

Economía y sociedad  
Desarrollo Regional  
Perspectiva internacional  
Coyuntura  
Debates

Anuario 2004 / Rosario

# Desarrollo y Región

3

**Argentina nos da una nueva oportunidad...  
¿Y los argentinos?**





[www.sysprojects.com](http://www.sysprojects.com)



**SYS**PROJECTS

Administración de proyectos de sistemas



## *Más de 40 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](http://www.rossetti.com.ar)

# DEFANTE EVOLUCION

Transitando  
la quinta década



## DEFANTE

Defante & Cia. S.A.  
de Máquinas Herramienta

AV. OVIDIO LAGOS 1350 - 2000 ROSARIO - ARGENTINA / Teléfono/Fax: (0341) 4381114 - 4381115 - 4371249  
[www.defante.com.ar](http://www.defante.com.ar) / [emailmaquinas@defante.com.ar](mailto:emailmaquinas@defante.com.ar)

## Somos Cambio, Bolsa y Turismo. Somos Transatlántica.

En Argentina Ud. cuenta con Transatlántica, la Empresa de Viajes y Turismo más importante del interior del país.

Líder desde hace más de 37 años en calidad de atención, Transatlántica le ofrece reservas de alojamiento, tickets aéreos, programas terrestres, asistencia en viaje, receptivos, traveler checks y todo lo necesario para su viaje.

También cambio de monedas y operaciones bursátiles.

Si Ud. viaja por negocios, contáctese con el Departamento Business Travel al 0800 999 1213 para conocer programas de incentivo, beneficios exclusivos y todos los servicios que su empresa necesita y merece.



CAMBIO, BOLSA Y TURISMO

ROSARIO: Avda. 1108 / Tel. 3424144 / 3424145 / Córdoba: 338 / Tel. 347111 / 347112 / Buenos Aires: 333 / E-Mail: [info@transatlantica.com.ar](mailto:info@transatlantica.com.ar) / Tel. 54-341-493002  
CORONA: 25 de Mayo 133 / Tel. 341-4411 / AMELIO: 13 / Av. Duarte Güirós 1400, Loc. 3123 / Montevideo (Uruguay) / Tel. 341-483040  
SANTIAGO: Viala 180 / Tel. 54-741-451355 / 51004 / SAN LORENZO: San Martín 1448 / Tel. 54-1875-10097 / BUENOS AIRES: San Martín 51 / Tel. 54-1-4337008  
[transatlantica@transatlantica.com.ar](mailto:transatlantica@transatlantica.com.ar) - [www.transatlantica.com.ar](http://www.transatlantica.com.ar)



# TRIBUNAL DE ARBITRAJE GENERAL

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

## *Arbitros*

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

## *Secretaria*

Mariela Ingaramo

*Sede del Tribunal Arbitral:*

Bolsa de Comercio de Rosario

Córdoba 1403, 2° Piso, S2000AWV Rosario, República Argentina

Tel. 54 341 4215171/78, Int. 2271, Fax 54 341 4211019

*Horarios de atención:*

de lunes a viernes de 10 a 13 hs y de 15 a 17 hs



---

ZONA LOGÍSTICA ROSARIO  
VALOR AGREGADO SERV. EXPORT

---

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](http://www.citynet.com.ar/milano)

# **Desarrollo y Región**

Revista / Libro

**Anuario 2004**

# **Desarrollo y Región**

**Revista / Libro**

**Argentina nos da una nueva oportunidad...  
¿Y los argentinos?**



**[desarrolloyregion.com](http://desarrolloyregion.com)**  
El sitio del Gran Rosario



Navarro de Gimbatti, Ana Inés

Desarrollo t region III : Argentina nos da una nueva oportunidad... ¿Y los argentinos ? / Ana Inés Navarro de Gimbatti, Carlos Scabuzzo y Tulio Cecconi. – 1a .ed. – Rosario : Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, 2004.

200 p. ; 25x18 cm.

ISBN 987-21919-0-5

1. Economía-Sociedad. 2. Desarrollo Regional. 3. Economía-Perspectiva Internacional. I. Scabuzzo, Carlos. II. Cecono, Tulio. III. Título  
CDD 330

**Desarrollo y Región 3**  
**Argentina nos da una nueva oportunidad...**  
**¿Y los Argentinos?**  
**Anuario 2004**

**Directora**

Analía Benítez

**Coordinación General**

Viviana Franetovich

Carlos Cardozo

**Consejo Editor**

Carlos Scabuzzo

Marcelo Barrale

Ricardo Biani

Gabriela Venesia

Eduardo Blando

Marcelo Martinetti

**Logística y distribución**

Jorge Soria / Hugo Pinto / Miguel González

**Diseño Editorial**

Arq. Dg. Javier Armentano

**Fotografías de tapa**

Celina Mutti Lovera

Copyright

**Fundación Instituto de Desarrollo Regional**

Balcarce 1793 / 2000 Rosario

Te.: (0341) 485 5301 / 09

E-mail: fidr@arnet.com.ar

web-site: [www.desarrollloyregion.com](http://www.desarrollloyregion.com)

Queda hecho el depósito

que establece la ley 11.723

ISBN N° 987-21919-0-5

Prohibida la reproducción total o parcial.

Esta tirada de 500 ejemplares se terminó de imprimir en diciembre de 2004

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

Argentina nos da una nueva oportunidad... ¿Y los argentinos? _____	13
<b>Analía Benítez</b>	

11

## ECONOMIA Y SOCIEDAD

Coyuntura y tendencias en la Economía de Santa Fe _____	17
<b>Ana Inés Navarro de Gimballi - Fernanda Méndez</b>	
La sustentabilidad del crecimiento desde el punto de vista de las inversiones _____	29
<b>Tulio Cecconi - María Fernanda Ghilardi</b>	
Teletrabajo _____	39
<b>Eduardo Blando</b>	

## DOSSIER IDR

<b>Analía Benítez</b> _____	45
-----------------------------	----

## DESARROLLO REGIONAL

Planificación estratégica y dimensión metropolitana: El caso Rosario _____	53
<b>Héctor Floriani</b>	
Importancia geopolítica de las experiencias asociativas de la Provincia de Santa Fe _____	61
<b>Francisco Javier Funes - Adalberto A. Damianovich</b>	
El desafío de llevar la producción a puerto _____	69
<b>Instituto de Estudios de Transporte</b>	
Una estrategia para el desarrollo emprendedor y la pequeña empresa _____	79
<b>Carlos Scabuzzo- Ricardo Biani</b>	

Rosario metropolitana y políticas sociales: Don Tobías Arribillaga, el abuelo Intendente _____	85
<b>Marcelo Barrale</b>	

---

## DEBATES

Argentina frente al Siglo XXI _____	89
<b>Oscar Tangelson</b>	
Autonomía Municipal con corresponsabilidad fiscal _____	97
<b>Jorgelina Tripaldi</b>	
La construcción del espacio interlocal: Un desafío de la próxima década _____	107
<b>Diego Guliano</b>	

---

## PERSPECTIVA INTERNACIONAL

La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional _____	117
<b>Anabella Busso</b>	
Argentina y Brasil frente al desafío del ALCA _____	139
<b>Marcelo Gullo</b>	
Marketing internacional. La apertura de nuevos mercados _____	155
<b>Jorge Aimaretti</b>	

---

## COYUNTURA

Nuevos horizontes para el sistema de Partidos en la Argentina. Hacia un salvoconducto Resiliente _____	167
<b>Gabriel Savino</b>	

---

**Analía Benítez**

Psicóloga

Presidente IDR

# Argentina nos da una nueva oportunidad... ¿Y los argentinos?

---

**Analía Benítez**

---

13

**E**l Instituto de Desarrollo Regional se constituye en el año 1996 en el marco determinado por los profundos cambios producidos en nuestra sociedad contemporánea. Transformaciones dadas en el campo científico-técnico, como en los ámbitos socio político y cultural, siendo el corolario de este proceso, la emergencia de nuevas formas de organización económica, política y social.

Aparece entonces una nueva escena local asociada a un profundo proceso de Reforma del Estado, mayor interés de los ciudadanos por las distintas problemáticas de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones no gubernamentales y descentralización, entre otros fenómenos. Comienza a instalarse el concepto de planificación estratégica de los territorios como acción prioritaria y primaria a todo proceso de desarrollo sostenible al que se aspire. Estos fenómenos comienzan a dar cuenta de una novedosa articulación público-privada y una mayor necesidad de asociatividad entre los actores económicos y sociales; en síntesis, se observa una revaluación de las políticas locales.

Es en este punto donde la capacidad de los actores locales para desarrollar estrategias cooperativas, movilizar los recursos existentes y planificar correctamente, se constituye como imprescindible frente a los retos y desafíos que impone el asumir un rol activo en el desarrollo de los propios territorios.

Y es también en este punto donde comienzan a ponerse de manifiesto las dificultades para asumir el rol que exige la nueva escena local.

Este original escenario y las dificultades y oportunidades que conllevaba, promovió la reunión de actores de diversas áreas, identificados por objetivos y experiencias comunes en torno a tratar de dar respuesta a las carencias que se observaban tanto en los actores públicos

como privados. Así fue como surgieron muchas de las organizaciones de la sociedad civil con las que hoy contamos.

El IDR no fue ajeno a este proceso, se constituye ante esta problemática y conduce sus acciones hacia la formación de agentes para liderar y gestionar el desarrollo de sus territorios. Uno de sus ejes fue entonces la democratización de la información que al respecto había, el que da lugar a numerosas publicaciones, entre ellas el proyecto editorial Revista-Libro «Desarrollo y Región» cuya primera edición fue el Anuario 2002 mediante el cual se planteó la apertura a un espacio de debate, análisis e intercambio de ideas entre protagonistas públicos y privados de nuestra región, motivados por encontrar respuestas posibles a la pregunta que en aquel entonces la gran mayoría de argentinos se hacía ¿Hacia dónde vamos?

Un año después, los acontecimientos y ciertas expectativas positivas en torno a la posibilidad de reconstruir el tejido social aunado a los atisbos de mejoramiento en materia económica y a la continuidad democrática, la pregunta que se imponía era ¿Hay una nueva Argentina? : con la edición del Anuario 2003, los investigadores y especialistas convocados al proyecto editorial trataron de aproximar una respuesta.

## **El final del 2004, ante qué interrogante nos posiciona y compromete como sociedad?**

14

En las últimas dos décadas la sociedad argentina ha transitado por períodos de euforia, depresión, convulsión e interpelación al poder político vigente y sus formas de representación, donde a través de una verdadera secuencia dramática se denuncia un divorcio entre los actores políticos y sus representados. La política comprendida como una herramienta de cambio del mundo real y concreto del ciudadano, pierde tal status y desde distintos sectores se la desafía al punto de conducirla hacia un cono de sombras donde las expresiones resonantes aluden a ilegitimidad popular, inestabilidad de la autoridad, crisis institucional, ruptura del contrato social, impregnando la escena de incertidumbre, confusión y sospechas hacia la Democracia misma como forma de gobierno.

Pero es también en este escenario donde surgen nuevos sujetos sociales que desde un proceso de despolitización colectiva a favor de reivindicaciones individuales o sectoriales comienzan a constituirse después de años de democracia delegativa en incipientes artífices de su poder como ciudadanos. Las personas se agrupan para demandar por un equilibrio del poder, por transparencia en la función pública, por equidad social, por legitimidad.

Es por lo menos auspicioso este giro en la forma que la ciudadanía asume su capacidad de ejercer el poder; se podría pensar que la democracia se ha renovado, pero igualmente persisten en su seno tradiciones culturales y políticas que impiden arribar a los consensos que permitan la construcción colectiva de un proyecto sostenible de Nación. Alcanzar acuerdos sustantivos en donde definitivamente se construya el faro que marque el canal por donde debemos ir hacia el país que queremos. Sin el faro, con la más mínima tormenta la embarcación corre el riesgo de apartarse o perder el camino hacia su objetivo.

Si los argentinos, políticos, empresarios, profesionales, instituciones representativas, ciudadanos, definimos una identidad común respetando la diversidad, identificamos nuestras fortalezas y debilidades, cuales las oportunidades y las posibles amenazas, podremos fijar prioridades, aprovechar las posibilidades o bonanzas que ofrece la coyuntura como también sortear los obstáculos que la misma dinámica y fisonomía de la sociedad contemporánea permanentemente antepone a los intentos de desarrollo de las jóvenes e inestables democracias.

¿Somos los argentinos capaces de flexibilizar posiciones, asumir renunciamentos, pensar con sentido común y compromiso social?

¿Somos los argentinos capaces de resolver la emergencia sin perder de vista el faro, sosteniendo una mirada más allá de la coyuntura, más allá de los intereses sectoriales e individuales?

¿Somos capaces los argentinos de asumir nuestro poder de hacer para cambiar la realidad, como también de hacernos cargo de la cuota de responsabilidad que a cada uno le compete, cuando por acción u omisión, llevamos la Nación al estado de default?

En la provincia de Santa Fe finalizamos el año 2004, según el análisis de indicadores económicos tales como producción, consumo, inversión, creación de empleo y recaudación fiscal, con una importante expansión de la economía, favorecida además por la relativa estabilidad de los precios internos, la sustitución de importaciones y el alza de los precios internacionales.

El actual contexto económico provincial, en alguna medida auspicioso, particularmente en Rosario y su Región, ha posibilitado la emergencia de un clima social favorable para la atracción de inversiones, generación de emprendimientos y realización de eventos de carácter nacional e internacional, que la ubica en el centro de diferentes análisis político-económico como en el espejo donde otros centros urbanos y regiones quieren mirarse.

Este imaginario social positivo y el proceso de crecimiento que lo sustenta debe necesariamente articularse con Políticas de Estado innovadoras, reglas de juego claras y permanentes, con respeto por las normas y las autonomías jurisdiccionales, justa distribución de los recursos coparticipables, mejoramiento de la calidad y las capacidades institucionales, inversión en tecnologías de información, organizacionales y de gestión, y la construcción de una agenda pública en relación con la red de actores institucionales, sociales y privadas.

La participación activa de esta red es la que garantizará la formulación de un proyecto estratégico, con sentido común, inclusivo y sostenible basado de manera excluyente en el consenso. Arribar a un diagnóstico compartido y definir los cursos de acción estratégicos a corto, mediano y largo plazo para la realización del proyecto, implica necesariamente un cambio de mentalidad de la sociedad en su conjunto y de la dirigencia política, económica y social en particular.

¿Somos entonces los argentinos capaces de abandonar esos rasgos culturales que hace que fronteras afuera nos califiquen como sospechosos, improvisados, quejosos o soberbios, y fronteras adentro, cíclicamente transitemos de un estado de euforia a uno de depresión generalizada?

**La Argentina nos da una nueva oportunidad, y los argentinos...?** Este es el interrogante con el que creímos conveniente presentar el **Anuario 2004**, a fin de invitar a la reflexión a partir de la información que sobre las diferentes temáticas que se abordan nos dan los respectivos autores.

Nuestro compromiso institucional desde diferentes líneas de acción ha estado dirigido a inducir el cambio que nos permita como ciudadanos asumir un rol activo y comprometido con nuestro presente pero sobre todo con el futuro de una nación que fue pensada para ser grande.

Este tercer Anuario vuelve a reunir a ciudadanos activos, que sueñan con este destino, y que desde distintas disciplinas nos ofrecen su mirada y la oportunidad de apropiarnos de conocimiento e información acerca de materias tales como Economía y Sociedad, Desarrollo Regional y Perspectiva Internacional, con secciones de Debate y Coyuntura, además de una reseña de lo actuado durante el año por el IDR.

El IDR agradece una vez más a quienes colaboraron para la realización de esta publica-

ción, los autores, quienes compilaron sus artículos y quienes asumieron la tarea de arte y diseño. También el reconocimiento al compromiso que empresas y organismos públicos de la región asumen con este emprendimiento y, finalmente, lo hacen posible.

Y con nuestros lectores, renovamos el compromiso institucional de seguir bregando por alcanzar ese pacto virtuoso que los argentinos debemos darnos para no perdernos en los avatares de la coyuntura y las urgencias, sino encontrados en la convicción de que el desarrollo de una Nación, de una Provincia, de un Municipio, es invariablemente y ante todo, un proceso de construcción social. ●

Rosario, 20 de diciembre de 2004

**ANA INÉS NAVARRO DE GIMBATTI**

Master en Economía. UTD

**FERNANDA MÉNDEZ**

Licenciada en Estadística. UNR

IDIED - Universidad Austral. Rosario.

# Coyuntura y tendencias en la Economía de Santa Fe

---

**Ana Inés Navarro de Gimbatti - Fernanda Méndez**

---

17

**L**a estructura productiva de la provincia de Santa Fe, difiere bastante del agregado nacional y por ende los *shocks* que la afectan y la magnitud con que lo hacen, puede diferir marcadamente respecto del promedio del país.

Examinar en profundidad la evolución de la economía agregada a nivel provincial, requiere del análisis pormenorizado de cada uno de los componentes que la constituyen, ya que no existe una medida agregada que pueda ser observada mes a mes. Adicionalmente y a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, la información existente es escasa y cuando existe, se encuentra dispersa en numerosas fuentes de relevamiento.

Todo ello fundamenta la necesidad de contar con información adecuada, para luego tratarla estadísticamente de forma de poder evaluar mensualmente la coyuntura en la economía de la provincia. El procesamiento estadístico de las series de datos, permite que la información revele del modo más preciso, cuanto de las variaciones que se observan corresponden a causas fortuitas (componente irregular), a fenómenos recurrentes en distintos momentos del año (estacionalidad) y cuanto a los movimientos propios del ciclo económico.

Desde hace cinco años, en el Instituto de Investigaciones (IDIED) de la Universidad Austral, se está llevando a cabo un pormenorizado y sostenido trabajo de investigación cuyo objetivo es precisamente obtener información detallada, estadísticamente tratada, de modo de poder brindar información, de la evolución mensual de la economía santafesina. En rigor de verdad, el proyecto incluye también la elaboración de información mensual de la provincia de Córdoba y recientemente de Entre Ríos.

En el presente artículo, se analiza la evolución de la economía santafesina en los primeros tres trimestres del año.



El resultado global ha sido una importante expansión de la economía, medida tanto por la producción, como por el consumo, la inversión, la creación de empleo y la recaudación fiscal.

Sin embargo, la trayectoria temporal, trimestre a trimestre, muestra de forma inequívoca, el desaceleramiento abrupto durante el segundo trimestre del año y un tercer trimestre en el que se nota nuevamente la recuperación, pero a tasas más bajas que las del primer trimestre. El cuarto trimestre es aún un interrogante abierto, ya que los datos parciales que se tienen para el mes de octubre, indican cierto aceleramiento de la producción, pero no así del consumo y del empleo.

## Producción

Los principales sectores que definen la base productiva de la economía provincial, obtuvieron en el período enero-septiembre de 2004, niveles de producción superiores a los del año anterior. Sin embargo la trayectoria temporal de esta evolución positiva, no ha sido homogénea en el tiempo y plantea algunos interrogantes respecto del desempeño que puede esperarse para el cuarto trimestre del año.

Luego de un primer trimestre positivo, durante el segundo, se conjugaron importantes shocks negativos, de origen interno e internacional, que impactaron notoriamente en la producción industrial. En el tercer trimestre del año, si bien se observan signos de recuperación en las tasas de expansión, éstas no alcanzan del mismo modo a todos los sectores, y en magnitud son menores a las del primer trimestre del año.

18 Favorecidos por el alza de los precios internacionales, reapertura de mercados que se habían perdido en el pasado y la relativa estabilidad de los precios internos, durante el primer trimestre del año, las industrias que manufacturan productos de origen agropecuario y las que fabrican equipos de capital para los productores agropecuarios, lograron expandir visiblemente su producción respecto de los volúmenes del año anterior. Sin embargo, a partir del mes de mayo, a causa del sostenido descenso del precio de la soja, el escenario fue desmejorando durante el segundo y tercer trimestre del año.

Analizada por sectores, se destaca la expansión habida en la producción y venta de maquinaria agrícola, así como también la correspondiente a la actividad de los frigoríficos y de las usinas lácteas; éstas últimas influidas por la trayectoria ascendente de sus precios internacionales. En particular, el precio internacional de la leche experimenta desde el segundo trimestre del año, un sostenido aumento con valores que en octubre superan en más de 10% a los registrados en el pico anterior de fines del año 2000. De menor magnitud, la performance productiva de la industria procesadora de soja, influida por la retención de la materia prima de parte de los establecimientos rurales ante el deterioro creciente en las cotizaciones y complicada por las restricciones en el suministro de insumos energéticos.

La crisis energética nacional, desplegada intensamente a lo largo del segundo trimestre del año, obligó a las empresas locales a recurrir a fuentes alternativas -más caras- de combustibles. En consecuencia, la expansión industrial, se reflejó solo parcialmente en la demanda de insumos energéticos habituales: gas y electricidad.

La reducción en el suministro energético impactó muy notoriamente en algunos de los principales sectores industriales de la provincia, los que en los primeros tres meses del año habían intensificado su consumo. De éstas, las industrias química y petroquímica, muestran signos de recuperación en el consumo energético en el tercer trimestre del año, sin embargo, el volu-

men total consumido, en los primeros tres trimestres del año, no alcanza la magnitud del año anterior. Más recuperadas de la crisis energética, las industrias siderúrgica y metalúrgica ferrosa, denotan mayor consumo energético considerando el período completo.

La demanda de energía eléctrica de los grandes usuarios (GUMAS), aumentó trimestre a trimestre y se observa una aceleración del consumo en el tercer trimestre, en el cual el incremento interanual supera tanto al del segundo trimestre, como al del primero.

**Esquema 1**

Indicador	Var. % Enero-Septiembre 2004/2003
Producción de leche	21.6
Facta de ganado bovino	23.7
Producción de aceite de soja	4.3
Venta de maquinarias agrícolas	54.6
Demanda industrial de energía	1.4
Consumo de gas industrial	0.4

Fuentes: DIECEC de la NACIE, GERAR, INSTAT, AGROPECUARIAS Y ENERGÍA

## Consumo

La demanda de bienes y servicios, medida por las compras en supermercados a pesos constantes, el consumo de diarios de edición local y los insumos energéticos utilizados por los hogares, aumentó significativamente en los nueve meses de 2004 respecto del año anterior.

Sin embargo, el análisis de la evolución del consumo, muestra un patrón de comportamiento desigual trimestre a trimestre.

La trayectoria temporal de la expansión del consumo, medido por las ventas en supermercados, ha decrecido con el correr de los trimestres. La tasa de expansión interanual promedio en los tres primeros meses del año ascendió a 10%, luego se colocó 8% por encima en el segundo trimestre y con datos para dos meses del tercer trimestre, la variación interanual se reduce a 3%. Sin embargo es probable que algo de esta desaceleración pueda corresponder, en parte, a modificaciones en los hábitos de compras de los consumidores, respecto del formato comercial donde realizan sus compras. Por lo tanto, una mejor medida de la evolución del consumo, requiere complementar la información del total de ventas de los supermercados con la correspondiente a los valores promedio del ticket de venta. Analizado a precios constantes, el valor promedio de éste, brinda una medida aproximada del tamaño de la compra o carrito del supermercado adquirido por los clientes en cada visita al supermercado. La evolución trimestral de éste indicador de consumo, evidencia una menor desaceleración trimestral y además, es en el segundo trimestre del año donde la desaceleración es más pronunciada.

En los restantes componentes del consumo de los hogares en Santa Fe, se observa un patrón de comportamiento similar, al de las ventas de los supermercados.

Un aspecto que llama la atención, es el importante aumento en el consumo de energía eléctrica, medido por el total demandado a la Empresa Provincial de Energía (EPE). Solo una parte de éste puede atribuirse a un mayor consumo a nivel residencial, dado que la misma no es muy elástica a corto plazo. El volumen de fluido eléctrico consumido en un hogar, depende direc-

tamente de la cantidad de artefactos eléctricos que ésta disponga y si bien ha habido claramente una recomposición en el stock de electrodomésticos, algo que surge nítidamente en la evolución de este rubro en las ventas de los supermercados, la misma involucra primariamente el reemplazo de bienes obsoletos que se habían comprado a mediados de la década anterior. La mayor demanda de energía a la EPE, corresponde fundamentalmente al mayor consumo proveniente de pequeños y medianos comercios e industrias.

Algo impactante resulta la evolución del consumo de gas residencial, el cual en el primer y tercer trimestre se ubicó por debajo de los consumidos en el año anterior y en el segundo trimestre, cuando la restricción de oferta del insumo estaba en su peor momento, aumentó 26% por encima de los registros de abril-junio de 2003. Esta expansión, en un año que los registros de temperatura fueron bastante benevolentes, pone de manifiesto la distorsión de incentivos que trajo consigo la política de congelamiento de tarifas, cortes de suministro a las empresas y bajos o nulos estímulos a que las familias colaboraran en el uso racional del combustible.

Esquema 2

Indicador	Var. % Enero-Septiembre 2004/2003
Ventas en supermercados * (deflact.)	7,1
Circulación de billetes locales	8,1
Demanda de energía EPE	9,4
Consumo de gas residencial	2,4

\* Último dato disponible agosto 2004.

Fuente: I. Dependencia de la Provincia de Santa Fe y C. B. R. S. A. S.

## Inversión

La producción de bienes y servicios depende críticamente del stock de bienes de capital existentes en la economía. Por ello el comportamiento del flujo de inversiones, y consecuentemente la expansión de dichos activos, constituye una de las variables claves para el análisis de la performance económica. La inversión comprende diferentes categorías: la formación de equipos de producción, los inventarios y la construcción de instalaciones para la producción, el almacenamiento, el comercio y también de viviendas para las familias.

Medir la evolución mes a mes de las inversiones a nivel provincial es una tarea ardua, para la cual no existe información completa.

Una forma de aproximarse a dicha evolución es a través de los registros de solicitud de los permisos de edificación, los que incluyen obras nuevas y ampliaciones para uso residencial, almacenes y galpones. El análisis de éstos datos constituye un buen indicador de la inversión bruta fija, es decir de la suma de activos que recomponen la obsolescencia y que expanden la infraestructura edilicia. La naturaleza de la inversión es muy sensible a las expectativas de los agentes económicos privados y al comportamiento macroeconómico general, por lo que el análisis de la evolución de las mismas, brinda información valiosa para evaluar las perspectivas futuras de los mismos.

En los primeros ocho meses del año 2004 la evolución de la superficie cubierta autorizada ha sido notoriamente positiva en la provincia de Santa Fe, evidenciándose un aceleramiento de la inversión en construcción a fines del segundo trimestre del año.

**Esquema 3****Superficie cubierta autorizada. Provincia de Santa Fe**

Periodo	Miles de m <sup>2</sup>
Enero-Agosto 2002	372,8
Enero-Agosto 2003	445,8
Enero-Agosto 2004	662,0
Var. % Enero-Agosto 2004/2003	42,1

Fuente: INEC con datos de INEC y Dirección de Tránsito y Vialidad de la ciudad de Rosario.

**Inversión en construcción en Rosario**

En Rosario, el impulso de la construcción ha sido muy importante a lo largo del presente año. La expansión ha registrado tasa de variación superiores a las del conjunto de la provincia; con anterioridad las obras en construcción de la ciudad representaban aproximadamente la mitad de los permisos solicitados en la Provincia y luego de la notoria expansión, ascienden a 58,2% en los primeros ocho meses de este año.

**Esquema 4**

Superficie cubierta autorizada	Var. % Enero-Septiembre 2004/2003
Provincia de Santa Fe *	42,1
Ciudad de Rosario	58,2

\* Última data disponible agosto 2004.

Fuente: INEC con datos de INEC y Dirección de Tránsito y Vialidad de la ciudad de Rosario.

No obstante, a partir del tercer trimestre del año, se observa una desaceleración en dicha expansión. En octubre, la superficie total permisada en la ciudad de Rosario —45.232 metros cuadrados— indica una nueva variación negativa de la tendencia, la que evoluciona desfavorablemente desde mediados de año. En niveles dicho registro equivale a una caída interanual de 36,9%. (Ver esquema 5 en página siguiente)

La superficie promedio permisada continuó en ascenso y en enero—octubre'04, ésta aumentó 7,5% respecto del mismo período en el año anterior. Desglosando los permisos de construcción en construcciones nuevas y ampliaciones, se observa que son estas últimas las que sostienen la expansión, dado que las construcciones nuevas no solo no han continuado aumentando su tamaño promedio, sino que éste ha comenzado a achicarse.

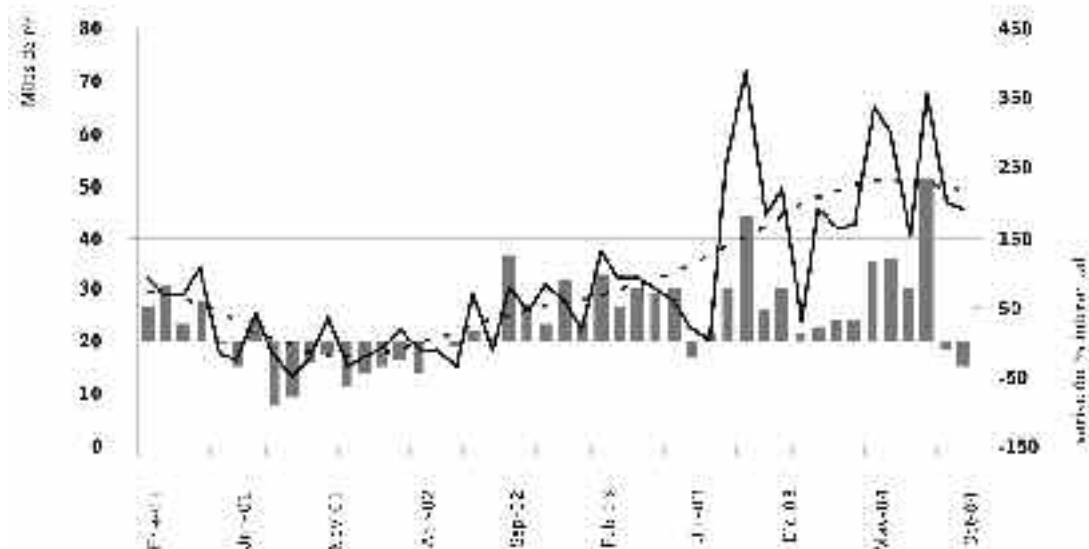
La retracción en la cantidad de permisos de construcción solicitados, proviene de la disminución de obras nuevas; los solicitados para ampliaciones muestran tendencia creciente.

