyecto común como región. Debido a que nos encontramos frente a un alto grado de deterioro de la densidad institucional, claramente percibido por la ciudadanía de nuestra región, toda estrategia de desarrollo regional debe sustentarse necesariamente en un entramado institucional cuya dimensión sea acorde a los retos de nuestro tiempo, forjando nuevos acuerdos y generando en lo sucesivo políticas diferentes de las que se imaginaron antes. Ello requiere contar con un ámbito de intercambio, consenso y coordinación entre las iniciativas de los distintos actores, para generar y apoyar aquellas respuestas genuinas y singulares, aplicadas a nuestro contexto particular.

En este sentido, el **FORO DEL BICENTENARIO** es un espacio de encuentro ideado para pensar hacia adelante, con compromiso social y responsabi-

lidad pública, para ayudar a los distintos actores a incrementar su discernimiento, a afinar su comprensión, a fortalecer la voluntad de producir un futuro deseado, a clarificar la visión necesaria.

Por todo ello, el **FORO DEL BICENTENARIO** cree:

- En la responsabilidad pública
- En la iniciativa privada
- En los ámbitos plurales
- En el consenso
- En el sistema democrático de gobierno
- En el compromiso social
- En la competitividad
- En el desarrollo local

Y afirma su voluntad de:

- Convocar a encuentros donde los problemas se afronten abierta y directamente
- Garantizar la posibilidad de participar y de defender las opiniones y posiciones de sus integrantes
- Procurar que la información circule libremente entre los interesados

Sin otra aspiración que la descripta, y convencidos que las puertas del cambio se abren desde adentro, el **FORO DEL BICENTENARIO** manifiesta su compromiso tanto con nuestra región de Rosario, que nació como hija de su propio esfuerzo, como con una Argentina que todos sabemos que no tiene otro destino que el de salir adelante».



Sitio web:
www.forodelbicentenario.org.ar

Sitio desarrollado por GB site



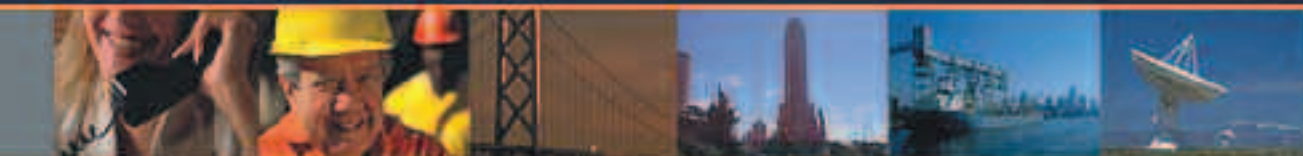
Capacidad para brindar el mejor servicio



TERMINAL 6
SOCIEDAD ANÓNIMA

La dinámica de una región

Hipólito Yrigoyen y Costa del Paraná, C.C. 60 (2202) Puerto General San Martín, Santa Fe, Argentina.
Tel.: 54 (3476) 438.000, Fnx: 54 (3476) 438.046, E-mail: termin6@terminal6.com.ar www.terminal6.com.ar



El sitio del Gran Rosario

- Noticias económicas y regionales**
- Monitoreo de Obras Públicas
y de Infraestructura**
- Sondeos de Opinión**
- Biblioteca On Line**
- Investigaciones**
- Indicadores Económicos
y Sociales**
- Encuestas On Line**
- Links**
- La opinión de los protagonistas
de Rosario y su región**
- Agenda Local**



Protegiendo a los grandes, siempre

GRUPO MILANO



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

**IDEA ADHIERE AL
6° ANIVERSARIO DEL
INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL**



INSTITUTO PARA EL
DESARROLLO EMPRESARIAL
DE LA ARGENTINA

IDEA Sede Licomé: Santa Fe 1376 - Rosario - Telfax: 0341-4404123
E-mail: info@ideamail.com.ar / Internet: www.ideared.org
IDEA Buenos Aires: Moreno 1850 - 3° Piso - Tel: 5861-4300 - Fax: 5861-4399



ROSARIO CIUDAD
1852 - 5 DE AGOSTO - 2002

Los rosarinos nos preparamos para celebrar un aniversario: hace 150 años, el 5 de agosto de 1852, Rosario fue declarada ciudad. Ese hito vino a sintetizar un puñado de orígenes: los primeros pobladores, la capillita, la creación de la bandera, el puerto pujante, los inmigrantes. Decidimos "rescatar" este aniversario porque pensamos que las celebraciones dan sentido a un pueblo. Sentido de vida. De alegría. De existencia. Sentido histórico. Cada vez que un pueblo nos lo ha recordado, ha fortale-

cido o ayudado, hay una celebración. Rosario se apresta a repensar sus días pasados, recientes o remotos, a reinterpretar sus orígenes. Se apresta a ver cómo se construyeron sus escuelas y hospitales, sus grandes ferrocarriles, sus centros solidarios. Estamos convencidos de que esta celebración nos une, nos fortalece. En este 5 de agosto, los rosarinos iremos por otros 150 años. Proyectaremos y avisaremos que el sueño colectivo es posible.

Pudimos antes. Podemos ahora.



Desarrollo y Región

¿Hacia dónde vamos?

Ana Inés Navarro de Gimbatti

Tulio Cecconi

María Fernanda Ghilardi

Jorgelina Cecconi

Oscar Madoery

Marcelo Martinetti

Roberto S. Fattal Jaef

Pablo Ferrés

Victor H. Trucco

Silvia Sudol

Eduardo Blando

Jorge Castro

Juan Llach

Hugo Quiroga

Marcelo Cavarozzi

Anabella Busso

Gladys Lecchini de Alvarez

Gustavo Marini

Andrés Mautone

Eduardo Seminara

Lilian Ferro

Eduardo Zukernik

Francisco Javier Funes

Adalberto A. Damianovich

María Eugenia Bertone

Pedro Romero

José Romero

Jorge Simón

Carlos Scabuzzo

Juan Carlos Venesia



INSTITUTO DE
DESARROLLO REGIONAL



www.desarrolloyregion.com
El sitio del Gran Rosario