A diferencia de lo que se observaba en los meses anteriores, en octubre los permisos para construcciones nuevas registraron una considerable variación negativa de la tendencia de 4,8%, retrocediendo 45,1% respecto de los niveles del año anterior. (Ver esquema 6 en página siguiente)

Esquema 5

Superficie cubierta autorizada

Ciudad de Rosario



Superficie

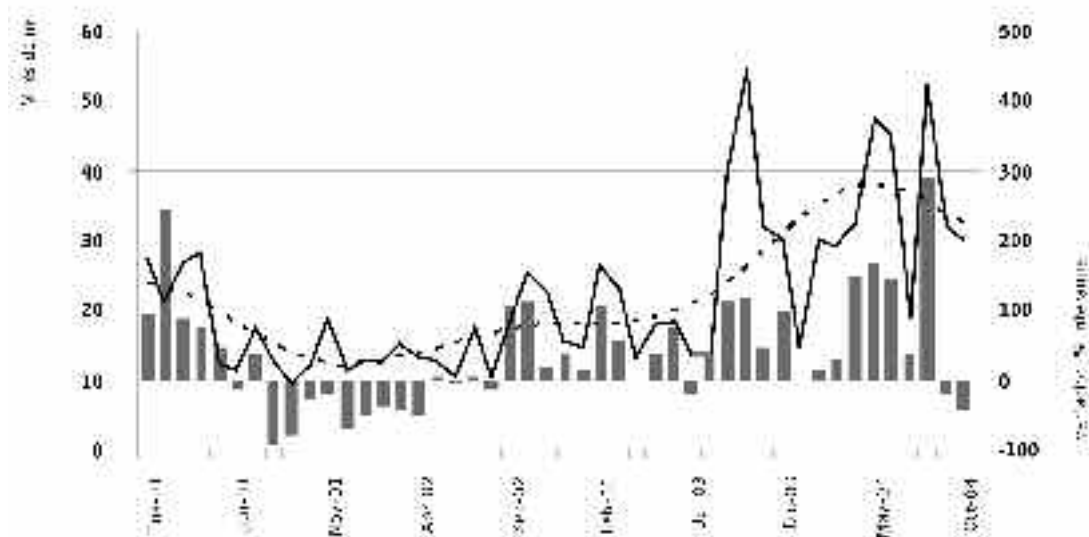
Tendencia

Fuente: Información autorizada por el Gobierno de la Ciudad de Rosario y la Secretaría de Planeación de Rosario.

Esquema 6

Superficie cubierta autorizada

Construcciones nuevas, Ciudad de Rosario



Superficie

Tendencia

Fuente: Información autorizada por el Gobierno de la Ciudad de Rosario y la Secretaría de Planeación de Rosario.

Un rasgo notorio y de significativa importancia económica, es que la construcción de almacenes y galpones, aumentó notoriamente su participación porcentual en el total de obras nuevas, explicando 15,7% del total de éstas en los primeros diez meses del año. Las viviendas, dan cuenta aproximadamente de 75% del total de obras nuevas y el resto corresponde a comercio.

**Esquema 7**

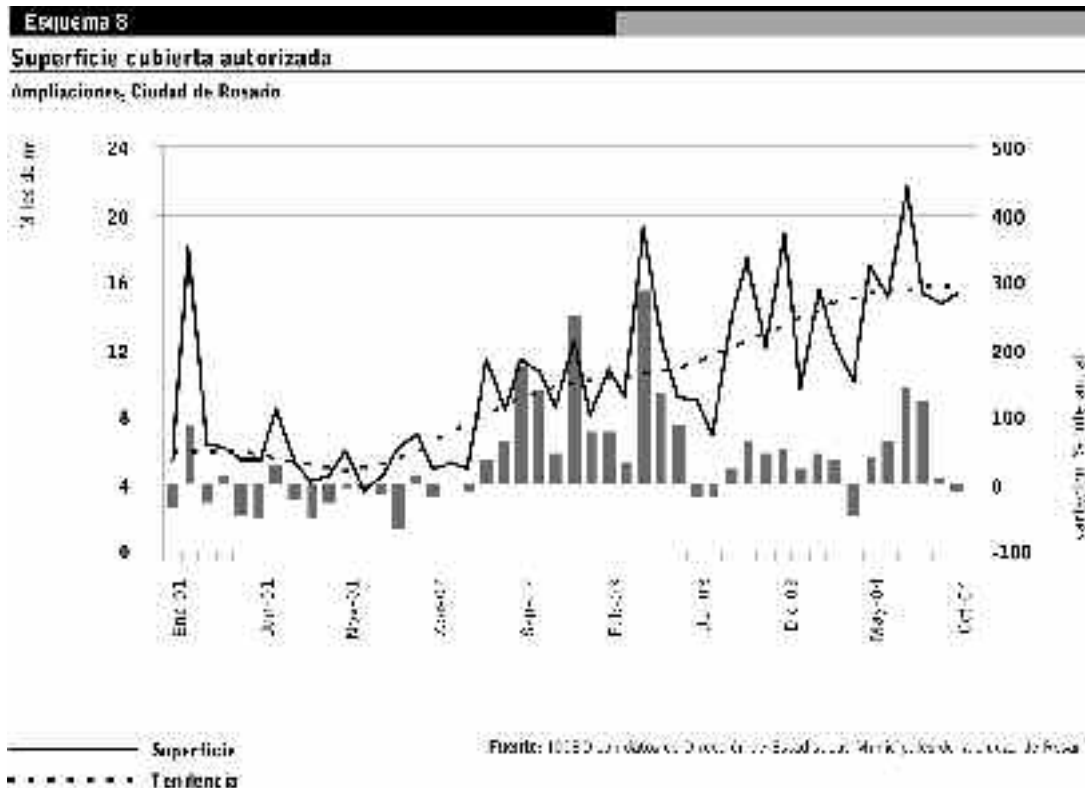
**Construcciones nuevas según destino de la obra**

Ciudad de Rosario-miles dm<sup>2</sup>

Período	Vivienda	Almac. y galpones sin destino	Comercio
Enero-Octubre 2002	102,0	23,2	12,3
Enero-Octubre 2003	170,3	32,2	15,0
Enero-Octubre 2004	247,9	50,4	22,1
Var % Enero-Octubre 04/03	45,6	56,3	47,4

Fuente: INEC y datos de Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Rosario.

Diferenciándose de las construcciones nuevas, los permisos para ampliaciones en octubre'04 registraron una suave tendencia positiva, que sin embargo resultó insuficiente para revertir el retroceso interanual de las mismas de 11,0%. En metros cuadrados, las ampliaciones de superficie, en octubre'04, ascendieron a 15.329.



**Esquema 9****Superficie cubierta autorizada**Ciudad de Rosario-miles de m<sup>2</sup>

Periodo	Construcciones	Ampliaciones
Enero-Octubre 2002	140,7	74,3
Enero-Octubre 2003	234,4	115,2
Enero-Octubre 2004	330,8	146,4
Var. % Enero-Octubre 2004/2003	41,2	27,1

Fuente: INEC - Inventario de Obras de Construcción y Ampliación de Edificios de Rosario.

**Mercado Laboral**

La evolución del mercado laboral en la provincia de Santa Fe, es posible estimarla mensualmente a partir de los datos correspondientes al aglomerado Gran Rosario, el que representa aproximadamente el 74% de los trabajadores urbanos en la provincia. Ésta ha sido notoriamente positiva a lo largo de los tres primeros trimestres del año.

Fundada en una mayor entrada de trabajadores al mismo, la tendencia del mes de septiembre, continuó siendo creciente y el nivel de empleo superó en 8,0% al del año anterior. Tomando como base el nivel de empleo registrado en agosto '01, el índice se ubicó 6,4 puntos porcentuales por encima, observándose cierta desaceleración en la tasa de crecimiento interanual del mismo a partir del quinto mes del año. Sin embargo, hay que destacar que a septiembre, Gran Rosario, ha sido el aglomerado que mayor nivel de empleo ha recuperado tomando como base el mes de agosto de 2001, último mes de contracción del mismo.

Los datos del tercer trimestre del año, muestran de forma elocuente las fuentes sectoriales de la expansión del empleo en Gran Rosario. La construcción, el comercio y la industria son quienes lideran la creación de empleo en el aglomerado, destacándose la importante expansión del empleo en comercio, habida cuenta que el mismo colabora con un 20-22% del total del empleo. La expansión de la industria también es destacable, ya que la misma participa con un 15-17% de los puestos de trabajo del aglomerado. La construcción, con una altísima variación positiva, se ubica en torno al 8-10% del empleo existente en Gran Rosario.

**Esquema 10****Empleo por rama de actividad**

Var. % tercer trimestre 2004/tercer trimestre 2003

Rama de Actividad	Gran Rosario
Industria manufacturera	9,1
Electricidad, gas y agua	14
Construcción	20,4
Comercio, restaurantes y hoteles	15,9
Transporte, almacenaje y com.	1,0
Ss. financieros y a las empresas	10,2
Ss. comunales, sociales y personales	2,3

Fuente: INEC - Inventario de Obras de Construcción y Ampliación de Edificios de Rosario.

**Esquema 11****Empleo por tamaño de la empresa**

Var. % tercer trimestre 2004/tercer trimestre 2003

Tamaño de la empresa	Gran Rosario
10 a 49 ocupados	11,9
50 a 199 ocupados	0,3
200 y más ocupados	2,9

Fuente: INDEC. Elaboraciones de la Secretaría de Economía.

Por tamaño de empresa, a lo largo de los tres trimestres del año, han sido las de menor magnitud las que presentaron tasas de variación mayores, seguidas por las empresas de tamaño medio. Los datos del mes de septiembre, presentan cambios en éste patrón de creación de puestos de trabajo. Se nota cierta desaceleración del crecimiento del empleo en las empresas de menor porte, mientras que se registra un proceso de aumento en la velocidad de crecimiento del empleo generado por las empresas de mediano y mayor tamaño.

**Recaudación Tributaria de la Provincia de Santa Fe**

Transcurridos nueve meses del año 2004, la recaudación acumulada asciende a \$1.096,0 millones, monto que resulta superior en \$271,1 millones al percibido durante el año 2003, registrándose un incremento de 32,9% en moneda corriente y de 27,7% en términos constantes. Si bien, durante el período enero-septiembre de 2004 todos los impuestos mostraron fuertes incrementos, el crecimiento más importante corresponde al rubro inmobiliario por efecto de la moratoria, siendo su variación 58,1% en términos corrientes y 52,2% en valores deflactados.

25

**Esquema 12****Recaudación tributaria**

Provincia de Santa Fe-Millones de pesos

Tributo	Enero-Septiembre 2004	Enero-Septiembre 2003	Var. % Enero-Septiembre 2004/2003
Ingresos brutos	651,6	505,6	28,6
Inmobiliario	192,0	121,4	58,1
Actos jurídicos	127,5	93,7	36,1
Patente vehículos	73,7	59,2	24,5
Aportes sociales	48,0	36,3	32,2
Recursos varios	3,1	2,7	16,4
Recaudación total	1.096,0	825,0	32,9

Fuente: INDEC. Elaboraciones de la Secretaría de Economía. Datos en millones de pesos.

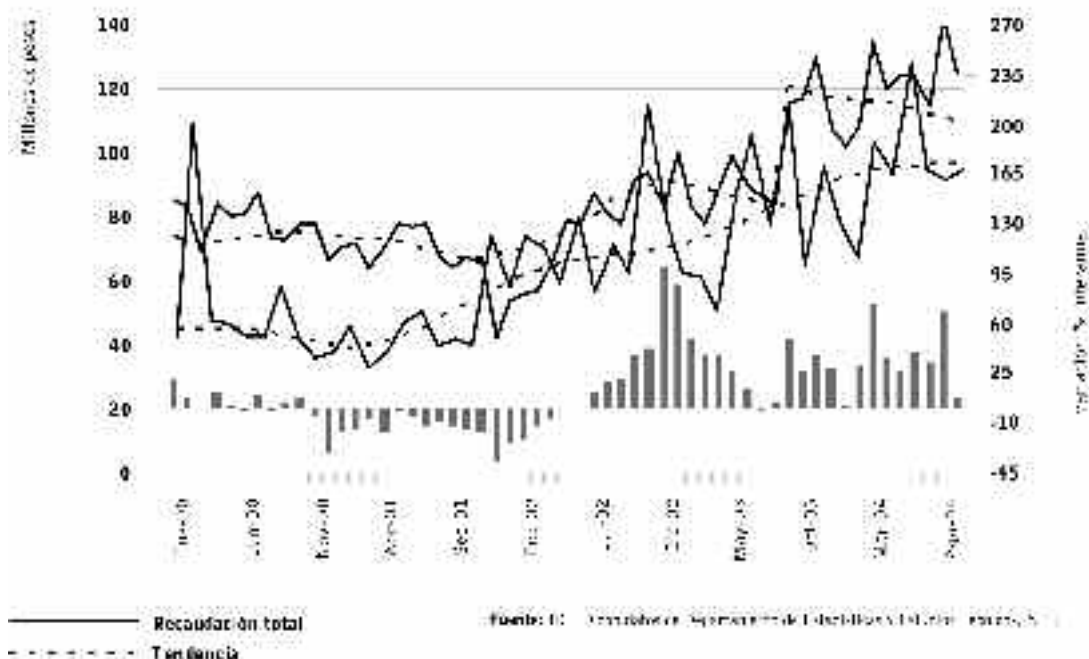
No obstante la buena performance recaudatoria en lo que va del año, la recaudación de impuestos, durante el mes de septiembre —\$124,9 millones— refleja una disminución desestacionalizada de 7,2% respecto a lo recaudado en agosto, siendo su tendencia levemente decreciente. De todos modos, en comparación con el mes de septiembre del año 2003, se aprecia un incremento de la recaudación, cuya magnitud alcanza 7,9% en moneda corriente. Tal mejo-



ra significa un mayor ingreso de fondos de \$9,1 millones. En términos reales —deflactando los valores según el índice de precios al consumidor— el incremento fue 1,8%.

**Esquema 13****Recaudación total**

Provincia de Santa Fe



La retracción mensual en la recaudación, no ha sido tan pronunciada en los impuestos que mayor relación guardan con el comportamiento coyuntural de la economía provincial.

Durante el mes de septiembre, se percibieron en concepto del impuesto sobre los ingresos brutos \$75,4 millones, importe inferior en 1,7% al recaudado el mes anterior, para valores desestacionalizados, con tendencia estable. La recaudación de ingresos brutos obtenida durante septiembre de este año fue superior en 19,6% a la registrada en el mismo mes del año 2003. En términos constantes, la recaudación de ingresos brutos presentó una variación interanual positiva de 13,0%. (Ver esquema 14 en página siguiente)

Asimismo, la recaudación originada en los diversos actos económicos que dan origen al gravamen de actos jurídicos ascendió a \$16,8 millones, decreciendo 2,2% respecto a agosto en términos desestacionalizados. Con respecto a septiembre del año 2003, la recaudación de actos jurídicos mostró un fuerte crecimiento de 32,2% en términos nominales y de 24,8% en valores deflactados. (Ver esquema 15 en página siguiente)

**Esquema 14****Recaudación del impuesto a los ingresos brutos**

Provincia de Santa Fe



Ingresos brutos

Tendencia

Fuente: INDEC y datos de la Dirección de Estadística y Censos - Santa Fe

**Esquema 15****Recaudación del impuesto a los actos jurídicos**

Provincia de Santa Fe



Actos jurídicos

Tendencia

Fuente: INDEC y datos de la Dirección de Estadística y Censos - Santa Fe

**Tulio Alberto Ceconi**

Director de IERAL Litoral

**María Fernanda Ghilardi**

Investigadora de IERAL Litoral

# La sustentabilidad del crecimiento desde el punto de vista de las inversiones<sup>1</sup>

---

**Tulio Alberto Ceconi - María Fernanda Ghilardi**

---

29

*El propósito de este trabajo es tratar de responder al interrogante si el crecimiento tan importante del PIB de Argentina en 2003 y 2004 será o no sostenible en el tiempo. Para ello utilizamos los principios elementales de la teoría del crecimiento económico y las estimaciones de las Inversiones anunciadas para el año 2004 por el Sector Privado.*

## Introducción

**E**

l interrogante más importante que se ha planteado durante este año sobre la economía argentina es si están dadas las condiciones necesarias para que el crecimiento del PIB observado en 2003 se sostenga en el tiempo.

El logro de un crecimiento sostenido, depende de un nivel de inversiones que según nuestras estimaciones es superior al alcanzado en estos momentos, debido a los conocidos «problemas estructurales» de orden político, institucional y económico aún pendientes de resolución.

Para fundamentar este argumento utilizaremos proposiciones de la teoría del crecimiento económico acerca de las relaciones que existen entre el nivel de ingresos, el stock de capital, las inversiones y la tasa de crecimiento de una economía.

---

<sup>1</sup> Basado en IERAL Litoral, *Documento de Trabajo n° 35: Las Inversiones Necesarias para un crecimiento sostenido*, Agosto 2004.

## 1. La inversión y el crecimiento económico

El crecimiento de una economía depende del crecimiento de: el consumo interno (C), las exportaciones (X) y la inversión (I). No obstante que C es la variable de mayor magnitud,<sup>2</sup> podemos decir que el crecimiento futuro de X y C dependen del monto de I, porque la productividad de la mano de obra, y por lo tanto la producción total, están fuertemente vinculadas al stock de capital (K) de la economía, que es el conjunto de activos durables, reproducibles y tangibles, que intervienen en la generación de otros bienes y servicios<sup>3</sup> y resulta de la acumulación de las inversiones netas de períodos precedentes.

Por eso, a los efectos de responder al interrogante de si la economía argentina, así como la de Santa Fe, podrían crecer a un ritmo elevado y sostenido, debe prestarse particular atención al análisis de la inversión que se está produciendo en tiempo presente, así como la que será necesaria para lograr la tasa deseada de crecimiento.

La teoría tradicional del crecimiento económico, toma como elemento central de su análisis la FUNCION DE PRODUCCION, que expresa la vinculación entre los insumos (capital y trabajo) y la producción (de bienes y servicios) dada la tecnología disponible o conocida para transformar los insumos en producción.

De acuerdo con esta teoría, el NIVEL de desarrollo o nivel de PBI real (per cápita) depende de tres factores:

**Stock de capital disponible**

**Stock de recursos humanos disponibles**

**Productividad total de los factores (TFP)**

30

Ahora bien, la TASA DE CRECIMIENTO ECONOMICO (tasa de crecimiento del PBI) es igual a la suma de:

a. tasa de crecimiento de la oferta de recursos humanos

b. tasa de crecimiento del stock de capital

c. tasa de crecimiento de la productividad total de los factores

La llamada ECUACION DEL CRECIMIENTO es:

$$Y/Y = A/A + a_n N/N + a_k K/K$$

Dónde:

Y/Y: tasa de crecimiento del PBI

A/A: tasa de crecimiento de la productividad

N/N: tasa de crecimiento del stock de recursos humanos

K/K: tasa de crecimiento del stock de capital.

$a_n$ : la elasticidad de la producción con relación al trabajo, que es igual a: Cambio porcentual en PBI/ Cambio porcentual en K.

$a_k$ : la elasticidad de la producción con relación al capital, que es igual a: Cambio porcentual en PBI/ Cambio porcentual en K.

Por ejemplo, si en los próximos 10 años ocurriría que:

<sup>2</sup> Representa el 75% del PIB de Argentina para el año 2003. (Incluye Consumo de los Hogares y Consumo del Gobierno).

<sup>3</sup> Este concepto excluye generalmente activos tangibles (no reproducibles) tales como la tierra, reservas minerales y otros recursos naturales. Por su parte también se excluyen activos como patentes y derechos de propiedad intelectual, que aunque reproducibles son intangibles. CEP. Estudios 1. «Evolución del stock de capital en Argentina». 1998. Ministerio de Economía y Producción.

A/A: 2,5% por año  
 N/N: 1% por año  
 K/K: 2% por año  
 $a_n$ : 0.7  
 $a_k$ : 0.3  
 entonces:  
 $Y/Y = 2,5\% + 0.7 (1\%) + 0.3 (2\%) = 3.8\%$

Pero esta forma de estimar el crecimiento futuro se utiliza para períodos largos de tiempo (10 años o más). No puede utilizarse para, por ejemplo, los próximos dos años porque hay numerosos factores que inciden en la tasa de crecimiento de un año a otro.

La ECUACION DEL CRECIMIENTO nos provee una guía para aumentar la tasa de crecimiento del PBI en el largo plazo: para que aumente la tasa de crecimiento deben aumentar las tasas de crecimiento de la productividad, de la fuerza laboral, y del stock de capital.

En los últimos años el impacto de la inversión sobre la productividad de los factores ha sido corroborado empíricamente por muchos autores. Jorgensen y Yip (1999) afirman que la inversión en activos tangibles, así como también la inversión en capital humano, explican la mayor parte del crecimiento en los países del G7 y gran parte de las diferencias internacionales en el producto per cápita. Stiroh (2000) concluye también que la inversión, es un factor crucial para aumentar la productividad, generar crecimiento económico y mejorar la calidad de vida.<sup>4</sup>

Un elemento a destacar es el hecho que el impacto de la inversión sobre la productividad depende de cómo se defina empíricamente el concepto de Inversión. Stiroh afirma que en el modelo de Solow (1957) la inversión había sido definida en sentido amplio y por ello tenía poco poder explicativo sobre la tasa de crecimiento del producto, siendo la productividad total de los factores (TFP) asociada al progreso tecnológico y conocida como «residuo de Solow», la que explicaba el 90% de la variación del PBI.

Posteriormente se realizaron estudios con otras conceptualizaciones de inversión, en los que esta explicaba un porcentaje mayor de la productividad. Jorgenson y Stiroh (2000)<sup>5</sup> utilizaron 57 definiciones empíricas distintas de inversión privada en un estudio sobre la productividad de los Estados Unidos. Con estas definiciones más acotadas de inversión se encontró que la misma explicaba 48% del crecimiento del producto, el trabajo explicaba el 34% y sólo el 18% se debía a la productividad total de los factores.

En este sentido ha sido objeto de especial atención la inversión realizada en maquinaria y equipo. De Long y Summers (1991) encontraron una fuerte vinculación estadística entre inversión en maquinaria y equipo y crecimiento económico. En base a datos del período 1960-85 mostraron que por cada 1% del PBI que se invierte en maquinaria y equipo la tasa de crecimiento del producto aumenta en un tercio aproximadamente. Estos autores (1995),<sup>6</sup> utilizando datos de los componentes de la Inversión obtenidos del United Nations International Comparison Project (UNICP) y de Summers and Heston (1988, 1990) hallaron una vinculación estadística muy fuerte entre la tasa de crecimiento de la inversión en Maquinarias y equipos, y el crecimiento de la productividad. La inversión en equipos tiene mucho más poder

<sup>4</sup> Ambos autores citados en, GIAMMARINO RON: «Investment and Productivity: A review», CSLS Industry Canada Workshop on *Productivity Issues in Canadian Context*. Septiembre 2000.

<sup>5</sup> Citado en GIAMMARINO, RON. *Op Cit.*

<sup>6</sup> DE LONG, B. AND SUMMERS L.: *Equipment investment and Economic Growth*, Harvard University Draft, August 1995.

explicativo de las tasas de crecimiento de la productividad de una economía, que los otros componentes de la inversión. La inversión en equipos es la causa y no la consecuencia del rápido crecimiento en la productividad.

## 2. Evolución de la Inversión en Argentina

El tema de las inversiones está actualmente en el centro del debate económico y pueden delinearse dos posiciones al respecto. Por un lado un grupo de economistas<sup>7</sup> viene señalando varias cuestiones que ponen en riesgo la sustentabilidad del crecimiento económico en el mediano y largo plazo tales como: los cuellos de botella que pueden darse en sectores que están trabajando casi al límite de la capacidad instalada, la composición del aumento de la inversión que hasta fines de 2003 y parte de 2004, pareció estar más asociado a construcciones que a maquinarias y el hecho que la tasa de inversión estimada para 2004 (17,8%)<sup>8</sup> aún no llega a equiparar los niveles promedio de la década del noventa (19,6%). Otro grupo,<sup>9</sup> dentro del cuál se ubica el Gobierno,<sup>10</sup> destaca el ritmo de recuperación que tuvo la inversión en los seis trimestres posteriores al pico de la crisis, que permitiría alcanzar en el año 2005 una tasa de inversión del 20% del PBI, similar a la observada en el período 1993-1999; el aumento de las importaciones de bienes de capital, y el hecho que, a diferencia de lo ocurrido en los noventa, la actual recuperación de la inversión ha sido financiada con ahorro interno.

32

Como ya hemos señalado, la sustentabilidad del crecimiento está fuertemente vinculada al monto y calidad de las inversiones. Por ello, el tema central acerca de las inversiones debe ser cuál es el monto de inversiones necesarias para lograr un crecimiento sostenido y a tasas suficientes para poder reducir en corto plazo la pobreza y la desocupación. Según estimaciones de IERAL, con una tasa de inversión del 18% del PIB que aparece como factible a finales de 2004, podríamos crecer sostenidamente al 3,3% anual,<sup>11</sup> pero con esa tasa de crecimiento nos llevaría 35 años duplicar el PIB per cápita y 36 años llevar la pobreza a sus niveles de 1994. En cambio para lograr un crecimiento de entre 4% y 5% anual sería necesaria una tasa de inversión de entre 22 y 25% del PBI.<sup>12</sup>

Para mostrar los porcentajes de inversión en el resto del mundo presentamos el Cuadro N° 1, dónde se destaca que aún en un año normal como 1998, la tasa de inversión de Argentina estaba muy por debajo de la de Chile (27,4%) y de los tigres asiáticos (30,2%) y era incluso menor a la tasa de inversión promedio de los países de la OECD, que dado su elevado nivel de desarrollo, requieren tasas de inversión inferiores a la necesaria en los países en vías de desarrollo.

<sup>7</sup> Véase «Los problemas urgentes o los importantes», por NÉSTOR O. SCIBONA, Diario *La Nación* 18/07/04, «La Argentina y el dilema de Crusoe» por ROBERTO CACHANOSKY, Diario *La Nación* 18/07/04.

<sup>8</sup> Estimaciones de IERAL al 06/10/04. Informe Semanal de Coyuntura.

<sup>9</sup> «Expansión sostenible y robusta». Por ROBERTO FRENKEL. Diario *La Nación* 25/07/04.

<sup>10</sup> Véase «Breve repaso de las principales características del actual proceso inversor». CEP, Secretaría de Industria Comercio y PyMes. Ministerio de Economía y Producción. Julio de 2004. [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

<sup>11</sup> La tasa de inversión promedio del período 1993-1998, fue de 19,6% del PBI y durante ese período la tasa de crecimiento promedio del PBI fue del 4,4% anual.

<sup>12</sup> GABRIEL SÁNCHEZ e INÉS BUTLER en *¿Cuánto y dónde, necesitamos, podemos y estamos dispuestos a invertir en Argentina?* IERAL, Fundación Mediterránea, Documento de Trabajo n° 5, Serie «Productividad, Inversión y Crecimiento». Julio de 2004, señalan que las sostenidas tasas de crecimiento, por encima del 5% anual per cápita de Corea del Sur y China han estado asociadas a tasas de inversión de más de 30% de sus PIBs.

<b>Esquema 1</b>		
<b>Formación Bruta de Capital (en porcentaje del PBI)</b>		
	1998	2002
Argentina	19.9	12.0
Brasil	21.1	20.3
Chile	27.4	23.1
Asia del Este	30.2	32.0
Países de la OCDE	22.0	19.0
Latinoamérica y el Caribe	21.7	18.9
Medio Oriente y Norte de África	22.7	23.3
Sur de Asia	21.1	21.6
África Sub-Sahariana	18.5	17.8

Formación bruta de capital: incluye las adquisiciones de bienes de inversión y los cambios netos de inventarios. Los datos son expresados en millones de dólares estadounidenses. Los datos de Argentina corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Brasil corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Chile corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Asia del Este corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de la OCDE corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Latinoamérica y el Caribe corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Medio Oriente y Norte de África corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de Sur de Asia corresponden al primer trimestre de 2004. Los datos de África Sub-Sahariana corresponden al primer trimestre de 2004.

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*.

Inversión y Cuentas Nacionales: Vamos a empezar analizando cuál es el monto de inversión actual, según las Cuentas Nacionales y qué tasa de crecimiento permitiría alcanzar. La inversión registrada en el Primer Trimestre 2004 equivale al 16,4% del PIB (a precios de 1993). IERAL estima una tasa de inversión del 17,8% para el 2004, en tanto para el Gobierno se ubica «un poco por encima del 18% del PBI»<sup>13</sup>. Esta tasa es casi 3 puntos de PIB superior a la tasa de inversión requerida para mantener constante el stock de capital y la capacidad productiva, que según estimación de IERAL es de 15,3% del PIB.<sup>14</sup> En efecto el crecimiento de la inversión desde ese período hasta el segundo trimestre de 2004, fue de 113,3%.

Sin embargo la tasa de inversión compatible con el concepto de inversión de la Teoría del Crecimiento económico, sería bastante menor que la observada, pues deberían excluirse las Construcciones destinadas a uso residencial, pues si bien significan un incremento en el patrimonio del país, no generan aumento de la capacidad productiva. A modo de ejemplo «la tasa de inversión en bienes y equipos durables de producción es de menos del 6% del PBI, esto es similar al nivel de inversión de mediados de la década del 80, cuando la tasa de inversión era insuficiente para reponer el stock de capital que iba deteriorándose».<sup>15</sup> En este sentido el economista Orlando Ferreres señala: «Hay un poco más de inversión pero hay que ver cuanto es productivo. Hay factores que influyen en los números cómo la compra de un avión de Aerolíneas o que se considere a los celulares dentro de los números de inversión, lo que no es productivo, como tampoco la inversión en casas particulares. Si es productiva y existe la compra de maquinarias para el agro, pero el aparato productivo no se está ampliando mucho».<sup>16</sup>

En el ESQUEMA 1 mostramos cómo evolucionaron los tres conceptos considerados como

<sup>13</sup> «Aumenta la Inversión y ya llegaría al nivel de los 90». Diario *La Nación* 30-10-04.

<sup>14</sup> GABRIEL SÁNCHEZ e INÉS BUTLER. *Ibidem*.

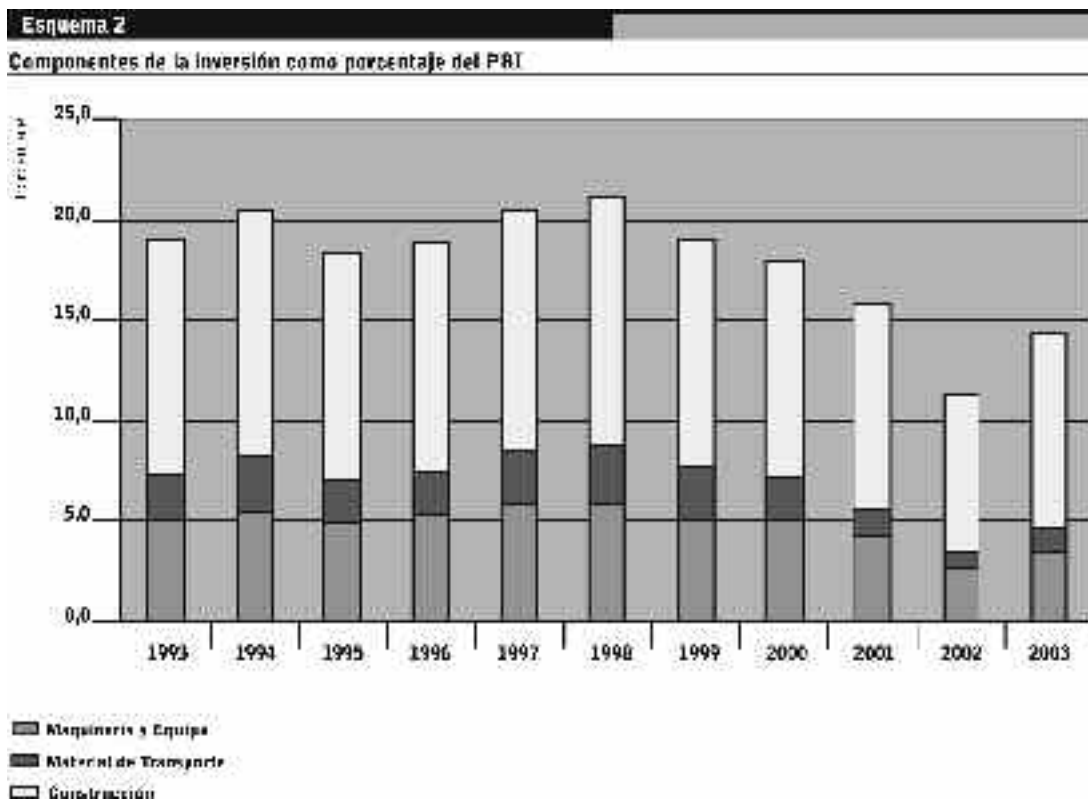
<sup>15</sup> CACHANOSKY, ROBERTO. «La Argentina y el dilema de Crusoe». Diario *La Nación*, Domingo 18 de julio de 2004. Pág. 8.

<sup>16</sup> *Idem* nota 12.

Inversión en las Cuentas Nacionales, en los últimos once años. Se observa que el porcentaje más importante de la Inversión corresponde al rubro Construcción, que no obstante su importancia en la generación de empleo en el momento en que se realiza, no representa, cuando se trata de inversión residencial, un crecimiento de equipos de producción que permita ampliar el producto potencial de la economía.

La inversión en maquinaria y equipo como porcentaje del PBI alcanzó su nivel más bajo en el año 2002 (2,7%) y se recuperó en el año 2003 alcanzando el 3,5% del PBI. No obstante debe destacarse un crecimiento más acelerado a partir del cuarto trimestre de 2003, que permitió volver a niveles de inversión en maquinaria y equipo similares a los registrados antes de la crisis de 1999 (5,8% del PBI).

Gráfico 1



### 3. Estimación de las necesidades de inversión

Como ya hemos explicado, si bien el crecimiento de la economía depende del crecimiento sostenido de la oferta de recursos humanos, del stock de capital y de la productividad total de los factores, en realidad la tasa de crecimiento del stock de capital (maquinarias y equipos) es decir las inversiones, condicionan fuertemente el crecimiento de la productividad total de los factores. Además, aunque los recursos humanos crezcan, sea en cantidad como en calidad, será muy difícil que puedan estar empleados, y por lo tanto haciendo crecer el producto, sino aumenta la inversión en maquinarias y equipos.

Si comparamos la tasa de crecimiento de la economía en el 2003 (8,8%) y la esperada en



2004 (7,0%) con las inversiones realizadas obtendremos una apreciación errónea de cuáles son las inversiones que deberían realizarse en 2004 y 2005 para sostener las tasas de crecimiento en 2005 y 2006. Esto es así porque el crecimiento del producto en 2003 y 2004 fue posible merced a la utilización del capital ocioso existente tras la crisis 1999 - 2002.

Para que la economía siga creciendo en 2005 y 2006 al ritmo de 2003 y 2004, debemos analizar qué inversiones deberían realizarse en 2004 y 2005 suponiendo que la inversión provoca el crecimiento del producto en el año siguiente al de su realización.

Para calcular las inversiones que deberían realizarse en 2004 para sostener el crecimiento en el 2005, debemos tener en cuenta:

- a) el monto de inversión necesario para compensar la amortización del stock de capital;
- b) el incremento de K es decir I, necesario para sostener el crecimiento esperado en 2005.

a) **Inversión necesaria para compensar la amortización normal.** El porcentaje que representa la amortización, en comparación con K, es una variable que depende del criterio de amortización que se utilice y de la composición de K. Como no se dispone de esta última información y como escapa a nuestras posibilidades determinar la composición, suponemos que, el desgaste por uso, o amortización en términos contables, asciende al 5%.<sup>17</sup>

Según nuestra estimación<sup>18</sup> la I que se necesita para reponer el desgaste por el uso de K en Argentina para el año 2004 sería de \$63.418 millones de pesos. Realizando el mismo cálculo para Santa Fe llegamos a la conclusión que se necesitarían \$4.514 millones.

b) **Inversión necesaria para lograr el crecimiento económico esperado en 2005.** Por último debemos estimar el monto de I que se necesita para que la economía crezca al ritmo deseado, que suponemos aceptando la hipótesis del Gobierno contenida en el Proyecto de Presupuesto 2005 del 4% anual. Para ello, debe recordarse que, suponiendo que el stock de capital está plenamente empleado, que la productividad de los factores se mantiene constante, y que el stock de recursos humanos no crezca, lo cuál es factible en períodos cortos, para que crezca la economía en un determinado porcentaje en un año, se requiere un incremento de K que está vinculado a la relación  $(K/PIB)$  de la economía.

Si suponemos que la relación  $K/PIB = 3.19$ ,<sup>19</sup> permanece constante, esta será también la relación  $(K/PBI)$ , luego para crecer a una tasa del 4% por año, sería necesaria una inversión neta de \$51.324 millones en valores corrientes y de \$ 3903 millones en Santa Fe.

En síntesis, **para compensar la amortización del stock de K, y sostener una tasa de crecimiento de la economía del 4% en el año 2005 se necesitarían \$114.742 millones de inversión en Argentina y \$8.417 millones en Santa Fe, en el año 2004.**

<sup>17</sup> Este supuesto es consistente con la tasa de inversión para mantener constante el stock de K, estimada por IERAL en un 15% del PBI.

<sup>18</sup> Para calcular esta I seguimos el mismo procedimiento utilizado para calcular el K destruido, partimos del stock de K 2003 a precios constantes, le aplicamos el porcentaje de amortización y luego lo expresamos a valores corrientes multiplicando ese valor por IPI de la IBIF en el año 2003 (155,3).

<sup>19</sup> Corresponde al promedio de  $K/PIB$  del período 1993-2002.

**Esquema 3****Cálculo de Inversión necesaria 2004 (millones de pesos corrientes)**

	Argentina	Santa Fe
1 Amortización (5%)	63.418	4.514
2 Inversión necesaria para crecer al 4%	51.324	3.903
<b>Total</b>	<b>114.742</b>	<b>8.417</b>

Nota: Este cálculo se basa en la inversión necesaria para reponer el stock de capital perdido durante la crisis de 1999-2002, y en la inversión necesaria para crecer al 4% en 2004. La inversión necesaria para reponer el stock de capital perdido durante la crisis de 1999-2002 se calcula a partir del stock de capital en 1999, menos el stock de capital en 2002, dividido por el número de años de la crisis (3 años). La inversión necesaria para crecer al 4% en 2004 se calcula a partir del stock de capital en 2002, multiplicado por el crecimiento deseado (4%), dividido por el índice de precios implícitos de la IBIF (IPPI) de 2004, dividido por el índice de precios implícitos de la IBIF de 1993 (IPPI-93).

**LA CAIDA DEL STOCK DE CAPITAL EN ARGENTINA**

Dado que la profunda crisis, que se prolongó desde 1999 hasta 2002, produjo una importante caída de I (neta), a punto tal que a partir del tercer trimestre de 2001 se hizo negativa, produciéndose así una reducción en el stock de capital.

De acuerdo con las estimaciones más recientes del Ministerio de Economía de la Nación(\*), el stock de capital de Argentina se redujo -0,1% en 2001 y -1,7% en 2002, y -4,2% en el 2003, es decir se «consumió» -5,9% en el período 2000-2003.

El stock de capital de Argentina en el año 2000, estimado en \$867.928 millones a precios de 1993, se redujo a \$816.715 millones en el año 2003. Es decir que K disminuyó en \$51.213 millones de pesos de 1993, que traducidos a precios corrientes por el Índice de Precios Implícitos de la IBIF se amplía a \$85.577 millones de pesos, para Argentina.

Sin embargo según información reciente, la Argentina habría logrado reponer en 2004 parte del capital perdido durante la crisis. Como consecuencia del crecimiento de la Inversión el Stock de capital privado y público crecería aproximadamente 1%, alcanzando los \$855.810 millones. Esta recuperación está impulsada básicamente por el sector construcciones, sobre todo obras residenciales y públicas, en tanto el stock de maquinarias y equipos, quedaría en los mismos niveles del año pasado, de mantenerse el ritmo de crecimiento de los últimos meses (\*\*).

(\*) Perspectivas Macroeconómicas. Crecimiento, empleo y precios. Análisis n° 1. Dirección de Políticas Macroeconómicas. Ministerio de Economía y Producción, Abril de 2004.

(\*\*) «Bueno, La Argentina dejará de perder capital en 2004». Diario Ambito Financiero 5/11/04, en base a Dirección de Políticas Macroeconómicas, del Ministerio de Economía.

**5. Inversiones anunciadas en Argentina y Santa Fe vs. Inversión necesaria**

De acuerdo a información que brinda el Ministerio de Economía de la Nación<sup>20</sup> las inversiones anunciadas para el total del país en el primer trimestre del año (última información disponible) ascenderían a US\$7.788 millones. Por otra parte un informe publicado por el Gobierno de Santa Fe,<sup>21</sup> afirma que se han realizado hasta Octubre 2004 anuncios de inversiones por \$3.306,8 millones de pesos, que traducidos a dólares<sup>22</sup> representan US\$1.102,0 millones.<sup>23</sup>

Estas cifras no responden exactamente al concepto de inversión, tal cual se estima a nivel de las Cuentas Nacionales, pues en primer lugar surgen de la mera agregación de información periodística y de otra índole y además los montos corresponden a proyectos de inversión anunciados en el año 2004 y no a la inversión que efectivamente se ejecutará en este año.

En el Cuadro siguiente puede observarse que dentro de los proyectos de inversión anunciados en Santa Fe sobresale especialmente el grupo de firmas asociadas al complejo oleaginoso, localizado fuertemente en el sur provincial, que concentran el 55,2% del total de inversiones, asociadas en su mayoría a aumentos en la capacidad de acopio, de producción y a la construcción de infraestructura portuaria.

**Esquema 4**

**Inversiones privadas anunciadas en Santa Fe por sector de actividad (a Octubre de 2004)**

Sector	Inversión	
	(millones de \$)	%
Complejo Oleaginoso	1.826,0	55,2
Comercios y Servicios	258,0	7,8
Industria Siderúrgica	178,0	5,4
Industria Frigorífica	29,3	0,9
Industria Automotriz *	998,0	33,4
Resto Sector Privado	570,7	17,3
<b>Total</b>	<b>3.306,0</b>	<b>100,0</b>

\* Campesinada a General Motors: incremento de la capacidad productiva en Planta Alsos.

Fuentes: IERAL, elabora en base a: «Base de Proyectos de Inversión privada», BIPID, y de «Industria de Santa Fe».

37

Con el objeto de indagar acerca de las características de las inversiones en Santa Fe, IERAL Litoral envió un cuestionario a una muestra de empresas que figuran en la Base de Proyectos de Inversión provincial, indagando aspectos tales como: Tipo de proyecto (Ampliación, Nueva Planta, incorporación de tecnología); montos, plazos y estado del Proyecto, y razones por las cuáles se decidió la inversión.

Según los datos recolectados de las empresas que respondieron el cuestionario (38%),<sup>24</sup> el 31% de los proyectos anunciados por las empresas del Sector Privado en la Provincia de Santa Fe responden a la instalación de nuevas plantas industriales, un 16% a la incorporación de nuevas tecnologías y también en la misma proporción a proyectos de ampliación de instalaciones.

<sup>20</sup> Centro de Estudios de la Producción. Base de Inversiones anunciadas. (incluye proyectos de años anteriores a materializarse en el 2004, como los anuncios realizados en el primer trimestre de 2004). Septiembre 2004. [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).

<sup>21</sup> Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de la Producción. «Base de Proyectos de Inversión Provincial». Octubre 2004.

<sup>22</sup> Utilizando el mismo tipo de cambio utilizado en las estimaciones anteriores.

<sup>23</sup> Este dato está subestimado pues existen anuncios de proyectos de los cuáles no se dispone del dato sobre monto de inversión.

<sup>24</sup> Se recogió información de 13 Proyectos de Inversión sobre un total de 34 cuestionarios enviados.

El 69,2% de los proyectos se encuentran en ejecución, 23,1% en evaluación y el resto no ha contestado al estado de los mismos. El 46,2% de los proyectos corresponde a inversiones de más de U\$S 5 millones, 39% a menos de U\$S 500.000 y 8% entre U\$S 1 millón y 5 millones. Estos montos tienen diferentes plazos de ejecución, que según las respuestas no superan los tres años en el 54% de los proyectos.

Si comparamos la estimación de inversión necesaria para cubrir la amortización y crecer un 4% en 2005 con el monto de inversiones anunciadas en Santa Fe, se observa que si bien se está en presencia de una reactivación importante de la actividad económica y las inversiones, la inversión necesaria resulta 2,5 veces mayor a los anuncios de inversión efectuados en los diez primeros meses de 2004.

En el caso de Argentina la brecha resulta mayor, pero ello se debe en gran parte a la falta de actualización de los datos sobre inversiones privadas posteriores al primer trimestre de 2004.

La comparación efectuada tiene algunas limitaciones metodológicas que podrían significar una ampliación o reducción de la brecha, entre ellas:

**Respecto de las inversiones necesarias:**

- No se contemplan los efectos de la crisis sobre la productividad de los factores, lo que podría significar un cambio en las relaciones  $K/Y$  y  $K/Y$  utilizadas en nuestros cálculos.
- El capital humano, medido por los años de escolaridad promedio de la población, tampoco ha salido indemne de tan profunda crisis e impacta sobre la productividad de los factores.
- No se tiene en cuenta el ritmo de crecimiento anual de la población que es aproximadamente 0,6%.

38

**Respecto de las inversiones anunciadas:**

- Los datos publicados sobre inversiones anunciadas en Argentina y en Santa Fe no son necesariamente los datos que necesitaríamos de acuerdo a la teoría.
- Se supone que la totalidad de las inversiones anunciadas se concretarán en 2004, si bien muchos proyectos son plurianuales.

No obstante, consideramos que el impacto de los factores mencionados, no disminuirían significativamente la amplitud de la brecha estimada entre inversiones necesarias y anunciadas.

## Conclusiones

La magnitud de la brecha nos da una idea de la importancia crucial que reviste para sostener un sendero de crecimiento deseado, la solución de todos los problemas que se traducen en fuertes desincentivos para la inversión, como los problemas de infraestructura, el default, la renegociación de los contratos con empresas privatizadas, la reconstrucción del sistema bancario; por citar algunos de los principales. ●

**EDUARDO BLANDO**

Contador Público Nacional

# Teletrabajo

**Eduardo Blando**

39

**L**a sociedad del conocimiento impacta en las formas de trabajo como lo hicieron la sociedad rural y la industrial.

En el mundo digital, donde la demanda y oferta de objetos y servicios está desvinculada de la geografía, encontramos el ambiente del teletrabajo.

La comunicación remota visual, oral y escrita, más los procesos de mejora continua de los métodos de elaboración y tratamiento de objetos digitales perfeccionan los requerimientos, la elaboración y distribución de los mismos creando la economía digital, una economía de mercadeo de símbolos.

Estos objetos se usan en el desarrollo de software, en el diseño gráfico, en la elaboración de planos, proyectos, documentos, manejo de imágenes, sonidos, en la educación y todo otro símbolo factible de ser digitalizado.

En esta industria, la posibilidad de transmitir en forma digital tanto sus productos como sus requerimientos, hace que estos puedan originarse en sitios tan remotos como el alcance de las telecomunicaciones.

También son susceptibles de ser realizados en forma remota servicios de secretaria virtual, administrativos o de gestión, recepción de llamadas, concertación de visitas, traducciones, mailing, coordinación y organización de reuniones, consultorías, mantenimiento de bases de datos, etc.

Inserto en esta economía se desarrolla el teletrabajo, actividad que adquiere sus reglas de juegos y características particulares. Algunas de ellas son:

## Centros de trabajos

Se considera el teletrabajo una nueva forma de organización del trabajo, más adaptable a las necesidades de las empresas y los trabajadores de determinados rubros.

Las actuales capacidades de las tecnologías de la información, su uso habitual y su abaratamiento posibilitan la realización en lugares distintos al de los lugares habituales de trabajo, tareas para los que no se requiere la presencia del trabajador en el mismo.

Las teletareas pueden ser unipersonales, las cuales se resuelven desde centros de trabajos unipersonales, o ser plurales, las cuales son resueltas por un pool de centros de trabajos individuales o por una red dispersa de centros de trabajo.

Las personas que operan estos centros de trabajo mantienen básicamente los mismos tipos de relación con sus contratistas que los trabajadores presenciales. Sin duda las características de muchos aspectos son muy diferentes, tales como horarios, plazos, beneficios, indumentaria, costumbres, etc.

Las empresas, según su actividad, cambiarán de diseño. En algunos rubros la empresa como manifestación inmobiliaria desaparecerá y otras cambiarán radicalmente. Algunas serán una tele organización de centros de trabajo que realizarán su distribución de objetos y servicios en forma digitalizada.

## Descentralización

40

En ambos casos tenemos un escenario descentralizado, desde la elaboración del requerimiento hacia un puesto de trabajo unipersonal, o una red de puestos de trabajo, agrupados en una infraestructura colectiva o dispersa en centros de trabajo unipersonales.

## Los telelíderes, motivación y gerenciamiento

La coordinación de estos puestos de trabajos es realizada por los que podemos denominar «telelíderes». La tarea de gestionar un proyecto en forma remota requiere de reglas explicitadas claramente, sin lugar a interpretaciones alternativas. El telelíder es el responsable de perfeccionar el requerimiento recibido hasta hacerlo perfectamente interpretable por cada uno de los integrantes del grupo de trabajo del proyecto.

Para una efectiva gestión de estos aspectos es sumamente importante el manejo del lenguaje escrito en el idioma del interlocutor. Cuando debe comunicarse un requerimiento o características específicas de un servicio hay que asegurar la unicidad en la interpretación del mensaje.

Los mensajes motivadores serán elaborados de forma tal que cause el efecto deseado en la medida adecuada. Esta cualidad hace posible un gerenciamiento efectivo a distancia, donde no podemos corregir los mensajes sobre la marcha del discurso.

## Sociedad centrada en el hogar

Estos centros de trabajo pueden ser instalados en los hogares de los tele trabajadores, tele líderes, consultores y todo otro prestador de servicios remotos.

*Esto tiene un gran impacto social, urbano y económico.*

Lo social se ve modificado por la diferente relación entre los integrantes del grupo de trabajo. En las tareas presenciales, la relación cara a cara crea y determina tipos de simpatías y antipatías muy diferentes a las que se suscitan en una comunicación virtual.

Se producirán cambios en las relaciones personales y familiares tendientes a mejorar el nivel de calidad en la vida cotidiana.

En lo urbano una parte de la estructura de trabajo para cada potencial teletrabajador y su movilidad física desaparece lo cual impacta enormemente en el escenario urbano. Se estima que el 65% del trabajo realizado en las áreas urbanas es factible de descentralizar, lo cual hay que ponderar a un promedio de 4 metros cuadrados destinados a cada puesto incluyendo equipamiento, lugar individual y áreas comunes de servicios (archivos, áreas comunes de acceso, sanitarios, cocheras, áreas de descanso, bar, etc.). A este análisis hay que agregar los puestos de trabajo accesorios que se crean en forma subsidiaria a estas actividades y comercios que se desarrollan por el simple tránsito de personas.

La reducción de los desplazamientos de personas y de vehículos para acceder al centro de trabajo conlleva ahorros individuales y disminuye el deterioro del medio ambiente, menor contaminación atmosférica y mejora las condiciones de tráfico.

En las grandes urbes el promedio semanal de tiempo de viaje para ir y volver desde su casa al trabajo de cada persona es aproximadamente de 5 hs.

*La planificación urbana se modificará acorde a la evolución del teletrabajo.*

Si bien lo comentado anteriormente tiene impacto económico, nos interesa ver cual es el impacto económico de las partes directamente involucradas en esta actividad, que son los contratantes y los contratados. Los contratantes tendrán economías provenientes de un menor requerimiento de infraestructura operativa, inmuebles y equipamiento. Los contratados tendrán una mejor retribución por su actividad, menor tiempo total imputable al trabajo, tales como preparativos personales, movilidad y tiempo total de trabajo.

41

## El control de calidad y términos

Un tema esencial en el teletrabajo es la confianza recíproca entre las partes. Esta confianza se va generando con la ausencia de fraudes y el incremento de la calidad de los productos y servicios, y el cumplimiento de los plazos pactados. Estos aspectos hacen a la rentabilidad global de esta economía.

La calidad será controlada en todos los niveles de integración de cada proyecto, será controlada por la satisfacción del cliente y será controlada en el cumplimiento de los términos de cada proyecto.

## Las Pymes y el teletrabajo

Una de las brechas evolutivas de nuestra región con los países desarrollados es la relativa al ámbito Pyme. El teletrabajo parece ofrecer a estas empresas servicios que en forma presencial son excesivamente onerosos, especialmente para Pymes rurales y suburbanas. Servicios como consultoría, formación a distancia, bases de conocimientos, teletrabajo en especialidades no regionales y muchos otros servicios necesarios para el crecimiento cualitativo de las Pymes están a mano en el mercado digital.

Sin dudas el apoyo institucional a las Pymes sigue siendo necesario, y la promoción de estos

recursos, especialmente la infraestructura de telecomunicaciones y la regulación formal del teletrabajo son temas estratégicos para un futuro desarrollo Pyme acelerado, acompañado de un imprescindible proceso de innovación tecnológica.

Un sitio en Internet que contribuya a mejorar la competitividad de las Pymes, creando una Red de centros que faciliten servicios y de resolución de consultas puntuales para que las Pymes puedan disponer de información especializada, sin necesidad de invertir su tiempo, estar al día constantemente de la evolución de su sector de actividad o de sus competidores, seguir las nuevas normativas que se publiquen, y todo tema de consultoría a bajo costo es una forma en que el teletrabajo contribuye al desarrollo Pyme.

## Foros de discusión

El objetivo de los foros sobre «Teletrabajo y Reorganización de Empresas» es estimular la participación de ambas partes en el debate acerca del teletrabajo, principalmente en lo relativo a su organización y desarrollo. Es importante pautar el estilo de participación en los foros, la cual debe suponer aportes concretos para conformar una base de conocimiento sobre Teletrabajo.

Algunos temas a considerar en los foros pueden ser:

- Definición de teletrabajo y su organización.
- Reorganización de empresas y teletrabajo.
- Estrategias.
- El impacto en las áreas de RRHH.
- La organización formal del teletrabajo.
- Registro de sucesos estadísticos y casos de estudio
- Oportunidades.
- Formación a distancia.
- Cooperación
- Novedades de la comunidad teletrabajadora.
- Eventos de interés.
- Teletrabajo y transporte.

En esta área cobran especial significado los procesos de conocimientos corporativos organizados, ya que todo el fenómeno de las relaciones laborales debe ser digitalizado, desde la consultoría laboral hasta el test de aceptación en teams de proyectos colectivos.

## Evaluación de desempeño

En muchos casos no llega a existir nunca un contacto físico entre las partes, por lo cual la evaluación del desempeño de un teletrabajador debe ser absolutamente telemática. Sin duda el principal factor serán los resultados de su labor, los cuales deberán ser la evidencia de sus aptitudes personales. Los medios visuales son de gran ayuda en esta etapa inicial de la relación.



## Bolsas de teletrabajo

El mercado de teletrabajo on line crece permanentemente. Simplemente con solicitar a cualquier buscador de la web el término teletrabajo aparece un sinnúmero de opciones, tanto de demanda como de oferta.

## Teletrabajo e idioma

Si bien los idiomas preponderantes en la web son el inglés y el español, muchos otros idiomas ofrecen oportunidades de trabajo muy interesantes, como nuestro cercano ejemplo del portugués.

## La región y el teletrabajo

Rosario y su región se han constituido en una importante fuente de proyectos informáticos, lo cual va incrementando las capacidades operativas generales de la población en el manejo de PC's. Esto convierte el área en una potencial zona de teletrabajo, si bien dijimos que es independiente de la geografía, no lo es el resultado económico, el cual se aplica en el lugar donde se encuentran físicamente los teletrabajadores.

La contraparte son las empresas que debieran mejorar sus beneficios, generando así mayor contribución a los fondos públicos, y estos a su vez revertir en los cambios de infraestructura tendientes a mejorar la calidad de vida.

*Una región con una calidad de vida mejorada es un atractivo adicional para las inversiones de capital.*

El desarrollo de la región se potencia en función de que personas que hoy ven atractiva la posibilidad de emigrar, van teniendo oportunidad de trabajar en proyectos internacionales sin necesidad de un pasaporte.

Las ofertas de teletrabajo y la demanda de teletrabajadores es global y cada uno puede acceder a este mercado en función del perfil profesional que demuestre en la red y los idiomas que maneje, ya que si bien el inglés es el idioma predominante, existen perspectivas de trabajo en países con idiomas distintos.

El tratamiento del teletrabajo debe ser un tema estratégico a la hora de definir los temas metropolitanos y regionales, en cuanto a educación, urbanismo, telecomunicaciones, infraestructura de transporte, tipos de viviendas y entretenimientos.

Habría que analizar como sería en muchos aspectos una vuelta a la sociedad rural, tema que nuestra región conoce muy bien. Hemos vivido migraciones del campo a la ciudad, de otras provincias, incluso de países limítrofes, migraciones que podrían en parte evitarse y toda su implicancia, si la infraestructura y regulación del teletrabajo brindara oportunidades a parte de esta población.

Esta migraciones fueron integrando el paisaje industrial suburbano y los edificios de oficinas del centro. Parte de este paisaje volverá a cambiar.

No se escapa el impacto en los temas de seguridad, ya que un mayor nivel de ocupación redundará en una sociedad más rica y con menor índice de delincuencia.

## Conclusión

El teletrabajo es una forma de trabajo que irá incrementando su participación en la oferta y demanda de trabajo en la producción de objetos digitales y servicios a distancia.

Esta nueva opción de crear riquezas es accesible a gran parte de la actual fuerza laboral e incluir sectores actualmente marginados. También puede ser competitiva a nivel global si se entienden claramente las reglas fundamentales de la contratación laboral a nivel internacional. Sin duda los legisladores deberán aportar lo suyo en esta materia, como así también la educación y la tecnología.

Todo plan estratégico deberá incluir fuertemente un capítulo sobre teletrabajo. Ninguna economía que mire al futuro podrá omitir este rubro, fruto exclusivo de la sociedad del conocimiento y la innovación tecnológica.

No nos caben dudas acerca de la potencialidad de esta nueva fuerza que emerge con una vitalidad propia de los fenómenos genuinos y auto sostenibles. ●

**ANALÍA BENÍTEZ**

Psicóloga

Presidente IDR

# Instituto de Desarrollo Regional

**Analía Benítez**

45

## A• PRESENTACION

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

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

- **Formación y capacitación de agentes de desarrollo** a través de cursos, seminarios, maestrías y conferencias.
- **Desarrollo de un Área Editorial** que comprende hasta la fecha diez publicaciones de libros, y la Serie Documentos de Trabajo y Cua-

ternos de Trabajo, con un total de veintiún publicaciones, que recogen los aportes de profesionales de diversas disciplinas que colaboran con nuestra organización.

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

A través de la continuidad y multiplicación de estas acciones, el IDR aspira a concretar su misión institucional, que es llevar a la práctica las mejores ideas para el Desarrollo Local y Regional, facilitando la cooperación público-privada, interempresarial e intersectorial, en pos de alcanzar los consensos necesarios que permitan diseñar un proyecto estra-

tégico y común de crecimiento y desarrollo de recursos humanos y tecnológicos, con compromiso social y responsabilidad pública, para Rosario y su Región.

## B• ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PERÍODO 2003- 2004

### FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN:

#### • Maestría en Desarrollo Económico Local

En 1999 concretamos el objetivo de traer a la ciudad de Rosario un Programa de Formación de Posgrado de excelencia, dictado por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) y co-organizado por el Instituto de Desarrollo Regional y la Universi-



dad Nacional de Rosario. La exitosa realización de esta experiencia académica, que se constituyó en una oferta de capacitación valorada y reconocida no sólo nacionalmente sino en todo el ámbito de América

Latina, derivó en la firma de un Convenio de

Colaboración entre los organizadores originales de esta experiencia con la Universidad Nacional de San Martín, para la repetición de esta experiencia en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, a partir de marzo de 2002, con el beneficio adicional de la doble titulación UAM / UNSAM. En noviembre de 2004 comenzó el llamado a inscripción de la quinta promoción de maestrandos.

#### • Diplomatura en Desarrollo Local

Programa destinado a la profesionalización de los recursos humanos de las instituciones públicas y privadas comprometidas con la gestión para el desarrollo local. El Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario, el Plan Estratégico Metropolitano, la Universidad Nacional de General San Martín y la Universidad Nacional de Rosario promovieron la realización de esta actividad académica que permitirá a los egresados del Programa obtener el Título de Diploma Universitario en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General San Martín.

El Programa está compuesto por módulos de aprendizaje teórico-práctico, con una carga horaria total de 160 hs. Cada módulo dura 4 sesiones.

Rosario, Noviembre de 2004-Diciembre de 2005





• **Programa de Comercio Internacional «Fronteras Afuera», hacia la construcción de visiones compartidas.**

Programa integral de Comercio y Marketing Internacional diseñado por profesionales del Instituto de Desarrollo Regional, y co-organizado por la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario de UCA y el Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, con el auspicio de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe, la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario y la Agencia de Desarrollo Región Rosario.

FRONTERAS AFUERA ofrece a los participantes herramientas concretas y conocimientos prácticos con la finalidad de desarrollar habilidades que propicien la formación de estrategias basadas en visiones evolutivas de negocios, independientemente de las oportunidades de corto plazo que pueda ofrecer un entorno tan inestable como el actual.

Los alumnos participantes, que son titulares y gerentes de pequeñas y medianas empresas, profesionales, funcionarios, representantes de cámaras y agencias como así también operadores aduaneros y logísticos, son guiados por un cuerpo de profesores con vasta experiencia docente y profesional.

El programa tiene una carga horaria total de 150 horas y es dictado en la sede de la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario. Para obtener el Diploma del Programa los alumnos deben presentar un trabajo final, que consiste en el desarrollo de un plan de negocios de una exportación.

Rosario, mayo-diciembre de 2004

• **Seminario: Hacia una redefinición de las estrategias de desarrollo e internacionalización de las PYMES/ PIMIS**

Programa de capacitación para PYMES/PIMIS: Los distritos productivos frente al desafío de la globalización-Experiencia de la Región Norte de Italia (Sectores: textil-vestimen-





ta-calzado, inoxidable y mueble-amoblamiento). Organizado por *Università Degli Studi di Padova*, Universidad Nacional de Rosario (UNR)-CERIR y el Instituto de Desarrollo Regional de Rosario (IDR), con la participación especial de la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario (UCA).

El Programa contó con los auspicios del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, la Secretaría de la Producción de la Municipalidad de Rosario, la Agencia de Desarrollo Región Rosario y OAME.

Los objetivos generales del curso estuvieron destinados a: describir y analizar los procesos de crecimiento e internacionalización de PYMES-PIMIS; comprender los factores que contribuyeron al éxito de la experiencia italiana con la conformación de Distritos Industriales y redes de PYMES; y desarrollar las bases y las herramientas para generar un modelo funcional a la realidad económica y territorial Argentina.

Para los que realizaron el curso, la *UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA* ofreció dos becas de dos meses de duración—septiembre y octubre de 2004 cada una en la región del Veneto, Italia con pasajes, estadía, viáticos y aranceles de laboratorio incluidos. De la selección de los concursantes, resultaron beneficiarias de las mismas la Lic. Laura Viloso y la Lic. Roxana Dubois.

Rosario, 24 de junio al 2 de julio 2004.

### • Jornada «Las Energías Renovables y las Oportunidades de Empleo»

Programa destinado a incorporar a la acción de las administraciones locales, en los ámbitos de las agencias de desarrollo y en las organizaciones no gubernamentales, el componente de una nueva cultura energética asociada a la generación de nuevos empleos y de nuevas actividades emprendedoras. Co-organizado por el Instituto de Desarrollo Regional, la Municipalidad de Venado Tuerto y la Facultad Regional Rosario de la UTN, con el auspicio de la Municipalidad de Rosario, la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el Plan Estratégico Metropolitano entre otras importantes entidades. Declarado de Interés por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados de la Pcia. de Santa Fe. Duración: 9 hs. reloj.

Rosario, 30 de noviembre de 2004

### • Auspicio del Programa «Creando Futuro» organizado por el Foro Regional Rosario- Año 2004.

## C• CHARLAS Y CONFERENCIAS

- Presentación y Charla Informativa del «1º Programa de Comunicación Intercultural en la Región» a cargo de Marcelo Priotti—Coordinador de Servicios de SBAM.net —Comunicación Entre Culturas—, organizado por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR) y SBAM.net Comunicación entre Culturas, con el auspicio del Puerto de Negocios del ENAPRO.

Rosario, 15 de septiembre de 2004.

- Disertación «La comunicación intercultural como



el 1° desafío a superar para lograr negocios internacionales eficaces» a cargo de Marcelo Priotti — Coordinador de Servicios de SBAM.net — Comunicación Entre Culturas-Consultor Intercultural para Eaton Consulting Group (Boston-EEUU) y del Instituto de Desarrollo Regional de Rosario, en la Jornada Encuentro de Emprendedores del MERCOSUR, EXPO GRANJA a Campo en Arroyo Seco.

Rosario, 23 de octubre de 2004

## D• ÁREA DE PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN:

Desde 1996 hasta la actualidad, a través del trabajo del área se editaron 14 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.

El último emprendimiento editorial del Instituto de Desarrollo Regional es la Revista-Libro n°2, Anuario 2003: «Desarrollo y Región ¿hay una nueva Argentina?» editada por el IDR y en la que se abordan temáticas relativas a Economía y Sociedad, Desarrollo Regional, Perspectiva Internacional, Coyuntura y Debates. Con el aporte de columnistas como Ana Inés Navarro de Gimbatti, Fernanda Méndez, Tulio Cecconi, María Fernanda Ghilardi, Carlos Crucella; Marcelo Martinetti, Anabella Busso, Gladys



Lecchini, Analía Benítez, Oscar Madoery, Eduardo Remolins, Amanda Penéis, Mónica Bifarello, Osvaldo Iazzetta, Adriana Chiroleu, Andrea Delfino, María Elena Nogueira, María Julieta Cortés, Marcelo Gullo, Oscar Blando, Mauricio Maronna y Juan Carlos Venesia.

## • Noticias de la Región

Programa periodístico «Noticias de la Región», los sábados de 9 hs. a 10 hs. en Radio Fisherton CNN 89.5, una producción de Grupo Fisherton y el IDR.

## • [www.desarrolloyregion.com](http://www.desarrolloyregion.com)

El 21 de noviembre se lanzó el nuevo diseño del Web Site Oficial del Instituto de Desarrollo Regional, [www.desarrolloyregion.com](http://www.desarrolloyregion.com), sitio de Contenidos, con toda la información estratégica sobre Rosario y su Región, de navegación sencilla y práctica, con noticias locales y regionales, sondeos de opinión, documentos de trabajo y publicaciones entre otros temas.

## E• ASISTENCIA TÉCNICA Y CONSULTORÍA

El IDR cuenta con un staff de profesionales que, a partir de diferentes áreas de especialización, desarrollan actividades específicas, brindando distintos servicios de asistencia y asesoramiento técnico a organismos públicos y privados. En este sentido, a través de sus miembros, el Instituto forma parte del Consejo Técnico Consultivo del Plan Estratégico Rosario (CTC-PER) y del Plan Estratégico Metropolitano (CTC-PEM) y como así también del Consejo Técnico



50

Asesor de la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR).

Nuestros profesionales se encuentran 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 de asistencia y asesoramiento en la creación y desarrollo de estrategias de marketing y comunicación organizacional, y desarrollo de planes de negocio para pequeñas y medianas empresas.

Un reciente servicio de asesoría técnica a empresas y privados, incorporado por el Instituto de Desarrollo Regional es el destinado a brindar herramientas para superar los desafíos que implica la Comunicación Intercultural a la hora de concretar negocios internacionales y para quienes por diversos motivos deben radicarse fuera de su lugar de origen.

## F• ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA

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

## G• RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Una de las ideas que acompañaron el desarrollo del IDR desde su conformación ha sido la necesidad de





fomentar el trabajo en red con otras organizaciones públicas y privadas, apuntando a favorecer la integración de ámbitos de trabajo e interés común.

Durante el año 2004 se destacan los acuerdos celebrados con la *Università Degli Studi di Padova*, la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario (UCA), la Municipalidad de Venado Tuerto y la conformación de la Red de Entidades de Políticas Públicas (REPP) integrada por el Instituto de Desarrollo Regional, el Foro Regional Rosario, la Fundación Mediterránea, la Fundación Apertura, Fundación Libertad, Fundación Ejercicio Ciudadano, Asociación Conciencia y Grupo Trascender, cuyo lanzamiento se realizara públicamente el 26 de octubre de 2004 en la Sala Domingo Faustino Sarmiento de San Cristóbal S.M.S.G.

Sumándose así, estas instituciones a la extensa serie de Convenios y Acuerdos de Cooperación con otras prestigiosas entidades que a continuación se mencionan y sin las cuales no hubieran sido posibles todas las realizaciones exitosas del Instituto de Desarrollo Regional:

- Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Económicas de Rosario.
- Fundación Konrad Adenauer (KAS-Alemania).
- Georgetown University (International Institute on Government Management and Policy).
- Universidad Autónoma de Brasil.
- Universidad Nacional de Rosario.
- Universidad Nacional de San Martín (Escuela de Política y Gobierno).



- Universidad Tecnológica Nacional.
- *Università Degli Studi di Padova*.
- 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.
- Fundación Mediterránea - Filial Litoral.
- Plan Estratégico Metropolitano.
- Foro Regional Rosario.
- Agencia de Desarrollo Región Rosario. (ADERR)
- Municipalidad de Venado Tuerto



## **H• INTEGRANTES**

### **Presidenta:**

Ps. Analía Benítez

### **Secretaria**

Viviana Franetovich

### **Secretario de Finanzas**

C.P.N. Gustavo Venesia

### **Equipo Consultivo:**

#### **Director**

Lic. Oscar Madoery

#### **Coordinadora**

Lic. María Eugenia Schmuck

### **Staff**

Lic. Pedro Romero

Lic. José Romero

Arq. Marcelo Barrale

Lic. Zulma Dinelli

Prof. Lorenzo Pérez

Lic. Eduardo Seminara

Lic. Luciano Durand

Lic. César Escalada

Ing. Gabriela Venesia

Gustavo Prince

Lic. Mariana Caminotti

Lic. Silvina Darigo

Arq. Dg. Javier Armentano

Ing. Carlos Jaskelioff

CPN. Eduardo Blando

Dra. Silvina Gerbaudo

Lic. Marcelo Martinetti

CPN. Raúl Albarracín

Laura Venesia

Santiago Ruiz

Carlos Alberto Cardozo

Juan Carlos Venesia

### **Logística**

Miguel A. González

Mart. P. Hugo Pinto

Jorge Soria

**HÉCTOR FLORIANI**

Arquitecto.

Prof. Titular Urbanismo UNR

Investigador UNR/ CONICET

Decano Facultad de Arquitectura, Planeamiento y

Diseño UNR

---

# Planificación estratégica y dimensión metropolitana: el caso Rosario<sup>1</sup>

---

**Héctor Floriani**

---

53

**L**a «planificación estratégica» corre el riesgo de formar parte —si no es que ya se encuentra en esa situación— de aquella curiosa, y no poco numerosa, clase de conceptos que, a fuerza de ser utilizados, se *naturalizan* hasta perder cualquier vestigio de problematización, vaciándose también de casi todo contenido semántico preciso. De allí que se hace imprescindible dejar en claro desde el inicio de esta argumentación *de qué hablamos* cuando hablamos de «planificación estratégica», para así poder avanzar sucesivamente sobre un terreno más firme. Consecuentemente, este trabajo se propone, por un lado, aportar a dicha clarificación conceptual, y por otro lado, identificar el rol de «lo metropolitano» en un proceso de «planificación estratégica», y particularmente en un proceso de ese tipo que tenga por objeto el fenómeno urbano-territorial estructurado en torno de Rosario.

## **Aclarando algunos conceptos**

No parece ocioso comenzar este recorrido recordando que, en rigor, todo plan o todo proceso de planificación participa, en alguna medida, de la dimensión estratégica: la mera condición de instrumento de *previsión* y de *control del futuro* pone en relación al plan con una actitud estratégica, si es cierto que *estrategia* es «el arte de proyectar y dirigir las operaciones militares» (y por extensión, todo tipo de operaciones). En este sentido podría decirse que todo

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar y parcial de este artículo fue publicada en *Reflexiones Políticas y Sociales*, Año 5, Nº1, Centro de Estudios para la Democracia, Rosario, Julio de 2004.

plan es, en cierta medida, «estratégico». Es obvio, sin embargo, que no es éste el uso que normalmente se hace hoy de la expresión «plan estratégico»; si así fuese estaríamos en el terreno de la tautología. Por el contrario, con esa expresión se pretende aludir a un *tipo específico* de plan. Tratar de explicitar los rasgos que distinguen —o deberían distinguir— a ese tipo de plan es el objetivo del presente parágrafo.

La primera sorpresa que depara un esfuerzo encaminado en esa dirección es la de verificar que detrás del concepto analizado existe una historia rica y variada, una casuística muy diversificada de «planes estratégicos». GIBELLI (1999)<sup>2</sup> ordena esa casuística en tres «familias» o «modelos». Si bien se trata de un intento clasificatorio construido sobre la experiencia de planificación estratégica en países del capitalismo avanzado, resulta útil repasar esta propuesta —dadas las innegables influencias culturales a las que está sometido el medio local— entendiéndola como una contribución inicial a nuestro intento de clarificación, así como un aporte a una posible «colocación» de la experiencia rosarina de planificación estratégica en un marco clasificatorio. Es por ello que tomamos aquí a esta autora como referencia para el tratamiento de la cuestión.

Según la citada autora, es posible asumir como primera (en términos cronológicos) «familia» de la planificación estratégica a aquella experiencia conocida como *planificación sistémica*. Se trata de un modelo de planificación desarrollado en la década de 1960 en distintas naciones europeas —entre las que se destacan el Reino Unido, los Países Bajos y Francia— cuyo contenido es fundamentalmente socio-económico y de encuadramiento territorial. Es entonces y allí que a los instrumentos ya consolidados de planificación física se adosan estos nuevos instrumentos (*Structure Plans* en Inglaterra, *Structuur Schema* en Holanda, *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* en Francia) destinados a delinear los grandes objetivos del desarrollo. El adjetivo «estratégico» utilizado en relación a estos planes servía para señalar la atención prioritaria que se deseaba dar a problemas y ámbitos considerados cruciales para el desarrollo del área objeto del Plan, lo que usualmente implicaba el interés por una escala territorial *amplia* y un horizonte temporal de *mediano y largo plazo*.

Estos planes aparecían caracterizados por un enfoque *sistémico*, es decir un enfoque que considera a la ciudad o región como un *sistema* conformado por sub-sistemas a los que es posible aplicar modelos cuantitativos capaces de proveer previsiones atendibles a fin de optimizar las decisiones públicas. En este sentido, resulta claro que esta «familia» de planes estratégicos —que podríamos englobar bajo la designación genérica de «planificación de estructura»— presenta una gran continuidad y coherencia con el modelo de racionalidad «fuerte» que históricamente ha caracterizado la planificación urbanística de escala estrictamente local (municipal): como ésta, la nueva planificación estratégica —preocupada por la escala amplia y los períodos largos— suponía la existencia de un decisor público fuertemente protagónico que opera sobre la base de un sólido aparato cognoscitivo y normativo, y en condiciones de certidumbre.

Una segunda «familia» de planes estratégicos, según esta autora, es la que se consolida en los años '80, bajo una fuerte influencia de la experiencia de planificación estratégica empresarial de matriz prevalentemente norteamericana.<sup>3</sup> Se trata de un tipo de plan muy distinto de, y en conflicto teórico y práctico con, la planificación de estructura. Estos planes contaron

<sup>2</sup> GIBELLI MARIA CRISTINA, «Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'» en, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Florencia 1999.

<sup>3</sup> «El *Strategic Planning* empresarial puede definirse en extrema síntesis como la actividad (o el proceso iterativo) de definición de los objetivos de largo plazo de la empresa (en términos de productos / mercados / tecnologías), integrada con las actividades de control / optimización de los procesos idóneos para perseguir tales objetivos» (GIBELLI 1999:24).

con un gran «éxito» en términos de difusión como instrumentos de intervención urbanística. GIBELLI atribuye las razones de este «éxito» a tres factores: insatisfacción frente a los resultados alcanzados por la planificación sistémica, exigencia de adaptar las políticas urbanas a los rápidos e intensos procesos de cambio urbano verificados especialmente en los países más avanzados y, más en general, consolidación de una «atmósfera cultural e ideológica» que evidenciaba cierto desapego por el modelo de planificación racional-omnicomprensivo.

Es preciso tener presente que la experimentación de este nuevo modelo de planificación estratégica se concreta concomitantemente con un debilitamiento muy pronunciado de la planificación de escala supra-local (es decir, metropolitana y regional). GIBELLI nos recuerda que la década de los '80 estuvo signada en gran parte de los países más avanzados por experiencias de desregulación urbanística, por la afirmación de intervenciones «extraordinarias» orientadas a áreas urbanas en crisis (en desmedro de enfoques globales e inclusivos) y por el crecimiento de la competencia entre ciudades, todo lo cual —y en particular esto último— alentó un cierto «repliegue municipalista» sobre grandes proyectos de arquitectura urbana, muchas veces realizados en el marco de acuerdos público-privado. En un contexto así caracterizado, la planificación estratégica de matriz empresarial se presentó como un instrumento particularmente apto para muchas administraciones locales deseosas de perfeccionar su accionar a través de la concreción de sinergias con el ambiente «externo».

En fin, es posible reconocer una tercer «familia» de planes estratégicos, que se encontraría en plena formación todavía, a través de experiencias concretadas en algunos medios urbanos norteamericanos y europeos. Estos planes, aún cuando mantienen el énfasis, propio de los planes estratégicos de segunda generación, en los resultados y en la flexibilidad, toman distancia del enfoque *utilitarista* (para el que los actores son sólo titulares de intereses) a favor de un enfoque *contractualista* (que, en cambio, reconoce que los actores pueden redefinir sus intereses en el tiempo). De esto deriva una mayor atención por procesos de auto-organización, lo que a su vez se traduce en una planificación «eclectica», capaz de combinar políticas «desde arriba» y «desde abajo».

55

GIBELLI define este modelo como «reticular» y «visionario». El primer término alude tanto al esquema decisional —que se configura cada vez más «en red», con los actores estableciendo relaciones de mediación y negociación de naturaleza variable— como a la creciente relevancia interpretativa del paradigma de organización «en red» de los centros urbanos, del que se derivan interesantes claves para la redefinición de las prácticas de planificación. El segundo vocablo, por su parte, también remite a un doble significado: por un lado, a la importancia que asume la imaginación social en la definición de los escenarios comunitarios; por otro lado, a las nuevas oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la comunicación para la simulación visual de alternativas planificadoras y proyectuales y para la extensión y el enriquecimiento de las oportunidades de participación.

Vale la pena observar que estas experiencias nuevas, que se verifican en los '90 en sociedades del capitalismo avanzado, están acompañadas por un retorno del interés por la planificación de área vasta, que había sufrido un verdadero eclipse en los años de la atención dedicada a la competencia entre ciudades y a la planificación de la ciudad por fragmentos. Pero este retorno del interés por los ámbitos supra-locales no supone una re-edición del viejo enfoque generalizante y jerárquico (en el que una institución de carácter supra-local, dotada de prerrogativas e incumbencias fuertes, define un cuadro de decisiones al que deben uniformarse las instituciones de nivel inferior). Por el contrario, el modelo de planificación estratégica más reciente aparece fundado sobre un enfoque incremental, que valoriza las prácticas contractuales y flexibles, más ancladas en las características del medio local. De ese modo, en las expe-

riencias de planificación a escala metropolitana se tiende a construir progresivamente un consenso parcial cada vez más extendido, privilegiando el asociacionismo de carácter cooperativo y, luego, la adhesión voluntaria de los municipios sobre la base de la percepción de ventajas al hacerlo. El modelo, en sintonía con el *incrementalismo* que caracteriza a la planificación estratégica de segunda generación, experimenta también formas de agregación transitorias o temporarias en relación a programas y proyectos específicos, y puede definir el alcance de la «gran escala» de manera flexible y variable.

Más allá de plantear la caracterización de las distintas modalidades de planificación estratégica, GIBELLI identifica también algunos elementos de fondo que parecen hermanar los sucesivos modelos y que por ende constituirían rasgos distintivos de la planificación estratégica en general. Tales elementos serían:

- la colocación de las decisiones de corto plazo en un cuadro decisional de mediano y largo plazo;
- una aproximación multidisciplinar al análisis y a la interpretación de los procesos de transformación espacial;
- una aspiración a la coordinación y a la integración de las políticas sectoriales;
- la asunción de la planificación como un proceso eminentemente dinámico.

El reconocimiento de tales elementos en común, sin embargo, no debe opacar la identificación de aquellos elementos de discontinuidad entre las *tres generaciones* de planificación estratégica. Según la misma autora, el principal momento de ruptura se habría verificado en el pasaje de la primera a la segunda familia de planes estratégicos, a través de un trastocamiento del modelo de racionalidad prevalente: de una racionalidad *sustantiva* se habría pasado a una racionalidad *procesual*, o, para decirlo con otras palabras, de un enfoque centrado en la identificación de las *decisiones óptimas*, a un enfoque centrado en la *calidad del proceso decisorio mismo* y, por tanto, en las *perspectivas de concreción de las decisiones* (aunque éstas sean sub-óptimas); en definitiva, se trata de un enfoque centrado en la *performance* (en los resultados) del proceso de planificación.

Otro elemento de discontinuidad estaría dado por las oscilaciones en el interés que los distintos modelos de planificación estratégica han evidenciado por la escala *vasta* o *supra-local*: mientras los planes estratégicos de primera generación asumían el espacio territorial ampliado como ámbito natural de incumbencia, los planes de segunda generación se recluyeron voluntariamente en el espacio de la jurisdicción local (municipal), y los planes de tercera generación vuelven a manifestar un interés por la escala supra-municipal.

## La experiencia de Rosario

*«A juzgar por la frecuencia con la que en los más recientes documentos de planificación aparece el término ‘planificación estratégica’, se puede sin dudas afirmar que el tema ya se ha impuesto a la atención del debate urbanístico... Cabe, incluso, preguntarse con cierta preocupación si la planificación estratégica no corre el riesgo de ser adoptada en su versión más superada, sobre todo en los países que la han introducido con gran atraso y sin haber experimentado todas las ‘familias’; o, peor aún, si no corre el riesgo de convertirse en un slogan aún antes de haber intentado una cierta profundización y una coherente experimentación operativa»*

(GIBELLI 1999:33, traducción de H.FLORIANI).

¿Dónde está parado el proceso de planificación estratégica iniciado por el Municipio de Rosario en 1995?<sup>4</sup> ¿Es posible ubicar dicho proceso en relación a la clasificación descripta precedentemente?

No resulta sencillo dar una respuesta cerrada a esa pregunta; o, para ser más precisos, no es fácil colocar *definitivamente* la experiencia de planificación estratégica de Rosario en alguno de los tres «casilleros» de esa clasificación. Sí es posible en cambio —y eso será intentado seguidamente— observar tal experiencia a través del cristal de esa clasificación y, sobre todo, de los rasgos que caracterizan a los distintos modelos de planificación estratégica. En otras palabras, se intentará identificar los rasgos de la experiencia rosarina «guiados» por la caracterización que se ha presentado de las distintas modalidades de planes estratégicos.

A. La puesta en práctica, de parte del proceso de planificación estratégica de Rosario, de mecanismos de participación —inéditos en la historia de la planificación local— que involucran a una amplia gama de actores, puede ser asumida como un indicio de aquel pasaje de un modelo de *racionalidad sustantiva* a un modelo de *racionalidad procesual*. Esto querría decir que el PER (Plan Estratégico Rosario), en claro contraste con la tradición planificadora local —fuertemente anclada en el primer modelo de racionalidad— habría desplazado el énfasis hacia los procedimientos de construcción de consenso, intentando de tal forma garantizar la concreción de por lo menos *algunas* decisiones.

B. El PER no parece haber logrado grandes resultados en términos de concreción de objetivos y de materialización de resultados en los años transcurridos desde la culminación del proceso de formulación (1998). Si lo afirmado en el punto precedente (A) permite vincular la experiencia de planificación estratégica de Rosario con lo que se ha identificado como «segunda familia» de planes estratégicos —recuérdese que es con el advenimiento de éstos que se produce aquel cambio en el modelo de racionalidad—, lo que acaba de señalarse, en cambio, marcaría una diferencia entre la experiencia local y ese tipo de planes: en efecto, los planes estratégicos inspirados en la planificación estratégica empresarial tienen uno de sus puntos fuertes en el enfoque pragmático y utilitario, en el énfasis que ponen en los resultados (en la *performance*).

57

C. Dado el nexo que existe entre los dos puntos anteriores (A y B); es decir, dado que aquel pasaje de una «racionalidad sustantiva» a una «racionalidad procesual» encuentra su legitimación en esa búsqueda de mejoras en el plano de la *performance* (resignando, si es preciso, lo «óptimo» en pos de lo «posible»), resulta obvio que constatar magros avances a nivel de *concreción de resultados* implica poner en tela de juicio aquel cambio de modelo de racionalidad y el mismo proceso participativo que lo vehiculizó, que de tal forma corre el riesgo de reducirse a una operación de «pura imagen».<sup>5</sup> Seguramente existen distintos factores que confluyen en la determinación de esta flaqueza de resultados; no son los menos importantes de ellos el escaso desarrollo relativo de la socie-

<sup>4</sup> Cabe recordar que los primeros movimientos en esa dirección se dieron en los tramos finales de la Intendencia del Dr. HÉCTOR CABALLERO, siendo retomada la cuestión con mucho entusiasmo —después de una corta *impasse*— por la gestión de su sucesor, el Dr. HERMES BINNER.

<sup>5</sup> Según GIBELLI, el enfoque utilitarista que caracteriza a los planes estratégicos de segunda generación «corre el riesgo... de dar espacio a la elaboración de documentos efímeros, a operaciones cosméticas de marketing promovidas por el gobierno local con objetivos de pura 'imagen externa'» (GIBELLI *cit.*:32).

dad civil local y el —también relativo— atraso cultural y productivo de los principales agentes económicos convocados a protagonizar el proceso de planificación estratégica.

D. La experiencia llevada a cabo en Rosario ha evidenciado signos de un marcado «repliegue municipalista». En clara coherencia con ese fundamental rasgo de la llamada «segunda familia» de planes estratégicos, el PER, que nace por iniciativa del Municipio de Rosario, en todo su proceso de formulación e implementación no logra —ni, probablemente, pretenda— tomar distancia de esa «marca de origen», limitándose a constituir un instrumento de la política municipal. En este marco, limita su horizonte al espacio y a las preocupaciones del Municipio de Rosario, y cuando dice asumir la escala metropolitana, lo hace en clave básicamente enunciativa, y no como consecuencia del protagonismo y del compromiso proyectuales de *actores efectivamente metropolitanos*.

E. El «clima de encendido localismo y competencia» (GIBELLI cit.:31) en el que se han gestado muchos planes estratégicos de importantes ciudades en la década de los '80 se ha verificado también en el ámbito local en la década de los '90: los procesos autónomos de planificación estratégica en Rosario y San Lorenzo, por ejemplo, así como las políticas municipales de (supuesta) promoción industrial, expresan claramente ese localismo y, sobre todo, esa competencia que se plantea no ya entre ciudades análogas y más o menos distantes, sino entre administraciones locales que forman parte de un mismo sistema urbano-territorial, entre fragmentos de un mismo espacio micro-regional. Probablemente también pueda leerse como expresión de aquel «clima» la reivindicación que se viene haciendo en los últimos tiempos del principio de la «autonomía municipal»; principio que, si en sí mismo resulta claramente incuestionable, vinculado a la concreta situación del espacio micro-regional con epicentro en Rosario y a las perspectivas de intervención sobre él puede implicar, finalmente, el debilitamiento de un proyecto que se proponga *integrar y sumar capacidades*, contribuyendo así a potenciar las perspectivas de desarrollo local.<sup>6</sup>

58

### Perspectivas estratégicas para la planificación de Rosario

El ágil recorrido que se propuso por los distintos modelos de planificación estratégica, y el intento de contrastar la experiencia rosarina con tales modelos, deberían servir para evitar los reduccionismos y las excesivas simplificaciones en el uso del concepto. En otras palabras, ese recorrido y esa comparación deberían contribuir a identificar dónde radica la *dimensión realmente estratégica* en un proceso de planificación contemporáneo, no tanto en general como específicamente en referencia al concreto ámbito micro-regional centrado en Rosario. Ello habrá de permitir también —se espera— ponderar el «peso» de la dimensión metropolitana en tal proceso. Se propone a continuación lo que podría constituir el *saldo* de dicho recorrido y dicha comparación, su aporte utilitario para la redefinición de ese proceso en relación a este ámbito.

<sup>6</sup> Naturalmente, no se está diciendo que el principio de la «autonomía municipal» constituye en sí mismo una traba para un proyecto que requiere de la integración micro-regional; lo que se está afirmando es que la reivindicación de ese principio no acompañada de un paralelo desarrollo de la cultura del asociacionismo intercomunal corre el riesgo de alentar una ulterior profundización de aquel «repliegue municipalista».



Un rasgo de primaria importancia en todo proceso de planificación estratégica contemporáneo es el que se identifica con lo que tal vez constituya el principal legado de la evolución conceptual y metodológica que tal tipo de herramienta ha experimentado en las tres últimas décadas, y que GIBELLI (cit.) ha expresado como cambio en el «modelo de racionalidad» dominante: nos referimos al creciente interés por el proceso de planificación en sí mismo, con todo lo que ello implica en términos de dinamismo, iteratividad y negociación para la construcción de consenso, así como en términos de implicación de sujetos sociales normalmente no involucrados en iniciativas de planificación realizadas con un enfoque «tradicional». Este nuevo enfoque, que comenzó a ser experimentado en la elaboración del PER, sólo admite profundización y perfeccionamiento en una perspectiva de futuro para la planificación estratégica de Rosario.

Otro rasgo importante de un proceso de planificación planteado en esa perspectiva es el de la multidisciplinariedad en el análisis y la interpretación de las transformaciones territoriales. Entre otras cosas, ello implica la superación del reduccionismo físico que signa muchas veces a la planificación urbano—territorial; pero supone también asegurar la articulación entre, precisamente, el nivel más estrictamente físico de la planificación y un nivel más estructural, vinculado a las condicionantes socio—económicas del uso del territorio.

En fin —y llegando al culmine de la presente argumentación— un tercer rasgo caracterizante de un proceso de planificación estratégica que tenga por objeto el fenómeno urbano-territorial rosarino radica en la escala necesariamente supra-municipal de su alcance. A juicio de quien esto escribe, dicha escala es indisociable de un verdadero enfoque *estratégico* de los problemas y las oportunidades del sistema de asentamientos estructurado en torno del Municipio de Rosario.

En auxilio de esa afirmación resulta oportuno recordar aquí el lugar destacado que el desafío del desarrollo normalmente ocupa en el marco axiológico de todo proceso de planificación urbana y territorial. En otras palabras, existe un consenso amplio en reconocer en el desarrollo uno de los principales objetivos perseguidos por los intentos de *gobernar* los procesos de apropiación social del territorio. El mismo PER ha dado señales inequívocas de participar de tal consenso.<sup>7</sup>

Ahora bien, es precisamente este pensar el Plan Estratégico como «herramienta útil y necesaria» para el desarrollo lo que permite precisar la relevancia de la dimensión supra-municipal en un proceso de planificación estratégica. En efecto, parece innegable que la *unidad territorial mínima* de una estrategia de desarrollo local es, en el caso de Rosario, el fenómeno metropolitano; resulta imposible apostar *realmente* al desarrollo sólo desde el ámbito estrictamente municipal, porque ello implicaría la mutilación de fundamentales componentes del ansiado desarrollo.

La evidencia empírica al respecto es abrumadora: cuando se dice que Rosario constituye un centro de gran relevancia a nivel nacional e internacional, ¿no se piensa, acaso, en el sistema urbano-territorial y productivo que se extiende por esta micro-región, gravitando sobre

<sup>7</sup> Son incontables las referencias explícitas al desafío del desarrollo que se encuentran en los documentos del PER. Baste por ahora con remitirnos, por su valor paradigmático, a la primera cláusula del Acta de constitución de la Junta Promotora del Plan Estratégico Rosario: «... los abajo firmantes... ratifican su interés y preocupación por el presente y el futuro de la ciudad y su área de influencia, y su decisión de participar activamente en la definición de su desarrollo urbano, económico y social considerando para ello al Plan Estratégico de la ciudad como herramienta útil y necesaria». *Plan Estratégico Rosario. Diagnóstico y formulación*, Oficina Técnica del PER, Rosario 1998, pág. 3.

el Municipio de Rosario pero de ninguna manera reducible a él? O, para decirlo de otro modo, ¿no se localizan acaso por fuera del Municipio de Rosario —aunque en estrecha relación con él— fenómenos y actores socio-productivos de primaria importancia en la determinación de aquel perfil nacional e internacional (por ejemplo, el complejo industrial y portuario oleaginoso, el complejo petroquímico, el complejo industrial automotor)?

En definitiva, el *verdadero* plan estratégico de Rosario será, entonces, aquél capaz de operar con y sobre las componentes auténticamente estratégicas de su futuro. Y esto no puede hacerse solamente desde el ámbito municipal. Por el contrario, una intervención planificadora de alcance y significado *realmente estratégicos* será aquélla que adquiera la fisonomía de un *plan de estructura* para la micro-región; el cual, si por un lado deberá plantear los grandes lineamientos del desarrollo socio-económico y territorial, por el otro lado deberá ser fuertemente innovador —en términos institucionales y metodológicos— respecto de pasadas experiencias locales de planificación supra-municipal. ●

Post scriptum: El grueso de este artículo fue pensado y bosquejado con anterioridad a la formulación, a principios de 2004 y por parte de la nueva administración municipal de Rosario liderada por el Intendente Lifschitz, de la propuesta de conversión del Plan Estratégico Rosario en Plan Estratégico Metropolitano. Es claro que en esa iniciativa el autor de estas reflexiones ve un movimiento auspicioso, orientado en la dirección correcta (o, al menos, afín a las ideas aquí vertidas).

**Adalberto Augusto Damianovich**

Lic. en Comunicación Social

Abogado

Magíster en Ciencias Políticas y Administración Pública

**Francisco Javier Funes**

Abogado

# La importancia geopolítica de las experiencias asociativas de la Provincia de Santa Fe

---

**Adalberto Augusto Damianovich - Francisco Javier Funes**

---

61

*«...para nuestros pueblos, su desarrollo significa rápida equiparación a los niveles de vida existentes en el área industrializada, acceso democrático a la cultura y al bienestar, desenvolvimiento armónico de sus diversas regiones, enriquecimiento y afirmación de sus propios valores culturales y espirituales...»*

ARTURO FRONDIZI

## La integración regional supranacional y endonacional

**P**ara que exista una región, debe observarse un agrupamiento de individuos, localizado en un espacio físico-geográfico determinado, con una fuerte estructuración de elementos comunes que los unan y los vinculen: su historia, las normas constitucionales y legales, sus instituciones, la cultura, la estructura económico-productiva, los valores morales y éticos, un imaginario colectivo común y un sentido de pertenencia.

Una región puede crearse o conformarse de manera natural o inducida. Numerosas regiones en el mundo han surgido producto del devenir histórico, las tradiciones de sus habitantes, los condicionamientos físico-geográficos y por la fuerte estructuración de los ya citados elementos comunes. Aun cuando en ciertos casos puedan no evidenciarse estos atributos de una manera muy definida, el factor político puede incidir para que muchas comunidades decidan conformar regiones para potenciar el bienestar general y satisfacer las necesidades colectivas.

Las regiones pueden ser categorizadas como «Supranacionales» cuando comprenden a más de un país (como es el caso del MERCOSUR, la Unión Europea o el Nafta); o como «endo-

nacionales» cuando están integradas por provincias de una misma nación.

Sintetizando, podríamos decir que el «regionalismo» es un proceso histórico de decisión política en el que se unen voluntades institucionales en pos de objetivos compartidos, para obtener beneficios recíprocos, buscando estrechar las asimetrías locales, a través de la implementación de políticas públicas de convergencia.

## Relaciones entre provincias

Las vinculaciones institucionales entre provincias incluyen formas cooperativas y/o asociativas con distintos matices y gradaciones, que van de los simples acuerdos o tratados entre dos o más provincias, hasta la plenitud de la integración regional.

El enfoque de integración regional puede ingresar dentro de la jurisdicción de una misma provincia, como es el caso de la conformación de las zonas, uniones de departamentos o áreas metropolitanas.

Cabe aclarar que estos procesos de regionalización se dan, en mayor o menor medida, buscando lograr relaciones de complementariedad entre la Nación, las Provincias y las regiones que éstas crean, teniendo como objetivo, reiteramos, homogeneizar los desequilibrios y las desigualdades de las mismas, a través de consensos que permitan construir bases sobre metas políticas perdurables.

## La regionalización en nuestro país

62

La doctrina jurídica señala que conforme a la previsión sobre las regiones que se hace en la Constitución Nacional a partir de su reforma llevada a cabo en 1994, el tipo de regionalismo consagrado por el artículo 124 de la Carta Magna difiere del establecido en países como España o Italia, dado que no constituye una variante de descentralización política de base territorial.

En efecto, no cabe inferir de la norma el establecimiento de una nueva estructura política de poder, intercalada entre el Estado nacional y las provincias. Las competencias federales y provinciales se mantienen incólumbes y el fin último de la región resulta ser, según la letra del artículo, el desarrollo económico y social (COMADIRA, Julio R. «Derecho Administrativo», 2da. Edición actualizada, págs. 728/731).

ALFREDO POVIÑA, en su *Tratado de sociología*, Bs. As., 1977, p. 375, ha definido a la región como «un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado, en el que el predominio de ciertos indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional entre sus habitantes, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad». Y en su obra «La integración regional y el municipio» (págs. 64/65), el jurista señala que la temática sociológica resultante de la teoría interna de la región, aparece ordenada en una serie de notas, que son las siguientes: 1) La región es un instrumento para el desarrollo y no un fin en sí misma. 2) La región es de naturaleza social y como tal es fuente de unidad y agente de integración. 3) La región no es figura de tipo político: es parte de la estructura de la comunidad. 4) La región no sustituye a la provincia, sino que la complementa. 5) La región tiene que admitirse como un tipo natural de agrupamiento. 6) Su contorno ni es de una precisión perfecta, ni tiene límites definidos. 7) La región asume el papel de instrumento en el planeamiento de una nación: es la región-plan. 8) La regionalización se sustenta en el reconocimiento histórico de la región; y se asienta en la teoría socio-

lógica geográfica. 9) Su acción busca en conjunto el desarrollo paralelo y simultáneo de todas las regiones. 10) La regionalización tiene vigencia oficial en la Argentina, como instrumento para el desarrollo.

HORACIO DANIEL ROSATTI, al escribir el capítulo sobre «El Federalismo en la reforma», dentro de un libro de varios autores titulado *Reforma de la Constitución*, Santa Fe, 1994, pág. 204, aporta criterios útiles para la determinación de los elementos que dan homogeneidad a un área territorial, caracterizándola. Dichos criterios son:

- a) **Geográfico:** en el que la región es la resultante de cierta uniformidad geofísica;
- b) **Económico:** en el que prima la vocación económica preponderante, derivada de una similitud en las estructuras de producción, o en la homogeneidad de los modelos de consumo, o la preeminencia de un recurso natural, o la pareja especialización en la mano de obra, etc.;
- c) **Sociológico:** cuando la región constituye la expresión localizada de un singular conjunto de ideas, creencias, sentimientos y costumbres;
- d) **Jurídico:** la región como producto de la división territorial generada por un acto de poder estatal normativo.

Por su parte, MIGUEL JULIO RODRIGUEZ VILLAFANE, en su obra *Regionalización en la República Argentina* en III Jornadas Nacionales de Regionalización - Junio de 1977 (COFIRE-NE - Univ. Nac. del Nordeste y CONICET), págs. 4-7, recomienda como medios concretos:

#### **En lo social:**

1) Reorientar los flujos migratorios internos y externos en nuevos polos de desarrollo, reordenando la estructura urbana nacional en nuevas jerarquías urbanas regionales; 2) Concientizar y educar para la vida integrada y regional sin despersonalizar, reencausando el localismo folklórico, en una eficaz y activa participación de cada ciudadano en la vía local, pero integrada y reordenada en el todo provincial, regional, nacional e incluso multinacional, no olvidando el importante papel que juegan en esto los medios masivos de comunicación; 3) Fomentar la especialización regional con centros de estudios específicos en la zona y crear a su vez, la demanda de mano de obra especializada, de técnicos y de científicos, lo suficiente como para evitar la emigración de los mismos.

#### **En lo económico:**

1) Estructurar un plan de desarrollo regional interno en base al criterio de «polos de desarrollo» (Región Polarizada); 2) Mejorar la distribución del crédito; 3) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales de cada región; 4) Invertir en obras de infraestructura (camino, puentes, diques, etc.), de manera de potenciar el interior y las zonas de frontera (la Periferia de nuestro sistema económico actual); 5) Trazar un plan coherente de asentamiento y desarrollo industrial, tanto del sector público como privado, facilitando una localización industrial selectiva y territorialmente menos concentrada; 6) Propender a la creación de empresas industriales, financieras, de fomento, etc., de carácter regional y multinacional; 7) Aplicar la función orientadora de los flujos económicos que tiene la política fiscal, alentando de esa forma determinadas inversiones en algunas zonas y desalentándolas en otras; 8) Prestar especial atención al desarrollo de las áreas de frontera, paso indispensable para la integración supranacional; 9) Buscar salidas hacia el Océano Pacífico para acceder más fácilmente a los importantes mercados asiáticos.

#### **En lo Geopolítico:**

1) Establecer límites espaciales a las regiones a implementar, al símil de lo orquestado por la Ley 16964; 2) Fortalecer la participación de las provincias en el ámbito de la planificación nacional; 3) Reservar a las provincias de cada una de las regiones, la decisión de sus metas de desarrollo particulares de la región, metas que deberán estar entroncadas indudablemente en el plan nacional preestablecido; 4) Dejar en manos de cada provincia la ejecución de los planes

a implementarse en su propia jurisdicción; 5) Propender a la «Descentralización Concentrada» de los organismos de la Administración Pública Nacional, descentralizándolos en delegaciones regionales de real peso decisorio, en los nuevos polos de desarrollo elegidos; 6) Realizar acuerdos multinacionales de integración económica y de cooperación integral; 7) Repensar el rol político que se pretende dar a la Región, de acuerdo a las pautas que de su dinámica de ejercicio surjan y de la conciencia que de la misma se tome.

## Región Centro

La Región Centro de la Argentina fue creada mediante tratado interprovincial suscripto por las provincias de Córdoba y Santa Fe en fecha 15.08.1998, dentro del marco contemplado por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional (texto reformado en 1994), habiéndose incorporado posteriormente la provincia de Entre Ríos, contando al presente con el referéndum legislativo de los tres estados provinciales.

La Región Centro se constituye en base a los fuertes vínculos históricos, económicos, sociales y culturales que unen a las provincias signatarias, y a una firme decisión de integrarse, con el fin de promover el desarrollo económico y social y el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

La Región Centro tiene una importancia estratégica clave en el desarrollo socioeconómico de nuestro país. Cuenta con el 20% del total de la Población Nacional, genera el 53% de la producción nacional de cereales y oleaginosas, el 50 por ciento de la producción de carne bovina del país y el 90% de la producción de aceites vegetales. El Producto Bruto Geográfico de la Región en el año 2002 fue de 55.076 millones de pesos corrientes, lo cual representa un 17% del total nacional. Genera divisas, producto de sus exportaciones, por una cifra cercana a los 7.500 millones de dólares. Posee el segundo bloque legislativo más importante del país con nueve senadores y 50 diputados en el Congreso nacional.

En un documento elaborado por la Bolsa de Comercio de Santa Fe y la Bolsa de Comercio de Rosario, denominado «Aportes para la formulación del Plan Estratégico de la Región Centro de la República Argentina», y entregado a las autoridades provinciales en agosto de 2004, dichas entidades señalan que:

- a) La integración regional que implica la complementación de los gobiernos provinciales con los sectores productivos y la comunidad en general, es una de las herramientas más importantes para alcanzar el crecimiento económico con equidad en la República Argentina.
- b) A nivel productivo y económico, la integración regional debe implicar un accionar conjunto de los Estados Subnacionales de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba con los sectores empresariales para identificar y diagnosticar los problemas y restricciones que más afectan a la producción agropecuaria, agroindustrial, industrial, comercial y de servicios; a fin de definir cursos de acción público-privados tendientes a minimizar los efectos negativos de las restricciones identificadas y dar solución a dichas problemáticas. Esto implica formular, instrumentar y evaluar Políticas, Planes, Programas y proyectos de inversión, de reforma y de fortalecimiento institucional.
- c) La conformación de Regiones entre provincias no debe visualizarse como un mecanismo institucional de confrontación con el Gobierno Nacional y de acciones tendientes a revertir el histórico proceso de centralización y concentración evidenciado en la República Argentina. La regionalización debe ser visualizada como una instancia supera-

dora, integradora, exigida por los tiempos actuales, que aporte consensos regionales y nacionales y que genere beneficios privados y sociales para todos los habitantes de nuestro país. d) Argentina, a nivel mundial, debe consolidarse como un país de neto perfil productor y abastecedor de Alimentos. Esto implica la necesidad de desarrollar las cadenas de valor agroindustriales y alimentarias, mediante un sostenido y creciente proceso de industrialización de productos agrícolas y ganaderos, incorporando tecnología de punta. Esta afirmación no implica resignar ni posponer el desarrollo industrial y tecnológico en otros sectores de la economía nacional.

e) A nivel de las economías provinciales, la creación de la Región Centro tendrá, sin dudas, un impacto positivo en el crecimiento del Producto Bruto Geográfico, las exportaciones regionales y los niveles de actividad económica y empleo. Permitirá aumentar la capacidad de generación de divisas de nuestro país, consolidando el proceso de inversiones públicas y privadas con una mejora sustancial en la distribución del ingreso.

f) Los procesos de regionalización de provincias son absolutamente compatibles y beneficiosos con la apertura económica e integración en el MERCOSUR.

g) La crisis de la Organización económica y social en la República Argentina sólo puede ser superada mediante el esfuerzo y la creatividad de todos sus habitantes, en un marco de integración y asociatividad. El desarrollo económico sólo puede afianzarse y consolidarse cuando es administrado por los propios actores regionales, los cuales conocen sus problemáticas comunes y pueden formular las más óptimas y viables alternativas de solución a nivel productivo, técnico, económico, financiero y jurídico institucional.

h) La integración regional ayudará a crear un ambiente de confianza en los negocios y favorecerá el proceso de inversiones en el mediano y largo plazo del sector privado y público.

65

Por todo lo dicho, con el correr de los años y el fortalecimiento de la región, estamos convencidos que la capacidad contributiva de cada miembro de ésta, redundará, de manera proporcional, en una compensación socioeconómica mayor al «status» anterior (provincias individualmente consideradas).

### **C.RE.C.E.N.E.A - Litoral**

Hace poco más de veinte años, la provincia de Santa Fe se asoció a las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones. Formosa y Chaco, en el C.RE.C.E.N.E.A. - Litoral, Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y Litoral, ámbito que ha sumado a sus objetivos originales de fomento del comercio exterior, otras temáticas vinculadas a cuestiones económicas y sociales de las seis provincias, y asuntos fronterizos, propios de la vinculación del grupo con el CODESUL, como resultado del Protocolo Regional Fronterizo N° 23 firmado entre Argentina y Brasil en 1988. En este sentido el organismo se encuentra vinculado desde su origen al proceso de integración regional del MERCOSUR.<sup>1</sup>

Dicha Comisión Regional de Comercio Exterior fue creada el 8 de junio del año 1984,

<sup>1</sup> El MERCOSUR se guió, en sus comienzos, por tres principios básicos. En primer lugar, el encuadramiento con el pensamiento nacional-desarrollista que servía de base a las políticas exteriores de los dos países. En segundo término, una evolución gradual y flexible con decisiones estratégicas que sustentaron un permanente proceso negociador. En tercer lugar, una expansión en abanico hacia América Latina desde el eje Brasil-Argentina. (Para más información, consultar *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*, MARIO RAPOPORT Y COLABORADORES, Edic. Macchi, Bs. As., Octubre, 2000.

mediante convenio constitutivo suscripto en Iguazú, provincia de Misiones. Como objetivos fijados, cabe señalar los siguientes: a) Llevar adelante cursos de acción tendientes a lograr la federalización del Comercio Exterior que permita a las Provincias un mayor manejo de los mecanismos de decisión e instrumentalización del área; b) proponer y difundir objetivos de políticas comerciales comunes de la región orientadas hacia los mercados internacionales; c) fomentar la integración regional de los sectores públicos y privados del área y la utilización de mecanismos locales para la exportación e importación; d) optimizar la presencia regional mancomunada en misiones comerciales, ferias y exposiciones en el exterior y promover la realización de eventos de idénticas características en la región; e) participar activamente en el análisis de las decisiones que en materia de intercambio internacional adopten los organismos nacionales, cuando influyan sobre los objetivos definidos para la región; solicitando la intervención que en tal sentido debe otorgarse a los Estados Provinciales.

Con el fin de lograr sus objetivos la Comisión debe prestar especial atención al desarrollo de las siguientes actividades: a) asesorar principalmente a la pequeña y mediana empresa, productores y sector cooperativo sobre aspectos operativos, financieros, impositivos, aduaneros, etc.; b) difundir nuevas técnicas de acceso a los mercados internacionales; c) conformar un sistema de información de mercados y de relevamiento de la oferta y demanda regional; d) relevar y promover proyectos comunes de envergadura regional sobre el comercio exterior; e) buscar, concertar y aceptar toda forma de cooperación adicional que sirva a los propósitos del acuerdo constitutivo; f) realizar toda otra tarea que conlleve a un mejor cumplimiento del objeto de su creación.

66

La Comisión está integrada por un Representante Titular y un Alterno designados por cada provincia interviniente. Un Presidente elegido entre sus miembros ejecuta la representación de la Comisión y un Vicepresidente actúa en caso de ausencia del Presidente. Las autoridades electas duran un año en sus funciones, cargos que son rotativos pudiendo ser reelegibles por unanimidad, por igual período. La Comisión cuenta con una Secretaria Ejecutiva, que tiene como funciones especialmente la instrumentación de las decisiones de la Comisión actuando en apoyo directo de la misma. El Secretario Ejecutivo participa de las reuniones de la Comisión con voz pero sin voto. La Secretaría Técnica de la Comisión, está a cargo del Consejo Federal de Inversiones.

Para el logro del objetivo y del cumplimiento de las funciones de la Comisión, las provincias constituyeron un Fondo para el Desarrollo del Comercio Exterior de la Región NEA-LITORAL, estando previsto que sus recursos se integren: con las aportaciones que para tal fin provean los Estados provinciales, el producido de inversiones fácilmente liquidables, los recursos que provean con tal objeto el Estado Nacional u otros entes nacionales, provinciales o municipales, los recursos especiales cuya captación se decida por la Comisión y los legados o donaciones previamente aceptados.

CRECENEA — Litoral ha pasado a lo largo de sus veinte años, por distintas vicisitudes que llevaron en determinado momento a una suerte de paralización de actividades, de la que se está saliendo paulatinamente. Bajo la promoción del C.F.I. (Consejo Federal de Inversiones) y algunas de las provincias signatarias del convenio constitutivo, se trabaja para relanzar esta experiencia interprovincial, luego de un período de inactividad, como ámbito adecuado para coordinar acciones concretas en bloque y relacionarse a otros movimientos integradores del continente. Entre los temas propuestos a fin de lograr consenso para llevar a cabo acciones conjuntas de las provincias del CRECENEA-Litoral, cabe enunciar:



1. Fortalecer el rol de las políticas públicas para la integración regional: Definir ejes estratégicos conjuntos de las Provincias que integran la CRECENEA-Litoral: hidrovía, corredores bioceánicos, acuífero Guaraní, gasoducto, transporte aéreo, aspectos culturales de la integración, sectores productivos prioritarios como el ganadero y algodonero, comunicaciones telefónicas celulares fronterizas, infraestructura vial y ferroviaria, flexibilización de trámites aduaneros para el paso de turistas sin descuidar la seguridad, políticas de transporte, medioambiente, hermanamiento de ciudades y fortalecer el trabajo conjunto del sector turístico de la CRECENEA-Litoral.
2. Fortalecer el rol de las políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de modo de potenciar la internacionalización de las PyMES.
3. Promover la vinculación de CRECENEA-Litoral con el MERCOSUR, Unión Europea, otros países y regiones subnacionales, rescatando los acuerdos de cooperación alcanzados en Murcia por iniciativa de la Xunta de Galicia con la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) en el año 2000.

### **Red de Regiones del Corredor Bioceánico.**

Santa Fe es el «nexo» entre Región Centro y Crecenea-Litoral / Codesul. De la adecuada articulación de la participación de nuestra provincia tanto en Región Centro como en la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino y Litoral, y de su vinculación con Brasil y sus poderosos estados del sur (Paraná, Mato Grosso do Sul, Río Grande, etc.), surge la posibilidad de un importante desarrollo económico y social para nuestra población, que se potencia tanto más si nos consideramos parte del Corredor Bioceánico junto con las provincias de San Juan y Mendoza, así como con la Región chilena de Valparaíso. Sumada a ello la Hidrovía Paraguay-Paraná, nos damos cuenta que nuestra infraestructura vial y fluvial es una parte sustancial del aparato circulatorio del MERCOSUR.

67

Precisamente, durante las jornadas del II Foro del Corredor Bioceánico Central, que tuvieron lugar los días 6 y 7 de noviembre de 2003 en Montevideo, República Oriental del Uruguay, se resolvió crear la Red de Regiones del Corredor Bioceánico Central, a fin de establecer un mecanismo de coordinación y de articulación de los gobiernos de las regiones involucradas en el Corredor Central, es decir, Sao Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais y Río Grande do Sul en Brasil, del Departamento de Montevideo y otros Departamentos del Uruguay, de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, y Mendoza, en Argentina, y de la Región de Valparaíso en Chile.

Se resolvió constituir una Secretaría Ejecutiva, con sede, en primera instancia, en el Gobierno Regional de Valparaíso. La Secretaría Ejecutiva, en consulta con los Gobiernos de las Provincias, Estados y Departamentos del Corredor Central, puede establecer los grupos de trabajo que estime conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido. Existe un Comité Coordinador integrado por dos representantes de Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, al cual la Secretaría Ejecutiva efectúa consultas e informa el avance periódico de su trabajo.

Para los efectos de recoger la experiencia internacional en esta área, así como obtener los apoyos técnicos y financieros necesarios, se prevé solicitar al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y a otros organismos de carácter multilateral, el apoyo técnico sustantivo necesario para el cumplimiento de los objetivos de la Secretaría Técnica. Estos actuarán como punto focal con el objeto de coordinar la cooperación con otros

organismos a los cuales se les pueda requerir cooperación técnica y/o financiera.

La Red de Regiones del Corredor Bioceánico Central contempla promover la incorporación de regiones de la República del Paraguay y una estrecha colaboración y coordinación con otras redes de trabajo.

**A manera de conclusión: «Regionalizarse para desarrollarse»**

La construcción de regiones con los fines antes mencionados es hoy una realidad que nos encuentra con la Argentina acercándose a su bicentenario como nación. La consolidación de las mismas surge como una meta a alcanzar, para crear, con imaginación y entusiasmo, las instituciones sociales y territoriales capaces de conducirnos a una sociedad más próspera, equitativa y que por ende mejore la asignación de recursos.

A partir de las regiones que se consoliden y de las políticas públicas que se adopten en tal sentido —promoviendo el desarrollo armónico de las mismas—, será posible vertebrar proyectos colectivos que comprometan a la población, en orden al BIEN COMUN. ●

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS EXACTAS, INGENIERÍA**  
**Y AGRIMENSURA**  
**Instituto de Estudios de Transporte**  
E-mail: [iet@fceia.unr.edu.ar](mailto:iet@fceia.unr.edu.ar)  
Web: [www.iet.org.ar](http://www.iet.org.ar)

# El desafío de llevar la producción a puerto

---

**Instituto de Estudios de Transporte**

---

69

## INTRODUCCIÓN

**D**urante la década de los noventa la producción de cereales y oleaginosas evidenció un incremento significativo. La tasa de crecimiento de la oferta granaria en el período citado fue del 81.0%, con dos momentos históricos de quiebre, la campaña 1997/98 donde se superó la barrera de los 60 millones de toneladas, y la campaña 2002/2003 que sobrepasó los 70 millones.

Este crecimiento de la producción se explica tanto por un aumento de la superficie cultivada, como por el cambio tecnológico experimentado por el sector que permitió un notable crecimiento de los rendimientos.

En el año 2003, la Argentina exportó alrededor de 27.4 millones de toneladas, de las cuales aproximadamente el 61,5% desembarcó de las terminales portuarias de la provincia.

Este notable incremento de la producción, y en consecuencia de las exportaciones, ha puesto en el centro de la escena la problemática del transporte de cargas, especialmente en su modo carretero. El flujo de camiones que llega a las terminales portuarias de la provincia crece en relación directa con la producción agrogranaria. En este sentido, los problemas de congestión y de accesos a las terminales se tornan cada vez más importantes acarreando altos costos y ocasionando obstáculos al desarrollo de la región.

Más aún, si se tiene en cuenta que para la campaña 2012/13 se proyecta alcanzar una producción de 100 millones de toneladas, la inversión en infraestructura se convierte entonces en condición necesaria para el crecimiento regional.

La franja portuaria Puerto General San Martín-Arroyo Seco, por su estratégica situación

geopolítica y económica tiene además, una amplia posibilidad de incorporar nuevos mercados (regionales, nacionales, Mercosur, sudeste asiático, etc.), características que aceleran la necesidad de generar una infraestructura de transporte y logística que atraiga inversiones e invite a operar desde o a través de ellas.

En este sentido, el trabajo realizado por el Instituto de Estudios de Transporte ha procurado centrar su atención en los aspectos fundamentales de la situación descripta. Por una lado, la realización de un diagnóstico que permita detectar las debilidades y fortalezas que presenta hoy el transporte de agrograneles, y por otro proponer un conjunto de obras viales y ferroviarias, tendientes a lograr un manejo más eficiente del flujo de cargas, atenuando los impactos económicos-financieros, político-institucionales y ambientales sobre el área en conflicto.

## Propuestas

### Los Caminos

El transporte carretero de agrograneles para exportación hacia las terminales portuarias, en los momentos pico de cosecha, trae aparejado problemas de congestión de tránsito en rutas y calles, estacionamiento de camiones en banquetas, deterioro de caminos, conflictos en intersecciones, contaminación ambiental, accidentes, robos y aumento de costos, entre otros.

La infraestructura vial actual no responde a las crecientes exigencias del transporte de cargas, por lo que se requiere de una red acorde a sus demandas.

Con este cuadro de situación se necesita proponer e implementar proyectos que acompañen la evolución del sector.

70

A efectos del Estudio, se plantearon dos zonas, Norte y Sur, es decir de Puerto General San Martín a Rosario y de Rosario a Arroyo Seco, que además poseen características diferentes.

La distribución de cargas, para el año 2002, con destino en las instalaciones portuarias del área Norte resultó del 75 % y para el Sur del 25 %.

En la zona Norte, y especialmente en las áreas Sur de Puerto General San Martín y Norte de San Lorenzo, los tránsitos locales urbanos se interfieren con los tránsitos pesados.

En la zona Sur, por existir una menor densidad de terminales portuarias, dicha situación es un poco menos grave.

En función de dicha subdivisión se propusieron soluciones viales.

A medida que la localización de las obras de mejora se aleja de las terminales portuarias, se beneficia a mayor cantidad de tránsito pesado, ya que las mismas se ubican sobre corredores viales que sirven de acceso a numerosas terminales portuarias.

A continuación se resumen las propuestas planteadas:

- Pavimentación de calles y estabilización de banquetas para mejorar los circuitos de tránsito pesado para acceso a los puertos

- Nuevas trazas para ampliar la red de ingreso a las terminales

- Construcción de intercambiadores

- Duplicación de calzadas y adecuación de banquetas

- Construcción de rotondas

- Mejora de intersecciones a nivel existentes

- Construcción de carriles adicionales en Autopistas

Además se plantea la construcción de Zonas de Actividades Logísticas, donde se puede almacenar, consolidar y desconsolidar cargas, distribuir cargas a distintos destinos, ofrecer servicios de transporte, y promover operaciones propias de intercambio intermodal de los

sistemas terrestres ferrocarril - carretera, y ofrecer servicios generales a los usuarios de las mismas.

Estas zonas incluyen playa de camiones, área de servicios logísticos y producción de valores agregados, playa de maniobras ferroviarias y área de reserva para futuras ampliaciones.

El desarrollo de cada área será de acuerdo a las prioridades que se determinen.

Las ubicaciones previstas son en Ricardone, en Roldán y en Alvear.

Las obras propuestas se deberán complementar con la incorporación de sistemas inteligentes de transporte que mejoren la gestión y control de la circulación.

## Los Ferrocarriles

En materia ferroviaria, se proponen una serie de obras que apuntan fundamentalmente a solucionar las falencias más urgentes para responder a las crecientes demandas.

Actualmente en la zona Norte existen vías y playas de maniobras con capacidad insuficiente, situación que se solucionará con duplicación del trazado de vías, construcción de nuevos ramales y ampliación de vías de playa en las estaciones en que se opera con las cargas. En el caso de la ciudad de Rosario, las mejoras están relacionadas principalmente con la racionalización de las instalaciones de maniobras de las formaciones y manipuleo de las cargas tendiendo a eficientizar estas operaciones, incluyéndose la construcción de curvas que modifican el esquema operativo de toda la Región Metropolitana Rosario. Finalmente, en la zona Sur no se observan problemas relacionados con la capacidad de los ramales ferroviarios, con lo cual las obras se vinculan principalmente a mejorar la seguridad en los cruces ferroviarios y disminuir las interferencias del ferrocarril en zonas densamente urbanizadas.

71

Teniendo en cuenta que las obras propuestas sólo podrán atender cierto nivel de la demanda, que se estima en 11 millones de toneladas en granos, subproductos y aceites. Para responder a tráficos mayores se plantea el Circunvalar Ferroviario como obra superadora. Este proyecto consiste en un trazado que circunvala a la Región Metropolitana Rosario atravesando zonas rurales en casi su totalidad y aprovechando algunos tramos de ramales existentes.

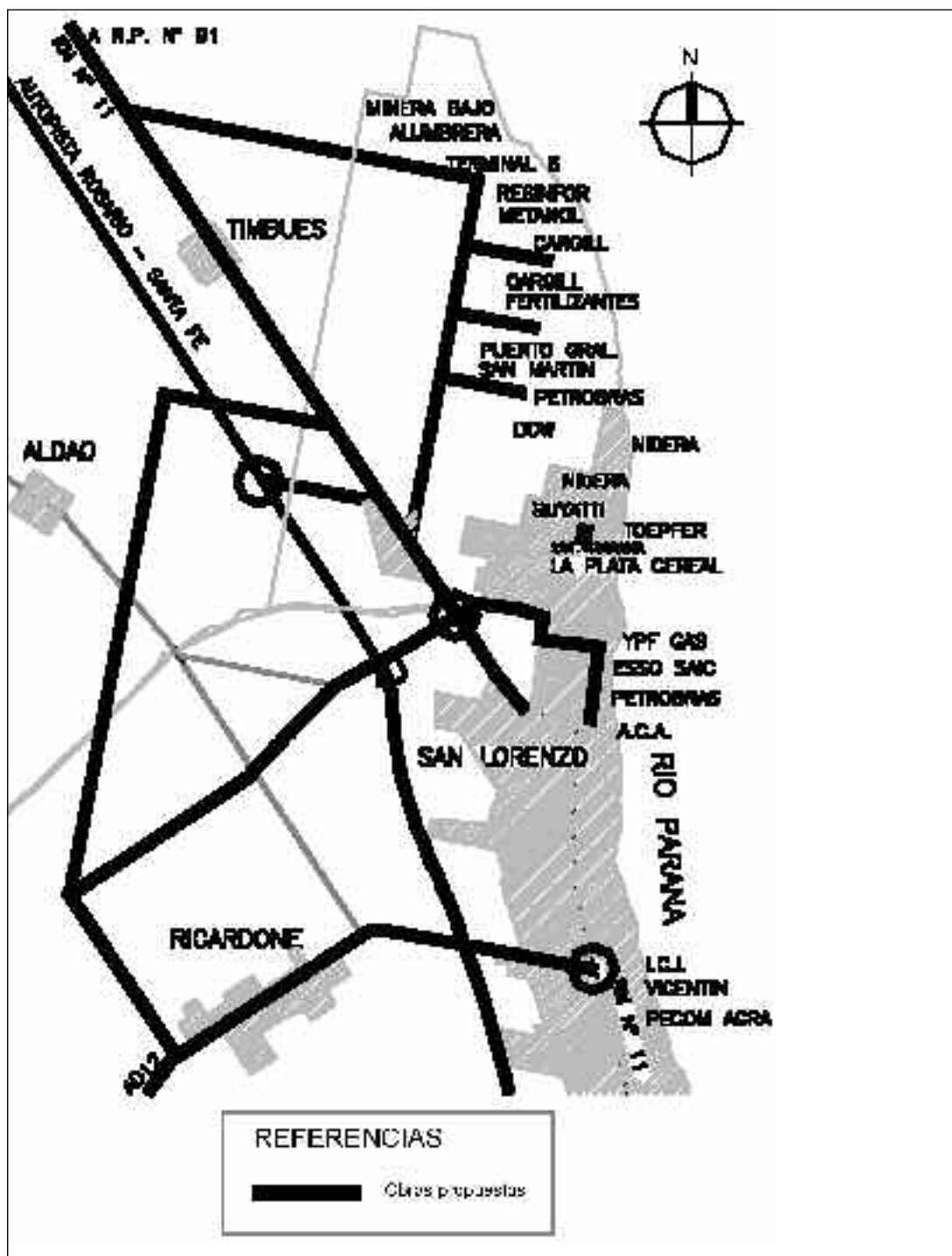
Complementariamente en las Zonas de Actividades Logísticas se plantea realizar las operaciones ferroviarias como desmembramiento de trenes o acondicionamiento de las cargas.

Con este último proyecto se calcula ampliar la capacidad ferroviaria a 15 millones de toneladas, además de solucionar conflictos urbano-ambientales, aumentar la seguridad ferroviaria y mejorar la operación de cargas.

## Inversiones para obras

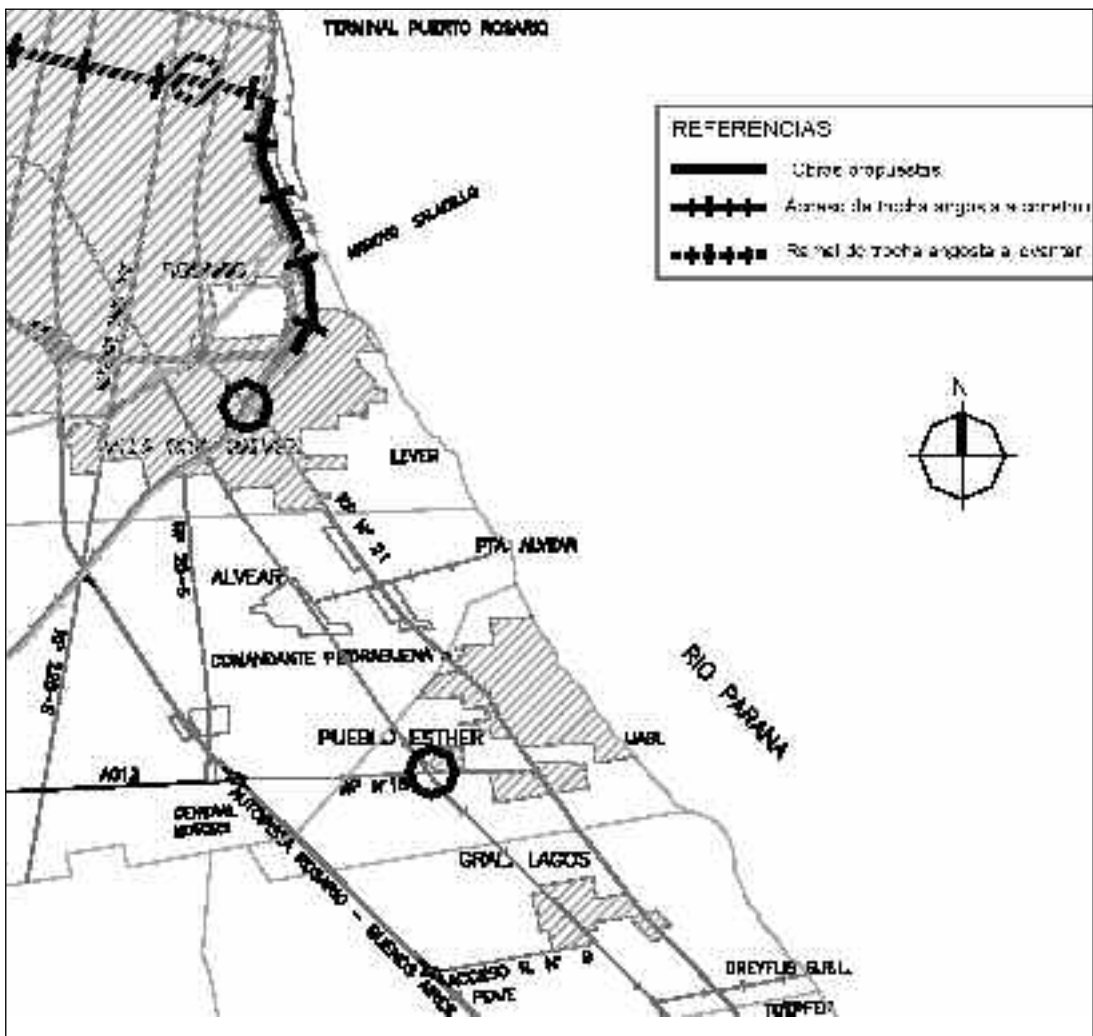
La concreción de todas las obras viales, ferroviarias y zonas de actividades logísticas, implica una inversión de aproximadamente 263 millones de dólares. Esta cifra representa aproximadamente un 2% del valor de la producción actual, o lo que es lo mismo 1% de los ingresos por retenciones durante los próximos 10 años.

## ZONA NORTE MEJORAS VIALES PROPUESTAS



Fuente: Elaboración propia - Instituto de Estudios de Transporte - FCEIA - UNR.

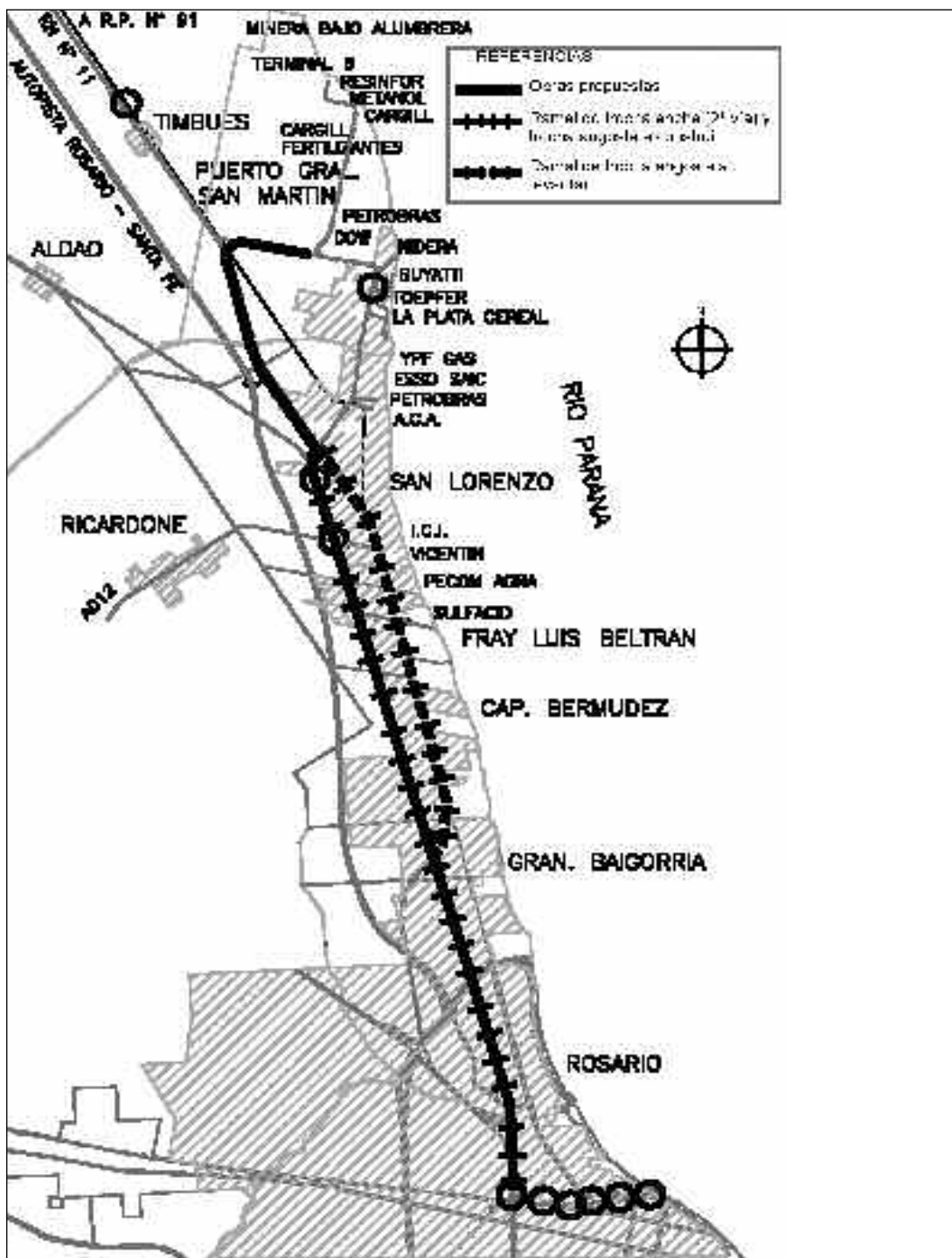
## ZONA SUR MEJORAS VIALES PROPUESTAS



Fuente: Elaboración propia - Instituto de Estudios de Transporte - FCEIA - UNR.

## ZONA NORTE

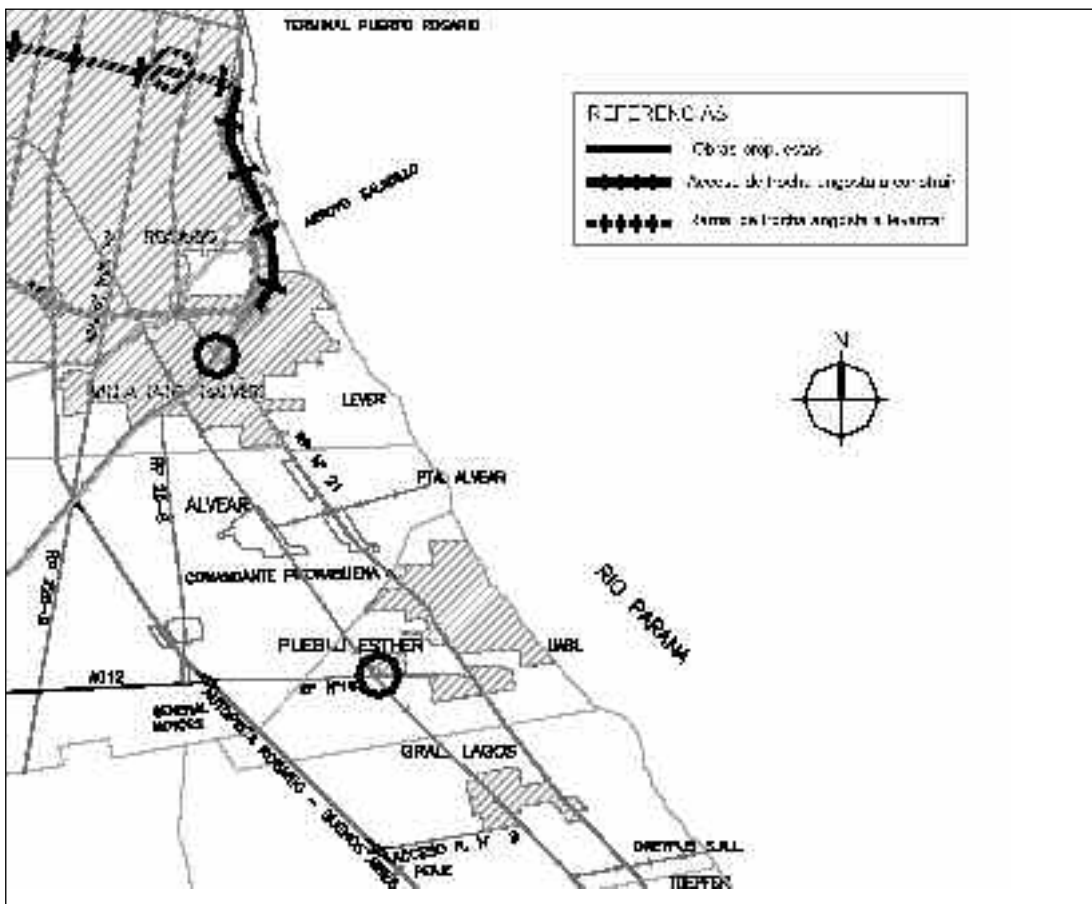
### MEJORAS FERROVIARIAS PROPUESTAS



Fuente: Elaboración propia - Instituto de Estudios de Transporte - FCEIA - UNR.

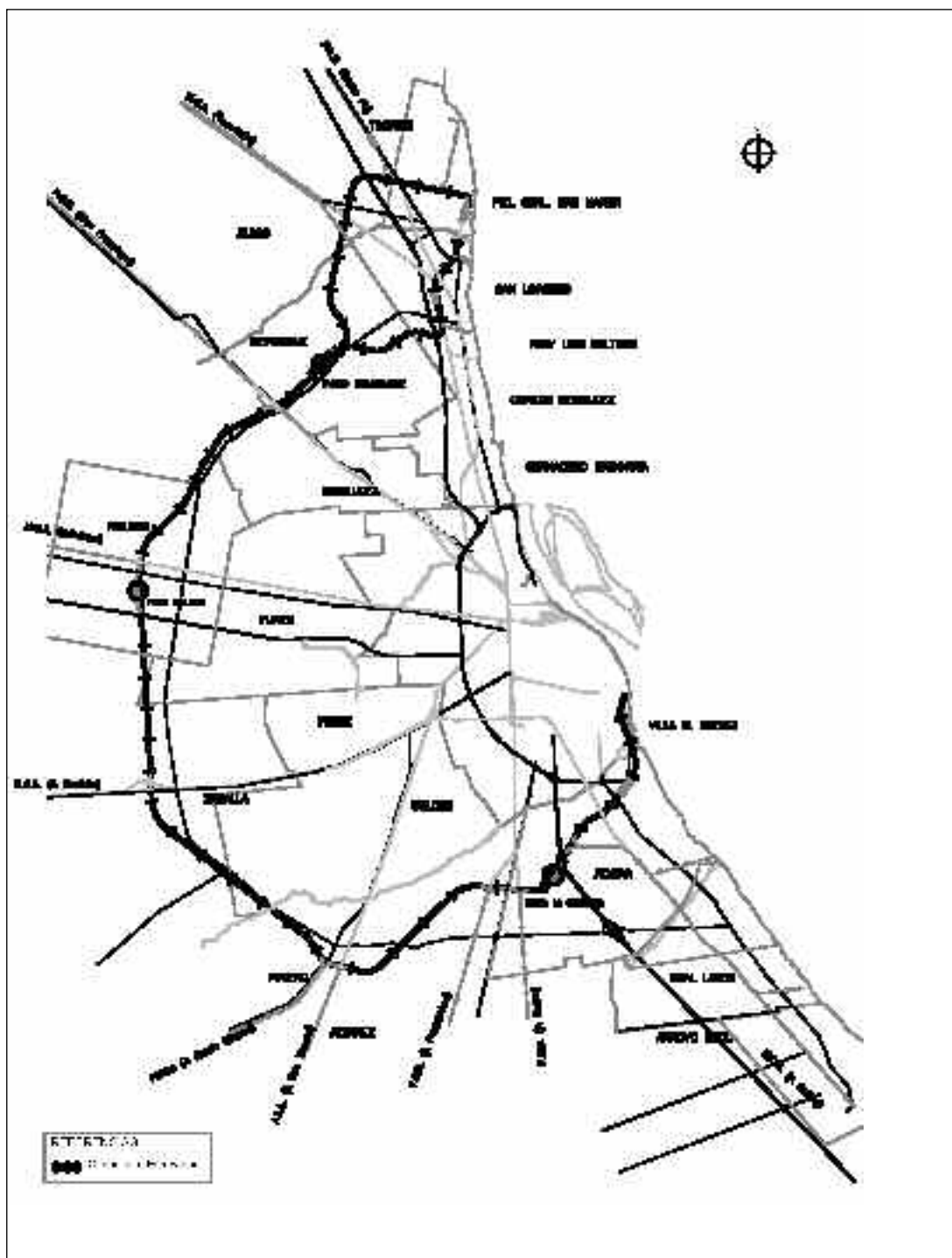


## ZONA SUR MEJORAS FERROVIARIAS PROPUESTAS



Fuente: Elaboración propia - Instituto de Estudios de Transporte - FCEIA - UNR.

## CIRCUNVALAR FERROVIARIO



Fuente: Elaboración propia - Instituto de Estudios de Transporte - FCEIA - UNR.

## Proyecciones de producción de granos 2012/2013

La posibilidad de proyectar el crecimiento de la producción de granos para un futuro inmediato, nos permite visualizar la demanda de transporte, y en consecuencia realizar las inversiones en infraestructura necesarias para enfrentar esta demanda.

En el cálculo de las proyecciones se tuvieron en consideración la evolución de la producción en los últimos 11 años, así como la manifiesta sojificación que han experimentado los suelos argentinos.

En este último sentido, se supone una mayor alternancia entre el maíz y la soja que permita una recuperación de los suelos. Esta rotación maíz-soja se verá fortalecida en la medida en que se amplíe el área sojera. Se debe tener en cuenta que si bien los precios unitarios del maíz son significativamente menores que el de la soja, los rindes por hectárea, triplican al de la misma.

Para proyectar el comportamiento de las producciones agrícolas argentinas para el período 2012/13 se plantearon dos escenarios distintos de acuerdo a los supuestos adoptados en torno al papel que juega la relación área sembrada con soja y área sembrada con maíz, así como sus respectivos rindes. El cuadro siguiente expone los resultados obtenidos:

Esquema 1					
		Escenario 1		Escenario 2	
Año Base 2002		2012/2013	Incremento (%)	2012/2013	Incremento (%)
Área sembrada (en millones de Ha)					
Maíz	3,3	4,3	30,7%	4,7	51,6%
Soja	11,6	16,9	45,7%	18,3	57,0%
Trigo	7,3	7,1	0	7,1	0
Otros Cultivos	12,4	12,4	0	12,4	0
Tota: Granos	27,1	33,7	24,4%	35,4	30,6%
Producción (en millones de tn)					
Maíz	14,7	22,5	53,1%	30,9	109,5%
Soja	30,0	45,2	50,7%	51,8	72,7%
Trigo	15,4	17,8	15,6%	17,8	15,6%
Otros Cultivos	9,0	9,0	0	9,0	0
Tota: Granos	69,2	94,5	36,6%	109,5	55,2%
Rinde (Kg/Ha)					
Maíz	6079	6798	11,3%	9137	50,7%
Soja	2630	3041	15,6%	3041	15,6%
Trigo	2235	2636	17,9%	2636	17,9%
Otros Cultivos	Constante	Constante	Constante	Constante	Constante

Respecto a la demanda de transporte, para cada uno de estos escenarios, a su vez, se plantean tres alternativas, en función de posibles ofertas de los medios de transporte alternativos que deberán direccionar las cosechas al área de conflicto:

Alternativa A - que puede llamarse de mínima - donde se estima que el ferrocarril no incrementará su carga a las terminales; que las barcasas duplicarán su carga de 1,4 millones de toneladas a 2,8 millones de toneladas, o sea un incremento de 1,4 millones; y el resto se transportará por camión.

Alternativa B: en la que se estima que el ferrocarril llegará a transportar 11 millones de toneladas granos, subproductos y aceites para el año 2013 (4,3 millones de toneladas adicionales a las actuales); las barcasas duplican su carga y el resto por camión.

Alternativa C: se parte del supuesto que el Circunvalar Ferroviario en Área Rosario estará construido. En sus primeros años de funcionamiento el sistema ferroviario alcanzará a transportar aproximadamente 15 millones de toneladas para el año 2013 (4 millones más que la proyectada para la Alternativa B), las barcasas mantienen la duplicación de las cargas y el resto como en las anteriores alternativas se realizará por camión.

Las cifras correspondientes a cada uno de estos escenarios y las diferentes alternativas pueden observarse sintetizadas en la Tabla siguiente

**Esquema 2****Proyección demanda de transporte**

Escenario N°	Producción al 2013 (tn)	Incremento del transporte por camión					
		Alternativa A <sup>a</sup>		Alternativa B <sup>b</sup>		Alternativa C <sup>c</sup>	
		tn x 106	%	tn x 106	%	tn x 106	%
1	94,5 x 106	17,1	50,9	12,8	38,1	8,8	26,3
2	109,5 x 106	29,1	86,6	24,8	73,8	20,8	61,9

<sup>a</sup> Para una participación de 6,7 Tn x 106 por FC y 2,0 Tn x 106 por Barcasas.

<sup>b</sup> Para una participación de 11,1 Tn x 106 por FC y 2,0 Tn x 106 por Barcasas.

<sup>c</sup> Para una participación de 15,1 Tn x 106 por FC y 2,0 Tn x 106 por Barcasas.

Fuente: el Autor del propio I+D+D+UEA-UEA.

En el caso del Escenario 1, Alternativa A, el tráfico por camiones representa un aumento promedio de 4.070 camiones diarios. Lo que haría un total de 12.070 camiones diarios (8.000 + 4.070). El incremento del tráfico diario de camiones se eleva un 50,9 %.

En la Alternativa B se incrementaría el tráfico vial en 3.050 camiones, lo que significa un aumento del 38,1 %; y para la Alternativa C, se necesitarían aproximadamente 2.100 camiones diarios adicionales, lo que implica un incremento del 26,3%.

En el Escenario 2, Alternativa A, se observa que 29,1 millones de toneladas adicionales deberán ser transportadas por camión, incrementando la cantidad de camiones en 6.930, un 86,6 % más, ascendiendo el total a 14.930 camiones diarios.

En la Alternativa B, el tráfico diario de camiones se incrementaría en un 73,8%. La cantidad de camiones diarios, promedio, se elevaría en 5.900, lo que daría un total de 13.900 camiones diarios; y para la Alternativa C se registraría un incremento diario de 4.950 camiones (61,9% de aumento). ●

**Ing. Ricardo Biani**

**Carlos Scabuzzo**

Centro Interdisciplinario para  
el Desarrollo Humano y Productivo

# Una estrategia para el desarrollo emprendedor y la pequeña empresa

---

**Ing. Ricardo Biani - Carlos Scabuzzo**

---

79

*Las obras de la mente, solo existen en la acción*

PAUL VALERY

**A**l limitar nuestro análisis a los componentes económicos de las sucesivas etapas recientes de nuestra realidad y observar su comportamiento histórico a través de las políticas económicas y de desarrollo que se han aplicado en la región durante la última década, lo primero que detectamos es un claro proceso pendular. Los períodos de expansión coinciden con procesos de incorporación de tecnología, aumento del consumo de insumos — generalmente resultado de conocimiento y desarrollo que fueron realizados fuera de la región—, que tienen como rasgo distintivo un proceso de simplificación de los modelos productivos, indiferenciación de los productos resultantes y concentración de los factores de producción.

En la otra cara de la moneda, la estabilización, la caída de los precios a valores históricos, provoca la búsqueda (en algunos casos desesperada) de alternativas, algunas tratando de recrear, revitalizar esquemas que resultaron atractivos en el pasado, o bien otras que tratan de ocupar el inmenso espacio abierto para diseñar alternativas (radicalmente) distintas.

Estamos en una etapa de nuestra historia donde en nuestra opinión, creemos que sabemos mucho pero comprendemos poco y esta confusión se manifiesta porque generalmente nos limitamos a luchar por opciones, las que las más de las veces tienen relevancia secundaria (y donde tal vez el problema no radique en que no hemos encontrado las respuestas, sino en que quizás no hemos sabido formular las preguntas), y seguramente a esto responde a que interpretamos las realidades sociales complejas de forma simple, como si funcionáramos con una mente simplificada, aquella que está llena de respuestas y en la cual, todo lo importante es

precisamente aquello que puede ser medido.

El producto de estos comportamientos se traduce en que conseguimos empobrecer el lenguaje, particularmente (el que nos ocupa) el lenguaje del desarrollo con la aparición de palabras «tapón».

Como ejemplo de palabras tapón, de erosión del lenguaje podemos citar la expresión «el PBI aumenta», expresión frente a la cual pocos se preguntan: ¿a costa de que se produce ese crecimiento?

Porque un país, una provincia, una región puede crecer a costa de empobrecerse, puede hacerlo a costa de quedar igual y en algunos casos ese crecimiento puede generar un aumento de la riqueza real.

***La imposibilidad de la predicción mecánica en el caso de los sistemas humanos, obliga a asumir la tarea y el esfuerzo de trabajar con nociones como inestabilidad, azar, incertidumbre, umbrales, desadaptaciones, catástrofes, efectos perversos, etc.***

Como representación de lo expuesto, podemos citar el caso donde si se depreda con gran «eficacia» un recurso natural, durante el proceso en que esa situación se concreta el PBI crece, —tal como sucedió en un pasado relativamente reciente con la «civilización del quebracho y el tanino» en nuestra provincia, u otro excéntrico a nuestro territorio, como es la economía de la pesca en el mar territorial argentino, crecen la exportaciones y

disminuye el capital natural—, por otro lado, una epidemia puede aumentar el PBI, tal el caso actual de la posible generalización del ataque de roya en los cultivos de soja, que de concretarse significará un crecimiento en las transacciones de bienes y servicios, pero no por ello esa variación se traducirá en un aumento de la riqueza real y una mejora en las condiciones de la calidad de vida del área afectada.

Un aeropuerto construido para exportar aceitunas, seguramente significó un aumento del PBI, pero no por ello se modificó, para bien o para mal la calidad de vida.

En la búsqueda de una pregunta correctamente formulada, debemos entender que nuestra sociedad no puede ser caricatura de otra y que la resolución de los problemas requiere comprender que somos parte de algo que debe ser transformado porque está mal y dado que compartimos la responsabilidad por aquello que está mal, no hay nada que nos impida comenzar nuestro propio proceso de transformación

Si hasta ahora hemos sido incapaces de erradicar la pobreza en el medio de un mar de abundancia es porque **tal vez sepamos demasiado de ella pero no estamos comprendiendo su esencia.**

La imposibilidad de la predicción mecánica en el caso de los sistemas humanos, obliga a asumir la tarea y el esfuerzo de trabajar con nociones como **inestabilidad, azar, incertidumbre, umbrales, desadaptaciones, catástrofes, efectos perversos, etc.**

La sociedad articula, no surge mecánicamente, se construye y ello solo es posible a partir de la acción de seres protagónicos y el protagonismos sólo se da en espacios a escala humana, donde la persona tiene presencia real y no se diluye en una abstracción estadística.

Se desprende entonces que esta situación no es meramente coyuntural y que para la tarea de tratar de ocupar el inmenso espacio abierto debemos desplegar todos los esfuerzos posibles para diseñar alternativas viables: apelando a recursos no convencionales que a diferencia de los convencionales (son escasos y se agotan cuando se usan) los no convencionales son abundantes y desaparecen cuando no se los usa, entre los que se incluyen:

- Conciencia social

- cultura organizativa y capacidad de gestión

- creatividad
- energía solidaria
- calificación y entrenamiento
- capacidad de dedicación y compromiso de agente externos e internos,

Esta estrategia puede potenciar un desarrollo que va más allá de la noción convencional de acumulación, dado que todo recurso convencional que no se apoye en un querer ser y en un querer hacer de la sociedad (movilizando los recursos no convencionales) acabará por ser ineficiente.

Al preparar el escenario y las preguntas que nos ayudarían a definirlo, tal vez debamos pulverizar los puntos de referencia, —

durante años pensamos en el armazón, hoy descubrimos la importancia del tejido, comprender que no es el rendimiento de las tecnologías el que reemplaza la falta de visión y gestión. Ya nadie tiene la solución, la legitimidad y la creatividad para indicar el camino correcto. La perspectiva no debe ser volver a poner en orden, sino poner en juego, darle poder a la imaginación no a las doctrinas.

Preguntas, que nos conduzcan a comprender que lo importante quizás no sea dar saber, un saber que se aplicará posteriormente, sino transmitir como pensar, razonar, analizar y a intercambiar para que puedan inventar su propio proyecto, asumiendo el desafío de redefinir las escalas de riesgos y amenazas, las condiciones que permitan el surgimiento de respuestas visibles y compartidas, volver a sembrar legitimidad, confianza, credibilidad, revalorizar la noción de responsabilidad e identidad, en contar con el coraje para cambiar antes que se produzcan las crisis y afrontar de manera creativa las grandes discontinuidades.

Que nos permita comprender que el trabajo es algo más que la definición que nos da el modelo reduccionista de condición de capital acumulable mediante inversiones en educación y capacitación, para pasar a tener una dimensión cualitativa, el trabajo es algo más que un factor de producción, propicia creatividad, moviliza energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega solidaridad, imaginación, voluntad, talento y utiliza la experiencia organizacional y el saber popular para satisfacer necesidades individuales y colectivos, es un intangible no mensurable que juega un rol importante, decisivo al compensar la escasez de capital con elementos cualitativos por el aumento de productividad. El trabajo más que un recurso, es un generador de recursos.

El trabajo como generador de recursos, sustentando el protagonismo de la propia gente en la definición de las condiciones de vida, hace crecer los indicadores mensurables (PBI) y mejora las condiciones de vida.

***La Provincia de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y el Sur de la Provincia de Buenos Aires tienen en común una fuerte historia ligada a la producción agrícola-ganadera, y los años fueron consolidando uno de los polos de concentración de la industria agroalimentaria más sólidos del país, lo que a permitido a la Región demostrar su competencia, generando una cultura empresarial conocedora del agro y emprendedora en este ámbito.***

## Productos con Identidad

El Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Humano y Productivo ha convenido con el Municipio de Rosario llevar adelante un Programa de Desarrollo Emprendedor, que permita

a partir de establecer una Identidad Colectiva, abordar el mercado de Rosario a pequeños productores y emprendedores de una amplia región geográfica.

La Provincia de Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y el Sur de la Provincia de Buenos Aires tienen en común una fuerte historia ligada a la producción agrícola—ganadera, y los años fueron consolidando uno de los polos de concentración de la industria agroalimentaria más sólidos del país, lo que a permitido a la Región demostrar su competencia, generando una cultura empresarial conocedora del agro y emprendedora en este ámbito.

La Región Rosario a su vez va plasmando el mayor polo de distribución del interior argentino, y surge desde este rol, la necesidad de establecer una estrategia que potencie el desarrollo de los pequeños productores, en busca de generar un equilibrio entre la generación de materia prima, su procesamiento y el poder del principal actor de la cadena agroalimentaria « la distribución», como único escenario que permitirá el desarrollo de los pequeños actores productivos. Estos, pasan a un tercer lugar en la cadena, desconociendo en la mayoría de los casos la posición final del consumo, información esta que les llega a partir de los actores vinculados a la distribución, o de la transformación por lo que ejerce poca influencia como tal en el proceso.

Ante el diagnóstico de este escenario, como organización nos hemos resuelto iniciar un proceso que permita fortalecer el desarrollo rural, rescatando el saber hacer de nuestros pueblos, formulando estrategias de diferenciación que permitan la transformación de materias primas, logrando en ello mayor valor agregado y otorgando Identidad Colectiva, a las existentes marcas individuales, permitiendo con ello, llegar a satisfacer consumidores puntuales que aprecien las «diferencias» muchas veces intangibles.

Diferenciar los productos vinculados con nuestra ONG, no será tarea fácil, pero será esencial, como mecanismo que permita el posicionamiento del mercado local y la internacionalización de nuestras pequeñas empresas, donde el tamaño ya no será requisito para la exportación, sino el valor añadido que fuimos capaces de atribuir a cada uno de ellos.

Si bien la estrategia permitirá el desarrollo de numerosos actores, toma como epicentro la Región Rosario, debido, a que es esta la que brinda plataformas logísticas adecuadas, cercanas a los productores primarios y a los procesadores de alimentos, asimismo, y dado la importante masa de habitantes que tiene la ciudad potencian y fortalecen la estrategia diseñada.

Productos con **Identidad ROSAFE**, es el desafío, sin dejar de establecer sobre ellos estrategias de calidad, sin embargo, el correr de los años, y el desarrollo tecnológico establecerán parámetros inevitables de calidad, y «tal calidad» será un atributo común, ¿para ese entonces como se diferenciará un producto? Ante este interrogante, respondemos que el entendimiento entre productores y procesadores, la cercanía territorial, materias primas específicas, la regularidad, la trazabilidad, el agua, la multiplicación de pequeñas empresas transformadoras —que fijen población rural— que defienden la materia prima, serán los atributos de diferenciación.

En definitiva el Programa apunta a desarrollar pequeñas unidades productivas, que generen productos, en los que el punto de partida es el territorio, y es en el donde se sustentan. La promoción de un territorio será genérica y alcanzará una envergadura que ningún producto, ni productor podría alcanzar, elemento este que se potencia por el «explotar de desarrollo» que se da en la Región Rosario, lo que combina territorio-producto típico y flujo turístico.

En este camino a la vez que se venden los productos, se promociona al territorio y sus aspectos patrimoniales, culturales, artísticos, gastronómicos, naturaleza, medioambiente, etc. Los productos pueden llegar a ser un importante sostén del territorio y atractivo para que las personas acudan desde la ciudad a las áreas rurales. No sólo se promociona la gastronomía mediante el uso generalizado de los productos en almacenes y restaurantes sino que son soporte de



la actividad principal, motivo de visita a la ciudad y a su entorno rural.

Este proceso, culmina en la relación con los mercados. Mercados que exigen innovación, investigación, esfuerzos comunes, donde los que producen, los que transforman, las organizaciones de la sociedad civil como la nuestra y los Municipios definan las etapas, las estrategias y la asistencia que permitan alcanzar los distintos mercados.

En nuestro modelo, en el que hoy se encuentran involucrados productores de numerosas localidades, llegan a la principal urbe de la región: quesos y aceites orgánicos, dulces, encurtidos, fiambres, miel orgánica, licores, repostería salada y dulce, milanesas de soja, girgolas, nueces de pecán, carnes silvestres, y el recientemente lanzado «alfajor rosarino», todos sin excepción rescatan sabores y saberes del pasado, vuelcan la identidad de sus pueblos, garantizan materias primas específicas, y se aprecian como buenos, como sanos, con la calidad que refleja no solo un producto excelente sino además con la fuerza de un territorio capaz de recuperar en ellos parte de su identidad.

La Región Rosario, lleva en su seno la **Identidad ROSAFE** y sintetiza las aspiraciones y sueños de muchos hombres y mujeres, que con su saber hacer transformado en productos, pretenden alcanzar el principal mercado y junto a él lanzarse a una aventura mayor, la de nacionalizar e internacionalizar sus producciones. Rosario nos permite esto, una estrategia común, un territorio común, para vender lo que sabemos hacer, con el amor e historia de la gente en cada producto, con un pedacito de territorio en cada producto, y con una misma identidad, **ROSAFE, la identidad de los pueblos agroalimentarios de la Región.** ●

**Marcelo Barrale**  
Arquitecto, Profesor UNR

# Rosario metropolitana y políticas sociales: Don Tobías Arribillaga, el abuelo intendente

---

**Marcelo Barrale**

---

85

**L**os relatos sobre viajes familiares a la quinta de Funes, los fines de semana o durante el verano, que remiten a la infancia de mi madre en los años '30, vuelven hoy a mí con placentera rutina.

Ahora, con mis pequeños hijos, recorro por otros caminos los extramuros de nuestra ciudad con el mismo destino, involucrando la cuarta generación familiar en esta opción de vida sin resolver, entre la histórica «ciudad de piedra» y el bucólico paisaje de la suburbia y su naturaleza próxima, de «la ciudad jardín».

Mi abuelo Don Tobías Arribillaga, fallecido antes que yo naciera, es un referente de la actitud emprendedora de una sociedad que construyera otrora, su propia geografía habitable, su propia ciudad-territorio metropolitana.

El itinerario a Funes se podía realizar en tren, al cual se accedía desde la Estación Rosario Central de Corrientes y Weelwrieth, donde se llegaba en tranvía o en los primeros automóviles del siglo, o bien en Cruce Alberdi e incluso en la estación de Fisherton.

Arribados al pequeño poblado, la arquitectura dominante la constituían una almacén-pulpería frente a la estación, y casonas de gran tamaño de distintos tipos y modelos, pertenecientes muchas de ellas a funcionarios ingleses del ferrocarril, con rasgos comunes, como las gigantescas cubiertas de chapa inclinada en dos o cuatro aguas, los *bow-window* y en algunos casos, la ausencia de ornamentación que las hace poseedoras de una belleza hoy vigente, ligándolas al paisaje de la pampa, más fuerte y genuinamente.

Desde la estación del ferrocarril, se continuaba en sulky.

Este viaje, que realizaban mi madre Inés y mis seis tíos, a saber: Hipátia, Cleopatra, Aída, Helena, Ricardo y mi padrino Julio César, primero conducidos por mi abuelo Tobías y luego



***Hombres y mujeres, recuerdos y proyectos, amores y nostalgias, familias y ciudades (grandes o pequeñas), se vertebran en una sola, compleja, contradictoria y sentida cultura rosarina metropolitana.***

de su muerte y de la muerte prematura de mi abuela Eugenia, guiados por los hermanos mayores, continuaba sobre la habitualmente barrota y fantástica Av. Tomás de la Torre, paralela a las vías y que fuera candidata frustrada a convertirse en ruta pavimentada a Córdoba.

Luego de recorrer aproximadamente un kilómetro hacia el poniente, llegaban a su quinta llamada Dos Leones, propiedad actualmente de la familia Dobson, donde florecían tólos, caquis, granadas, higueras, moras, toronjas y todas las variantes de citrus conocidas, bambúes, ciruelas blancas y remolachas, en pequeños montecillos o en forma de camino, especies importadas de otros continentes, que hoy todavía se conservan y en su momento eran orgullo familiar. Lo que sí ha desaparecido de ese paisaje criollo es la fauna autóctona, que se mantuvo hasta aproximadamente los años 60, que pude disfrutar en mi niñez: iguanas, cuises, culebras, lagartijas, comadrejas, roedores varios, las mariposas blancas y amarillas que cubrían el cielo veraniego, sapos y ranas en cantidad enorme, pirinchas, ventevotos, calandrias, tijeretas y patos silvestres que remitían a la proximidad de una laguna hacia el noroeste, cuya existencia nunca comprobé fehacientemente.

Otro aspecto que permite reconstruir el «paisaje artificial» de las primeras décadas del siglo XX en nuestra ciudad, y asimismo el perfil humano moderno y al mismo tiempo caudillesco del abuelo, es el mundo del contexto cultural y político, que también era fundacional en pautas y comportamientos sociales, hoy de trascendencia histórica.

El Diario La Capital, con motivo de su fallecimiento el 17 de Febrero de 1945, hace ya 60 años, publicaba:

*«Don Tobías Arribillaga vino a Rosario desde su pueblo natal, Río de los Sauces, provincia de Córdoba, en el año 1887. Desde 1889 fué empleado de la casa Paz y Cía. En*

*1893 actuó como vicepresidente del Club Eloy Brignardello, tomando parte al lado de Jorge Chiozza y de Ricardo Nuñez en los movimientos revolucionarios de julio y setiembre de 1893. Derrotado el Partido Radical, al decretarse la abstención, don Tobías Arribillaga continuó con sus actividades comerciales, llegando a ser jefe del escritorio de la Compañía Azucarera Concepción. Fue el hombre de confianza de Alfredo Guzmán, de Manuel Paz, de Alberto Paz. En el puesto de trabajo de la Casa Paz, lo ha encontrado la muerte.*

*Fue presidente del movimiento reivindicador en pro de las mejora de los empleados de comercio. Las ventajas y horarios de que hoy disfrutan, se deben en parte a la capacidad, inteligencia y dedicación con que D. Tobías Arribillaga las defendiera en 1902. Vuelto el Partido Radical a la actividad revolucionaria, entre 1901 y 1905, fué un decidido actor de la conspiración civil que precedió a aquel movimiento. Tomó parte de él, formando el grupo encargado de apresar al entonces jefe de policía coronel Hernández; fueron compañeros en esta misión Arturo Gandola, Pedro Tietjen, Somoza Martinez, Solari, Marc, Acosta y otros jóvenes conocidos de la ciudad.*

*Cuando el radicalismo volvió a la actividad política pacífica, Arribillaga actuó en sus filas en el cargo de vicepresidente del Club Leandro N. Alem.*

*Triunfante en los comicios la fórmula Menchaca-Caballero, Arribillaga fue elegido diputado provincial. Durante el gobierno de Rodolfo Lehmann, fue designado Intendente municipal de Rosario, puesto que honró con su abnegada dedicación, implantando el salario familiar.*

*Luego durante el gobierno Gomez Cello, fue designado por segunda vez Intendente municipal de Rosario. En el período 1924 a 1926, fue elegido senador por el departamento Rosario.»*

Hombres y mujeres, recuerdos y proyectos, amores y nostalgias, familias y ciudades (grandes o pequeñas), se vertebran en una sola, compleja, contradictoria y sentida cultura rosarina metropolitana. ●

**Oscar Tangelson**

Secretario de Política Económica del Ministerio de  
Economía y Producción de la Nación

# Argentina frente al Siglo XXI

---

## Reflexiones, políticas y acciones

---

**Oscar Tangelson**

---

89

### Los nuevos escenarios internacionales y la generación del 2000

**E**xisten circunstancias históricas en que una generación debe asumir la responsabilidad de definir los lineamientos fundamentales con los que un país o una región responden a los desafíos de las transformaciones de su tiempo.

Argentina se enfrenta, contemporáneamente, con cuatro desafíos: recuperar el crecimiento económico después de la década perdida de los años 80 y de la recesión de estos años, concretar y consolidar el proceso de integración del MERCOSUR, definir la forma de su inserción en un mundo en profunda transformación como consecuencia de la revolución tecnológica y productiva que se está desarrollando en nuestros días y simultáneamente, lograr la reconstrucción de principios de justicia social que hagan partícipes a sus habitantes de la riqueza que contribuyen a generar.

La modificación sustantiva de los contenidos científicos y tecnológicos en los que se basa la organización de la producción constituye una verdadera revolución y, asimismo forma parte, promueve y condiciona profundas repercusiones de dimensiones económicas, sociales, culturales, educativas, poblacionales y políticas en la totalidad de los sectores y países y de las relaciones entre ellos.

Educación, trabajo, tecnología y producción constituyen los factores que interactúan para determinar el desempeño económico y social de los países en una etapa como la actual, en la



cual están en plena transformación los paradigmas básicos.

No se los concibe en una secuencia de casualidad sino en activa interrelación en la que cada uno de ellos constituye insumo y producto, condicionante y estímulo, causa y consecuencia de los restantes, en un horizonte temporal que no se agota en el presente sino que debe extenderse en la determinación de sus efectos en el tiempo.

Estos conceptos, de aplicación al conjunto del país plantean exigencias específicas para responder a la heterogénea situación de cada una de las provincias e, incluso, de las regiones que la integran, particularmente si el objetivo que se persigue es la construcción de un país equilibrado económica, social y políticamente.

A su vez, determinan los nuevos escenarios y el marco para la toma de decisiones y definen algunas de las premisas a ser consideradas, las cuales se comentan a continuación.

La generación del 2000 tiene similares responsabilidades históricas que las que asumió a fines del siglo XIX la generación del 80. Ello involucra a las dirigencias políticas, empresarias, universitarias y sociales.

Si las empresas para sobrevivir a estos desafíos deben recurrir a su programación estratégica, resulta inconcebible que los países se limiten a un activismo irreflexivo en la coyuntura. Se pretende justificar en la urgencia de los problemas inmediatos la falta de elaboración de proyectos cuando, por el contrario, es la falta de un Proyecto lo que nos hace esclavos de las urgencias.

A esta falta de visión estratégica y prospectiva se incluye el abandono de nuestra reflexión acerca del territorio, la infraestructura, la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la salud y la determinación del perfil productivo y ocupacional que es posible construir a partir de lo que somos y tenemos.

Nada más claro para advertir el costo económico y social de esta imprevisión, nada más categórico, que las altas tasas vigentes de desempleo y las dificultades financieras y económi-

cas de un país al que sus recursos naturales, técnicos, humanos y productivos debieran permitirle aspirar a otros horizontes de crecimiento y bienestar.

Desde una perspectiva política es necesario recuperar la capacidad orientadora para la elaboración y diseño de un Proyecto de país federal, motivador de esperanzas y promotor de compromisos.

Como país, y como sociedad, debemos promover el debate sobre los temas centrales de nuestra configuración actual, de nuestra perspectiva futura y del proyecto de país que nos fijamos como objetivo.

Construir un PROYECTO DE PAIS, implica debatir sus lineamientos y prioridades, determinar la forma de su integración continental y, para incorporar los cambios de los tiempos, actualizar los valores permanentes que no sólo no han perdido su vigencia, sino que resultan mas actuales que nunca en esta etapa de transformación que está experimentando la sociedad humana.

Hay palabras y conceptos que han perdido su sentido y su valor social, desgastados por la corrupción, la soberbia, la obsecuencia y la impunidad. Responsabilidad social, vocación de servicio, compromiso, Patria y Pueblo, parecen expresiones del pasado cuando, en verdad, constituyen los instrumentos para la transformación ética de la sociedad, para la recuperación de un país que ha olvidado su pasado y, en consecuencia, para el renacimiento de una Nación que hoy está desorientada.

En la actualidad se está desarrollando un proceso de transformación tan intenso y generalizado que es posible reconocer en nuestros días un punto de inflexión a partir del cual habrán de modificarse todos los aspectos de la realidad, tal como ocurriera en otros momentos históricos y que obliga a la presente generación a plantearse algunas de las definiciones más significativas para el futuro argentino.

La propuesta no es utópica, si la utopía se percibe como sueño. La propuesta es recuperar la epopeya, que es una utopía que se construye con el trabajo de cada día.

91

## **Ejase temáticos de un proyecto para el Siglo XXI**

### **ARGENTINA EN EL MUNDO**

- Globalización, integración y desarrollo local.
- MERCOSUR y ALCA: Proyecto político de desarrollo económico y social - Acuerdo de «libre comercio» de mercancías.
- Fortalezas y debilidades de la Argentina para su inserción en el ámbito internacional.
- La generación de 1880 y la generación del 2000.

### **LINEAMIENTOS NACIONALES**

- El Estado como orientador y promotor del desarrollo con justicia social.
- La regulación como salvaguarda del mercado y la competencia real.
- Costo económico y social del cortoplacismo sin Proyecto.
- Mercado interno o exportación: una falsa disyuntiva.
- El sistema educativo, científico y tecnológico como factor estratégico en la sociedad del conocimiento.

- Lo local como espacio de desarrollo.
- El nuevo rol del Municipio: de los servicios tradicionales a la orientación y promoción del desarrollo.

## **REPENSANDO EL TERRITORIO**

---

- La Unión Sudamericana: requisito de sobrevivencia.
- Infraestructura, transporte, energía, comunicaciones para un país equilibrado.
- El puente bioceánico entre Oriente y Occidente.
- La columna vertebral andina.
- Hidrovía, el camino al Mercosur.
- Cuenca Riachuelo - Matanza, eje del Buenos Aires futuro.

## **LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES**

---

- Hacia una nueva cultura empresarial.
- Las micro, pequeñas y medianas empresas, parte de la historia del desarrollo y de la nueva configuración de las redes productivas.
- La empresa frente al desafío de la competitividad sistémica.
- El trabajo, la distribución del ingreso y las necesidades sociales.
- El sistema financiero como instrumento de desarrollo productivo.
- Los programas de emergencia y el control social.

92

## **EL PROYECTO PRODUCTIVO DE LA ARGENTINA**

---

- El granero y la góndola.
- Productos orgánicos para una demanda creciente.
- Argentina con minería, el despertar de los Andes.
- Patagonia, la energía del futuro.
- Pesca, el océano, la nueva frontera.
- Economías regionales, el aprovechamiento de la diversidad.
- Turismo, el paisaje y la cultura como oportunidad.
- Del bosque maderable a un ecosistema integrado.
- La inteligencia y la creatividad como producto.
  - Biogenética
  - Software
  - Prestaciones médicas
  - Energía atómica

## **ARGENTINA**

---

- Pasado, presente o futuro: Nostalgia, resignación o esperanza.



## Esquema de las Revoluciones Tecnológicas

<b>Esquema 1</b>			
<b>Esquema de las revoluciones tecnológicas</b>			
<b>Dimensiones</b>	<b>1750</b>	<b>1880</b>	<b>1973</b>
<b>1. Innovaciones</b>	Vapor Carbón	Acero Eléctricas Motor Explosión Cemento Papelón Filo	Mirra química Robótica Genética Nuevos materiales
<b>2. Hegemonía</b>	Inglaterra	EE.UU. Alemania URSS	Unión Europea Japón Suiza Estados Unidos Mauricio
<b>3. El rol de Argentina</b>	Emancipación política Institución Guerra con Paraguay	El gigante del mundo	Proyecto Nacional
<b>4. Organización de la Producción</b>	Mechanización División de trabajo	Unidad de trabajo Industria Industria Industria	Automatización Producción Producción Producción
<b>5. Unidades productivas</b>	Fábrica	Empresas integradas verticalmente	Externalización Empresas Redes productivas
<b>6. Lógica económica</b>	Explotación	Producción integrada	Producción Producción Producción
<b>7. Tipo de industrialización</b>	Industria básica	Industria pesada	Industria de variedad
<b>8. Consumo</b>	Explotación	Mano de obra	Personalización
<b>9. Relaciones laborales</b>	Ampliación Control individual	Sindicalismo Negociación colectiva	Descentralización Descentralización Flexibilización
<b>10. La ocupación</b>	Presencia de la agricultura	Empleo industrial	Los servicios, el futuro
<b>11. El rol del Estado</b>	El rol del gobierno	El rol del gobierno	El rol del gobierno El rol del gobierno El rol del gobierno
<b>12. Estructura política</b>	La participación de las élites industriales	La participación de las élites industriales	La participación de las élites industriales
<b>13. Estructura económica del mercado</b>	Libre competencia	Competencia imperfecta por monopolios tecnológicos	Revolución constante de los ventajas tecnológicas por alta relación de producción
<b>14. Distribución del ingreso</b>	Salario	Salario y seguridad social	Distribución de ingreso Exclusión social
<b>15. Educación</b>	Exclusión social Exclusión social	Exclusión social Exclusión social	Exclusión social Exclusión social Exclusión social
<b>16. Distribución espacial de la población</b>	Mayoría de campo a la ciudad	Grandes aglomeraciones intermedias	Revolución de la producción Tecnología y servicios
<b>17. Configuración geo-económica y política</b>	Territorios coloniales	Estado Nación	Globalización Especialización

## El empleo como uno de los objetivos centrales de la política de gobierno

### Los imperativos de la emergencia, la necesidad de un proyecto de país

- La importancia social del problema del empleo, ha determinado que no sólo se hayan diseñado políticas, instrumentos y medidas dirigidas expresamente a dar respuesta a los requerimientos de la emergencia ocupacional sino que, más aún, se ha orientado el programa de Gobierno para que cada política, cada organismo, cada responsable de una acción, tenga como objetivo su contribución a la generación de empleo actual y futuro.
- Esto significa responder a las urgencias sociales del presente y, paralelamente, consolidar nuestras posibilidades de crecimiento y justicia social, en el mundo en transformación que caracteriza al tercer milenio.
- Esta propuesta requiere también reconocer la existencia de un país heterogéneo con fuerte **conciencia federal** y, en consecuencia, la necesidad de aplicar, con total convicción, instrumentos de modernización y participación de las Provincias y los Municipios, **para la construcción de un país equilibrado regionalmente** mediante el aprovechamiento de las nuevas opciones productivas, el incremento del valor agregado a las materias primas de origen agrícola, ganadero, ictícola, minero y forestal y la construcción de la infraestructura necesaria para la movilización y aprovechamiento de nuestros recursos productivos.
- La decisión de asignar prioritaria atención a la política ocupacional, de propender al crecimiento armónico del país interior, de promover la transformación del sector público y la modernización de las empresas micro, pequeñas y medianas no es una propuesta circunstancial sino un testimonio de la política que debe ser instrumentada, como objetivo de un país y una sociedad dispuesta a superar un presente insatisfactorio y a construir un futuro digno.

94

Es que en el empleo se vinculan las dimensiones económicas y sociales del desarrollo.

**Económicas** por cuanto permiten a cada hombre o mujer, contribuir con su esfuerzo a la creación de la riqueza del país; **sociales** porque hacen posible el acceso a los bienes y servicios indispensables para cubrir las necesidades de los integrantes de la sociedad, mediante su participación en la distribución de los frutos de ese esfuerzo compartido.

Por otra parte, en esta particular circunstancia que enfrenta el país, la aplicación de programas de empleo implica la asignación de un ingreso a los grupos más vulnerables de la sociedad, que constituye por otra parte el principal factor de reactivación, a través de la demanda de los beneficiarios dirigida al mercado interno.

Ello contribuirá a la recuperación de la actividad productiva de la micro, pequeña y mediana empresa que, por la actual capacidad ociosa no requiere cuantiosas inversiones sino, tan sólo, capital de trabajo.

Si el desarrollo y la justicia social son los nuevos nombres de la paz, el trabajo productivo es el instrumento que permite pasar de los ideales a los hechos tangibles de la vida de la mayoría de los miembros de la sociedad y a la defensa de su dignidad.

Es por eso que, para responder con estricto sentido de justicia a una de las más importantes aspiraciones de toda la comunidad argentina, resulta indispensable poner en plena ejecución un programa de empleo, para que nuestros compatriotas dejen de transitar el laberinto de la desolación y el desempleo para volver a recorrer el camino esperanzado de la producción y del trabajo.

Una demanda de la sociedad, radica en la transparencia con que deben ejecutarse estas acciones. Además de los recaudos institucionales y jurídicos de supervisión y auditoria, resulta indispensable asegurar la activa participación de la sociedad en la determinación y validación de los beneficiarios de estos programas y en la identificación y asignación de prioridades de los proyectos productivos o comunitarios en los que habrán de participar.

Para convertirlo en realidad no sólo se han diseñado las acciones, instrumentos y medidas dirigidas expresamente a dar respuesta a los fenómenos ocupacionales sino que, como se ha señalado, se ha orientado el programa de Gobierno para que cada política, cada organismo, cada responsable de una acción, tenga como objetivo su contribución a la generación de empleo actual y futuro y para asegurar que la ejecución descentralizada a Provincias y Municipios promueva la participación responsable de la sociedad.

Estos principios y objetivos de carácter general, tienen su expresión concreta en una serie de acciones, cuyos principales componentes se presentan en el siguiente:

## **Esquema de propuestas sobre empleo y desarrollo**

### **Política de empleo y efecto empleo de la política general de Gobierno**

#### **RESPUESTAS A LA URGENCIA SOCIAL**

##### **Programas de empleo de emergencia**

---

- Programa Jefes y Jefas de Hogar
- Infraestructura económica y social
- Redes de agua y cloacas
- Forestación
- Actividades productivas estacionales
- Mantenimiento y mejora vías ferroviarias
- Mejoramiento caminos secundarios
- Defensas y taludes en zonas inundadas

95

##### **Reactivación económica**

---

- Construcción y obra pública
- Microempresas asociadas a la vivienda y su mantenimiento

##### **Empleo para grupos poblacionales específicos**

---

- Jóvenes
- Adultos desocupados
- Abuelos capacitadores -Recuperación de capital humano y de la dignidad personal
- Personas con capacidades especiales
- Atención y acompañamiento en hospitales
- Turismo - Jóvenes guías en todo el país

## EMPLEO EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN

---

Inversión, tecnología, producción y empleo  
Educación, trabajo y capacitación. El rol de las empresas  
La distribución del ingreso, nivel de vida y demanda del mercado interno  
Del granero a la góndola. Ventajas comparativas y agregación de valor  
Microempresas e incubadoras  
Universidades y servicios a las Pymes (Gestión, tecnología, comercialización, asociatividad, bromatología, etc.)  
Disminución de la evasión  
Aplicación del Presupuesto Nacional por Programas con determinación de criterios de prioridad ocupacional  
Orientación de la inversión pública e impacto ocupacional

## FEDERALISMO Y EQUILIBRIO REGIONAL

---

Las nuevas opciones productivas  
Minería  
Forestal  
Pesca  
Desarrollo local y regional  
El Municipio como orientador y promotor del desarrollo  
Valor agregado a materias primas agrícolas  
Desarrollo de proveedores  
La expansión de las exportaciones

## ALGUNOS INSTRUMENTOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

---

Microempresas  
Incubadoras  
Corredores Productivos  
El país interior  
La transformación del Municipio  
Las compras del Estado Provincial

Coordinación de acciones en un **Programa Nacional de Empleo** con participación y responsabilidades de todas las áreas de Gobierno y de las organizaciones representativas de los actores sociales y de la comunidad. ●

**Jorgelina Tripaldi**

Abogada

Magister en Desarrollo Local

# Autonomía municipal con corresponsabilidad fiscal

---

**Jorgelina Tripaldi**

---

97

**E**n los últimos años se ha instalado en los municipios argentinos el reclamo a las provincias por la declaración de la autonomía municipal como una posibilidad de darse su propio estatuto y ampliar sus competencias, en cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Indudablemente esta ampliación de competencias traerá aparejado una correlativa ampliación de necesidades públicas a satisfacer por parte del gestor municipal. Dichas necesidades públicas se satisfacen con prestaciones estatales que requieren de erogaciones, lo que supone que el Estado debe contar con recursos. Esos ingresos pueden tener su origen en el patrimonio del Estado, pero mayormente, provienen del patrimonio de los particulares en forma coactiva mediante tributos. Ahora, ¿realmente una declaración de autonomía aumentaría por sí la recaudación fiscal municipal?

En las últimas décadas, la globalización se instala como un nuevo elemento que contribuye a ahondar las desigualdades, sobre todo, entre las naciones. La falta de equidad en la distribución de la riqueza, se acentúa como función directa de la globalización, donde el libre juego de las fuerzas del mercado, tienden a agravar éste, y otros problemas, como el desempleo, la nueva pobreza, la insuficiencia de los salarios, el desencanto de la población en la democracia, la desintegración social, teniendo como correlato un aumento de las necesidades públicas.

Desde el ámbito de los gobiernos nacionales, la preocupación por la globalización, se tradujo en la descentralización de los servicios públicos, delegando funciones centrales a las autoridades provinciales o locales, que se transformaron en las encargadas de satisfacer las necesidades de la población, y para lo cual no siempre se les hubo acompañado la correspondiente delegación de recursos. Por lo tanto, «necesariamente habría que establecer también un

sistema financiero que permita a las autoridades provinciales o locales llevar a cabo las actividades del caso en forma responsable y autónoma, estableciendo al mismo tiempo un sistema de incentivos para una labor más eficiente respecto al desarrollo de la región» (BENECKE-LOSCHKY, 2.001: 9).

Estos cambios han ido distorsionando la relación entre recursos y gastos, entre entes recaudadores y distribución del ingreso fiscal, llegando a generar tensiones tan extremas que se torna imprescindible discutir la reforma del sistema de recaudación y distribución de recursos, conjuntamente con la declaración de autonomía municipal.

En el ámbito local de los municipios, dependientes de las participaciones tributarias de la provincia y de la nación, se tornó imperioso asumir los experimentados instrumentos de coordinación financiera, utilizándose las leyes convenio de coparticipación federal y los pactos fiscales, con sucesivas modificaciones.

En este estado de la cuestión, debemos distinguir tres conceptos, a saber: soberanía, autonomía y autarquía. Siguiendo a NATALE (1.979:337) podemos definir a la *soberanía* como la cualidad del poder por la cual el Estado tiene potestad suprema, no admitiendo otro poder superior a él. La *autonomía* sería la posibilidad que tienen determinadas comunidades políticas de darse su propio estatuto constitutivo y regirse por él, proviniendo su existencia jurídica de una Constitución que determina el marco de sus competencias. *Autarquía* es el sistema de los centros políticos que reciben de un poder superior el estatuto que los rige.

Dentro de nuestro sistema federal, y en referencia al tesoro público, deberemos reconocer, a partir del principio de jerarquía normativa: una Nación soberana, provincias con autonomía de primer grado y municipios con autonomía de entidad acotada, debiendo lograr la armonización del sistema tributario en vista a su integración en escenarios geográficos regionales, como es el interés nacional de insertarse en el MERCOSUR.

Dijimos que la autonomía es «la posibilidad de darse sus propias normas de gobierno y administración con independencia de todo otro poder, sin revisión ni autorización por parte de otra entidad (NAVIERA DE CASANOVA, 2.001: 83)». Y JUAN MANUEL ALVAREZ ECHAGÜE (2.001:240) define al ente autónomo citando a ROSATTI, y expresa que «para que un ente pueda ser considerado autónomo debe reunir las siguientes cualidades: *Autonormatividad constituyente*: capacidad de darse su propia norma fundamental. *Autocefalia*: capacidad de elegir sus propias autoridades. *Autarcia*: autosatisfacción económica y financiera, derivada de poseer recursos propios. *Materia propia*: reconocimiento de facultades de legislación, ejecución y jurisdicción. *Autodeterminación política*: reconocimiento de garantías frente a presiones políticas». Y continúa diciendo que «solamente cuando las comunas detentan estas cinco potestades puede decirse que estamos frente a un ente que posee autonomía en el sentido que emana del art. 123 de la Ley Fundamental.»

Ahora, para discernir el marco de competencias que deberían reclamar los municipios para alcanzar una verdadera autonomía, recurrimos a la idea de correspondencia fiscal. Este concepto se refiere a un razonable equilibrio entre los ingresos y egresos propios de cada nivel de gobierno. «Se manifiesta cuando los ciudadanos electores perciben claramente, y en sus bolsillos, el costo marginal de «su»<sup>1</sup> gobierno subnacional» (LLACH, 2.001:4). Cuando los impuestos del nivel subnacional son insuficientes para cubrir el gasto público de ese gobierno, y las transferencias necesarias para restaurar el equilibrio son muy grandes, se habla de falta de correspondencia. El problema de correspondencia no depende del sistema de coparticipación, sino de la distribución de competencias de recaudación y gasto entre distintos niveles de gobier-

<sup>1</sup> Las comillas son textuales del autor en el texto citado.

no. Esta distribución de competencias afianza los conceptos de soberanía y autonomía.

El equilibrio fiscal de los gobiernos subnacionales se restaura a través de las transferencias verticales (del gobierno nacional hacia gobiernos subnacionales). Surgen, cuando por razones de eficiencia administrativa, los impuestos son recaudados por jurisdicciones centrales (LLACH, 2.001), modalidad típica de países de organización unitaria, según nos indican las experiencias internacionales.

Lamentablemente en un sistema federal como el nuestro, los políticos locales utilizan este sistema para crear asimetrías en la información de los votantes, generándoles la idea de que el financiamiento de los gastos subnacionales lo deberá pagar la Nación, o que en definitiva los fondos provienen de otras jurisdicciones. Comenta PIFFANO (1.999), que se ha demostrado que las instituciones políticas transforman la relación económica beneficio-costos, en otra beneficio-costos político, que alteran las percepciones de los ciudadanos, produciendo sesgos en la información. Esto lleva a los votantes a realizar elecciones sociales ineficientes.

La descentralización, entendida como la posibilidad de delegar o transferir poder de decisión desde un gobierno central a los gobiernos subnacionales, tiene como objetivo la mejora en la eficiencia asignativa ligada a la mayor cercanía de los individuos, que expresan las preferencias sociales con su voto, con relación a aquéllos que actúan como sus representantes en los gobiernos encargados de generar la provisión de los bienes públicos (PIFFANO, 1.999). Con esto se evitarían sesgos en las elecciones sociales y se reducirían las rentas de los políticos.

La Reforma del Estado sugiere un mayor grado de descentralización de funciones, y conlleva junto con la declaración de autonomía municipal, las reformas financieras e impositivas a nivel nacional y provincial, sin olvidar el municipal, en función directa con dicha descentralización de servicios; lo que condicionará a los municipios en cuanto a la ampliación de sus funciones y de su capacidad impositiva, en relación con la Ley de Coparticipación Federal.

Descentralizando funciones, encontraríamos niveles subnacionales, que podrían ser actores determinantes del gasto y el recurso público. Se reforzaría el vínculo impuesto-beneficio, alentando la recaudación local (accountability), y el concepto de autonomía fiscal y política, consagrado en la Constitución Nacional.

En cuanto a la organización política, como afirman BENECKE y LOSCHKY (2.001: 9); «en la teoría de la constitución financiera se discuten dos modelos opuestos, el sistema unitario y el sistema federal. En el sistema unitario existen dos niveles, el nacional y el local, entre los cuales se busca una coparticipación financiera. El modelo federal intercala un nivel entre el gobierno central y el local, que es el de la provincia». El federal es el vigente en nuestro país. Las competencias ejecutivas y legislativas de las provincias argentinas exigen un cierto financiamiento para dar vida al principio de subsidiariedad y para realizar las labores necesarias a nivel provincial y local (BENECKE-LOSCHKY, 2.001). Este financiamiento se logra a través de las leyes de coparticipación federal, que en nuestro país presentan un sistema redistributivo, con alto grado de discrecionalidad en el reparto de parte de las autoridades nacionales, absorbiendo la mayor parte de los impuestos recaudados en el nivel central.

En los últimos años, se ha producido en buena parte del mundo un revivir del federalismo. La idea tradicional, sostiene que el federalismo alinea los incentivos de los funcionarios y los ciudadanos al mejorar la información de sus preferencias y al incrementar la competencia. Los revisionistas en cambio, sostienen que el federalismo acarrea dificultades de manejo y ajuste macroeconómico, resistencias a las reformas en los gobiernos locales, riesgo moral asociado a la demanda de salvatajes por el gobierno central, y subrayan la necesidad de crear condiciones para que existan restricciones presupuestarias fuertes (LLACH, 2.001).

Pero, mientras exista separación entre quienes toman las decisiones de gastar y quienes

toman las decisiones de recaudar, más alejados nos encontramos del principio de correspondencia fiscal. Lo que acarrea como consecuencia: a) Pérdida de significación de todo proceso político, debilitamiento de la ciudadanía que se percibe sin poder de decisión, y auge de la corporación de los políticos. b) Restricciones presupuestarias débiles. c) Problemas de eficiencia del gasto público. d) Comportamientos colusivos referentes a la tributación entre las autoridades y los sectores con poder de presión (LLACH, 2.001).

## La autonomía municipal en la Constitución Nacional y en Santa Fe

Afirmaba ALBERDI en 1.852 que *«El Tesoro y el Gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente. El país que no puede costear su Gobierno, no puede existir como nación independiente, porque no es más el Gobierno que el ejercicio de su soberanía por sí mismo.»*<sup>2</sup> Siguiendo este concepto, podemos afirmar que «sin tesoros municipales tampoco puede existir autonomía en el ámbito menor del Gobierno local» (CASÁS, 2.001: 13).

El tema de la autonomía con corresponsabilidad fiscal en el plano del gobierno local, importa institucionalizar el artículo 123 de la Constitución Nacional de 1994, que ha dispuesto que las Constituciones Provinciales, además de dar satisfacción a los principios históricos ya contemplados por el art. 5º, tendrán que sancionar sus constituciones provinciales «asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero».<sup>3</sup> Surge claramente que dicha imposición es una condición para que el gobierno federal garantice el goce y ejercicio de sus instituciones.

El principio general respecto a la potestad tributaria en nuestro derecho constitucional es que las provincias poseen derecho tributario originario, delegando ciertas materias exclusivas (gravámenes aduaneros, contribuciones directas por tiempo determinado) en el poder federal que son expresamente enumeradas en la Constitución Nacional. Luego, las provincias dentro de sus facultades reservadas (establecen contribuciones directas e indirectas), derivan a los municipios ciertas potestades tributarias, quedando los municipios subordinados a la legislación provincial. A partir de la reforma de 1.994 la Constitución establece que la Nación y las provincias tienen facultades concurrentes en materia de contribuciones indirectas.

Ahora, dentro de los límites constitucionales actuales, ¿qué grado de autonomía alcanzarían las municipalidades?

## Limitaciones constitucionales para el poder tributario municipal

Las primeras limitaciones las encontramos en *Estatuto constitucional de derechos y garantías del contribuyente* (LUQUI 1, 1.953: 16; LUQUI 2, 1.993: 23), dentro del que se enumeran los siguientes principios, derechos y garantías (CASÁS, 2.001):

### 1. Legalidad formal-material o reserva de ley tributaria

<sup>2</sup> ALBERDI, JUAN BAUTISTA, 1852. «Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina», 2ª Edición. Valparaíso. En «Prefacio» de *Derecho tributario municipal. Perfiles constitucionales del Municipio. Tasas. Gestión y recaudación. Tributación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2.001: 13. Ad-Hoc Editores S.R.L. Buenos Aires.

<sup>3</sup> *Constitución de la Nación Argentina* con la Reforma de 1994, 1994. Universidad Nacional de Rosario (UNR) Editora.



2. Indelegabilidad legislativa
3. Irretroactividad tributaria
4. No confiscatoriedad
5. Igualdad
6. Generalidad
7. Proporcionalidad
8. Equidad
9. Seguridad jurídica
10. Derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita
11. Derecho a la libre circulación territorial
12. Capacidad contributiva
13. Razonabilidad
14. Protección integral de la familia
15. Estabilidad de los beneficios tributarios otorgados por plazo determinado y con base sinalagmática
16. Tutela jurisdiccional
17. Inmunidad de los instrumentos de gobierno
18. Primacía de los tratados internacionales y de las normas dictadas como consecuencia de los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

Otra limitación surge cuando la Constitución Nacional reserva con carácter exclusivo para la Nación la implantación de *derechos de importación y exportación* (arts. 4º, 75 inc.1º y 126), y en consecuencia está prohibida a los planos provinciales y municipales.

101

El art. 31 de la Constitución Nacional establece: «Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, ...», consagrando la supremacía de la ley federal sobre el derecho local (provincial y municipal), y de la ley provincial sobre el derecho municipal.

Asimismo el poder federal puede eximir temporalmente a ciertos sujetos, materias o emprendimientos -en razón de la actividad, lugar de la inversión, etc.- de tributos nacionales e incluso provinciales y municipales, aún cuando no tenga facultad para crearlos. Fue materia de discusión judicial, pero la Corte federal invariablemente ha reconocido la potestad del poder federal, apoyándose en la supremacía de la ley federal y en la *cláusula del desarrollo, del progreso o de la prosperidad* (art. 75, inc. 18 C.N.),<sup>4</sup> bajo dos requisitos: la razonabilidad y la temporalidad.

En forma similar, el art. 125 de la Constitución Nacional habilita a las provincias para promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas

<sup>4</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, «artículo 75: Corresponde al Congreso: inciso 18: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.»

industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios, entendiendo que también las provincias pueden eximir a ciertos sujetos, materias o emprendimientos, en forma temporal y razonable, de gravámenes municipales, en razón del principio de jerarquía normativa (leyes provinciales prevalecen sobre leyes municipales).

Los niveles subnacionales de gobierno deben en todos los supuestos cumplir con el *requisito de sustento territorial* para evitar dobles o múltiples imposiciones horizontales internas. Criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia reiteradamente, y ratificado por la ley de coparticipación N° 23.548, art.9, inc.d<sup>5</sup>), que establece dentro de las obligaciones de los Estados contratantes: «...que continuarán aplicando las normas del convenio multilateral del 18/8/1977, que pretende evitar dobles imposiciones respecto al impuesto a los ingresos brutos de jurisdicción provincial, como respecto a las municipalidades que no pueden gravar actividades industriales, comerciales o de servicios en concepto de tasa de inspección u otro tributo con base en los ingresos brutos, si el contribuyente no posee un local en la jurisdicción de dicho municipio».

La *cláusula comercial*, de raíz constitucional, se refiere al tráfico comercial como al transporte de bienes o personas, entre dos o más jurisdicciones del país o con el extranjero. La limitación que surge de esta cláusula para las facultades tributarias locales fue definida por la Corte Suprema de Justicia mediante la clara diferenciación que hizo entre comercio que no es transporte —donde mayormente ha reconocido la jurisdicción local para gravar— y el transporte propiamente dicho donde, en forma reiterada, reconoció la inconstitucionalidad de los gravámenes locales.

Por el art.75 inc.30 de la Constitución Nacional, las provincias y municipalidades pueden aplicar tributos sobre actos o actividades ejercidos dentro *establecimientos de utilidad nacional* enclavados en su ámbito, siempre que con ello no interfieran en el cumplimiento de los fines tenidos en cuenta al establecerlos.

Por último, encontramos la *cláusula de los códigos de fondo*. El tribunal supremo sostiene que el derecho común dictado por el Congreso cuando establece principios básicos actúa como restricción a la potestad tributaria provincial o municipal.

Otros límites a las potestades tributarias de los municipios, los encontramos en las *Leyes de coparticipación tributaria nacionales*: tienen por finalidad la unificación de impuestos internos, a través de la adhesión de las provincias por leyes de sus respectivas legislaturas. Los estados adherentes participan en el producido de los tributos que recaudan y asumen fundamentalmente la obligación de derogar los impuestos provinciales análogos existentes y de no establecer ni cobrar desde su adhesión ningún gravamen análogo comprendido dentro del régimen de coparticipación, a fin de evitar la doble imposición. La actual ley de coparticipación N° 23.548 establece que la adhesión de las provincias importa aceptar el régimen sin limitaciones ni reservas y asumen el compromiso de no aplicar por sí, y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la ley. Las provincias pueden asumir obligaciones tributarias por sus municipios siempre que no pongan el peligro la garantía constitucional de su existencia. Argumentando a favor de la posibilidad de que la provincia asuma compromisos tributarios por sus municipios, éstos estarían aceptando tácitamente las condiciones de la coparticipación al aceptar los fondos provenientes de la misma. (BULIT GOÑI, 2.001; SPISSO, 2.001)

El art.9 inc. f), de la ley de coparticipación dispone que cada provincia adherente «se obli-

<sup>5</sup> *Anales de Legislación Argentina*. Tomo XLVIII-A, página 53 y siguientes.

ga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las municipales que no den cumplimiento a las normas de esta ley o a las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos». La referencia es a la prohibición de aplicar gravámenes análogos, y las provincias deben dar instrucciones al Banco de la Nación Argentina para que se abstenga de transferir el cupo que se corresponde a la municipalidad infractora.

El art.9 inc.g) de la ley de coparticipación consigna la obligación de las provincias de establecer un sistema de distribución de los ingresos de la coparticipación a favor de los municipios de su jurisdicción, asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.

De la obligación de no aplicar gravámenes análogos se excluyen los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/1984 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen.

También el *Convenio Multilateral en materia de impuesto sobre ingresos brutos*: que es otro mecanismo para evitar la doble imposición interna, limita la materia imponible (base imponible) a los fiscos locales. El art. 35 del Convenio Multilateral del año 1.977 determina: ... las municipalidades, comunas, y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasa, derechos de inspección o cualquier otro título cuya aplicación les sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos (se refiere a distintas provincias)... La distribución de dicho monto imponible entre las jurisdicciones citadas, se hará con arreglo a las disposiciones previstas en este Convenio si no existiere un acuerdo interjurisdiccional que reemplace la citada distribución en cada jurisdicción provincial adherida. Cuando las normas legales vigentes en las municipalidades, comunas, y otros entes similares de las jurisdicciones adheridas sólo permitan la percepción de los tributos en aquellos casos en que exista local, establecimiento u oficina donde se desarrolle la actividad gravada, las jurisdicciones referidas en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en conjunto el cien por ciento atribuible al fisco provincial. El total provincial es sólo un tope, no una base —ésta es la clave—. El Convenio no genera base imponible, sólo distribuye la base imponible surgida de la aplicación de la norma local que establece la obligación tributaria. (BULIT GOÑI, 2.001)

103

De lo dicho, podemos inferir que la principal preocupación manifiesta del legislador argentino ha sido evitar la doble imposición, manteniendo todo el poder de decisión en materia fiscal en el nivel nacional del gobierno. Aún cuando en la reforma constitucional de 1.994 se le reconoce autonomía a los gobiernos municipales, el alcance de su potestad normativa depende del grado y alcance que establezcan las provincias, que a su vez se ven inhibidas en sus potestades fiscales por las leyes de coparticipación tributaria.

Demostrado es que los municipios, por la prohibición de analogía, no pueden establecer impuestos en forma explícita como consecuencia directa de la voracidad del fisco nacional, que ha aprehendido para sí todas las hipótesis de rentas periódicas y no periódicas, los bienes singular y universalmente considerados, los consumos en forma genérica y específica, y sólo esquivando la tacha de analogía las excepciones expresamente consagradas por el legislador nacional: ingresos brutos; impuesto inmobiliario; a la propiedad, radicación o transferencia de automotores; o de sellos (CASÁS, 2.001).

Y como tampoco pueden establecer impuestos encubiertos bajo la denominación de tasa, es necesario dotar a los municipios de los recursos adecuados para que puedan financiar sus funciones. Queda al descubierto, que sin autonomía financiera, no se alcanzará la autonomía política.

De esta manera, deberemos perseguir nuevos objetivos para que la declaración de autonomía no sea meramente política, y concentrarnos en como:

1) descentralizar fuentes tributarias, afianzando la correspondencia o corresponsabilidad fiscal en los municipios; 2) perfeccionar un catastro geodésico único, perfeccionando y unificando los catastros municipales y provinciales; 3) armonizar y coordinar el sistema tributario actual, sincerando y unificando gravámenes; 4) celebrar convenios de colaboración entre los entes recaudatorios de tributos en los distintos niveles de gobierno; 5) por el principio de subsidiariedad, descentralizar la oferta de bienes y servicios públicos a favor de los municipios, ubicándolos cerca de las demandas del ciudadano; 6) afianzar la seguridad jurídica, reconociendo garantías a los contribuyentes acosados por la balcanización tributaria generada por la existencia de numerosos entes públicos territoriales, con potestad tributaria normativa; 7) *tener como objetivo final*: promover los emprendimientos económicos y la actividad interjurisdiccional, desalentada y en la mira de innumerables tasas por servicios y sobreimposiciones irrazonables y desproporcionadas, entendiendo finalmente que en épocas de globalización las empresas no compiten aisladamente, sino con el territorio (VÁZQUEZ BARQUERO, 1.999).

## Conclusiones

La Constitución Argentina establece el régimen **federal** de gobierno, en el que encontramos tres niveles: nacional, provincial y municipal, que están atravesando crisis financiera. Esta crisis, sumada a los problemas de competitividad que afectan el crecimiento de la economía, podemos señalarlas como las dos principales causas de la recesión que afecta a nuestro país. Si bien existen causas externas —valorización de la divisa norteamericana, declaración de default financiero por parte de autoridades nacionales, inexistencia de crédito internacional—, la causa interna fundamental ha sido un excesivo aumento del gasto público en la última década, incompatible con el régimen de convertibilidad.

La **Constitución** de 1.853 que había establecido el principio de separación de fuentes de origen tributario entre Nación y provincias, respetando el sistema federal, fue prontamente modificado. En 1.891 la Nación establece impuestos al consumo bajo el nombre de impuestos internos para paliar una grave crisis económica por un período de 3 años, que se prorrogó en 1.894, pese a la oposición de las provincias. Este sistema se mantiene hasta 1.935, año en que se unifican los impuestos internos a través del sistema de ley-convenio, manteniendo la facultad de recaudación en el gobierno central.

El sistema se consagra constitucionalmente en la reforma del año 1.994 bajo el régimen de coparticipación de impuestos, centralizando la recaudación de la mayoría de los tributos en el gobierno federal con participación de lo obtenido a los gobiernos provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Comprobamos que en nuestra historia, el objetivo primordial y casi único de la legislación argentina ha sido centralizar en el nivel nacional de gobierno la política fiscal y la recaudación tributaria, bajo la excusa de crisis financieras nacionales transitorias y/o con el objeto de evitar la doble imposición. En los hechos, no sólo continuaron las crisis económicas y siguen

existiendo tributos gravando la misma base imponible, sino que además el sistema es complicado y confuso para el contribuyente, como para la Administración.

La realidad nos indica que es la dimensión del gasto público y su financiamiento, lo que ha conducido a los sucesivos gobiernos nacionales desde hace décadas, hacia una abierta tendencia a centralizar la recaudación y distribución de los recursos fiscales en el nivel superior de gobierno a partir de las leyes de coparticipación federal, con el objeto de obtener recursos para financiar el continuo aumento del gasto público. De esta forma, los niveles inferiores de gobierno fueron perdiendo autonomía financiera, dependiendo del Estado central, quedando los gobiernos subnacionales imposibilitados para tomar decisiones trascendentes en políticas públicas, si no cuentan con el acuerdo del poder nacional, incluidas las políticas de desarrollo económico local de sus propios territorios. A esto debe sumarse la tendencia de los gobiernos locales de exigir mayores participaciones de recursos a los niveles superiores, en lugar de intentar generar propios, y/o de utilizar los disponibles en asignaciones presupuestarias más eficientes para generar desarrollo endógeno.

En nuestra provincia de Santa Fe, la **autonomía municipal** consagrada en 1.994 no tuvo su correlato en una reforma de la Constitución. Por otro lado, si bien la Constitución Nacional reconoce autonomía a los gobiernos municipales, determina que son las provincias las que deben establecer el alcance de la potestad normativa municipal, incluida la tributaria, siendo que las provincias han delegado su potestad impositiva en el nivel nacional por las leyes de coparticipación fiscal.

Quedamos entonces, ante el desafío del rediseño del sistema tributario en los tres niveles de gobierno, a través de una nueva estructura impositiva y un nuevo convenio de coparticipación federal de impuestos, recalcando que debe incluir al municipio, con el objetivo de dotar a cada nivel de gobierno de recursos propios en relación directa con una clara asignación de funciones. Se lograría fortalecer la correspondencia fiscal y política, y hacer realidad el sistema federal y la autonomía municipal.

A nivel internacional, ha surgido una tendencia hacia el federalismo que considera que «alinea los incentivos de los funcionarios y los ciudadanos al mejorar la información de sus preferencias y al incrementar la competencia» (LLACH, 2.001:3). Dentro del régimen federal y a fin de evitar los peligros de excesivo endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales que pueden derivar en una crisis fiscal global, se pueden establecer restricciones presupuestarias fuertes. Para fortalecer esta opinión, consideramos que el peligro de endeudamiento es mayor cuando el proceso de descentralización se basa en transferencias de ingresos verticales, y no en recaudación propia. «Más aún, desaparecen buena parte de las razones que aconsejan la descentralización: cuando el mayor gasto regional o local se disocia totalmente del esfuerzo tributario local, no hay razón para esperar que se desarrolle control comunitario sobre el gasto local, ni que éste resulte más eficiente que el gasto nacional» (PERRY-HUERTAS, 1.997:73).

Por lo tanto es aconsejable que se establezca un límite al endeudamiento local, tomando como parámetro el monto de la propia recaudación. De este modo se evitaría el peligro de pedidos de rescates de deudas públicas de niveles inferiores de gobierno en bancarrota, hacia

***...en nuestra historia, el objetivo primordial y casi único de la legislación argentina ha sido centralizar en el nivel nacional de gobierno la política fiscal y la recaudación tributaria, bajo la excusa de crisis financieras nacionales transitorias***

niveles superiores que deben asumir dichos compromisos para evitar la pérdida de confianza de los organismos financieros nacionales o internacionales, y de la opinión pública general.

De esta manera, la **autonomía** consagrada por la Constitución, debería entenderse inclusiva de la facultad que posean los municipios de autodeterminarse en materia financiera y tributaria, no sólo en el sentido de poder administrar los recursos, sino que deben contar con competencias de recaudación y gastos suficientes para hacer frente a las funciones que le son inherentes, considerando que esas mayores competencias de recaudación y gastos deben provenir de la distribución de facultades fiscales en los tres niveles de gobierno y del rediseño de las leyes de coparticipación, haciendo realidad el principio de **corresponsabilidad fiscal**. ●

### Bibliografía:

- BENECKE, DIETER W.-LOSCHKY, ALEXANDER, 2001. Prólogo en *Descentralización y Coparticipación*. Editores Benecke-Loscky. CIEDLA. Konrad Adenauer. Buenos Aires.
- BULIT GOÑI, ENRIQUE G., 2001. «Naturaleza Jurídica de los Municipios. Exigencias de la Ley de Coparticipación Federal en materia de Tributos Municipales» en *Derecho tributario municipal. Perfiles constitucionales del Municipio. Tasas. Gestión y recaudación. Tributación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ad-Hoc S.R.L. Editor. Primera Edición. Buenos Aires.
- CASÁS, JOSÉ OSVALDO, 2001. *Derecho Tributario Municipal. Perfiles constitucionales del Municipio. Tasas. Gestión y recaudación. Tributación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ad-Hoc S.R.L. Villela Editor. Primera Edición. Buenos Aires.
- LLACH, JUAN J., 2001. Un nuevo contrato fiscal federal. Una reforma para mejorar la competitividad, la correspondencia fiscal, el federalismo y la democracia representativa. Trabajo presentado a la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires, del 14 al 16 de noviembre de 2.001.
- LUQUI, JUAN CARLOS 1, 1953. La Obligación tributaria en el derecho argentino. *Revista de Ciencias Económicas y Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas*. Año XLI, serie II, n° 41. Buenos Aires.
- LUQUI, JUAN CARLOS 2, 1993. *Derecho constitucional tributario*. Editorial Depalma. Buenos Aires.
- NATALE, ALBERTO A., 1.979. *Derecho Político*. Editorial Depalma, Buenos Aires.
- PERRY, GUILLERMO; HUERTAS, MARCELA, 1997. «La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia». En *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo*. Krause-Junk. CEPAL/GTZ
- PIFFANO, HORACIO, L.P., 1999. «Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina». *Documento 27*, elaborado para el Consejo Empresario Argentino. Noviembre de 1.999.
- SPISSO, RODOLFO R., 2001, «Naturaleza jurídica de las tasas municipales. Hecho imponible. Monto de las tasas. Sustento territorial. Cuestiones Procesales en la acción de impugnación de las tasas municipales. Competencia de la justicia federal» en *Derecho Tributario Municipal. Perfiles constitucionales del Municipio. Tasas. Gestión y recaudación. Tributación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ad-Hoc S.R.L. Editor. Buenos Aires.
- VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO, 1999. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Editorial Pirámide. Madrid.

**Diego A. Giuliano**

Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales.  
Director del Centro de Estudios de Derecho  
Constitucional, Público Provincial y Municipal de la  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario.

# La construcción del espacio interlocal: un desafío de la próxima década

---

**Diego A. Giuliano<sup>1</sup>**

---

107

*«Construida a escala equivocada... incapaz de abordar problemas interrelacionados, incapaz de mantenerse a la altura del impulso acelerador, incapaz de habérsela con elevados niveles de diversidad, la sobrecargada y anticuada tecnología política de la Era Industrial se está desmoronando ante nuestros ojos.»*

ALVIN TOFFLER  
«La Tercera Ola»<sup>1</sup>

## I. El modelo Argentino

**L**a Nación Argentina es un estado de tipo federal tradicionalmente caracterizado por la coexistencia, en armonía o en conflicto, de dos poderes básicos: el poder central o federal, y los poderes locales o provinciales.

El Pacto Fundamental de 1853, forjado sobre el yunque del federalismo, ha sufrido las «disminuciones» de una larga y abundante fenomenología: prácticas intervencionistas reiteradas del Gobierno Central, restricciones al poder de policía local, negación de las autonomías provinciales y municipales, políticas de localización de inversiones altamente concentradas, y entre más, la repetitiva apelación a la «emergencia» de toda clase (militar, sanitaria, habitacional, económica, financiera, social y hasta cultural) para la justificación de cada una de las maniobras de dependencia unificadora a la que fueron sometidas las provincias y los

---

<sup>2</sup> TOFFLER, ALVIN, *La Tercera Ola*. Barcelona, (España. 1992). Plaza & Janes Editores, pág. 473.

municipios argentinos.

Los resultados eran previsibles y están a la vista: en un siglo y medio de marcha institucional, durante la plena vigencia de la Constitución Nacional de 1853 y peor aún, durante las violaciones a la que la misma Constitución fue sometida por los denominados Gobiernos de Facto, se ha concluido en uno de los procesos paradójicos de concentración de población, riqueza y pobreza más impactantes del mundo moderno.

Así es que en el uno por ciento (1%) del territorio argentino, comprendido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos bonaerenses aledaños, la ciudad de La Plata, Berisso y Ensenada, se instala nada menos que el treinta y siete por ciento (37%) de la población total del país, se consume aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) de la energía que se genera en la Argentina, se agrupa el cincuenta y cuatro por ciento (54%) del personal ocupado y se origina el cincuenta y siete por ciento (57%) de la producción total. Estos guarismos, en más o en menos, permanecen intactos en los sucesivos censos económicos y de población.<sup>2</sup>

La enfermedad está identificada: se llama «gigantismo» o «macrocefalia», una suerte de «deformante reuma institucional», contagioso y desbastador. Es este el diagnóstico casi unánime, pero la caprichosa permanencia de esta patología, resulta también la prueba irrefutable de la colosal impotencia que padecemos para el hallazgo de un remedio curativo de semejante proceso de concentración.

Por múltiples y poderosas razones, después de 150 años de federalismo nominal, no se ha realizado la corrección decisiva de la actual estructura demográfica argentina, ni hemos arribado a la rectificación de las distorsiones que viene sufriendo el sistema federal, antes y después de la sanción de la Constitución de 1853-60 y sus reformas.

La revisión constitucional nacional de 1.994, en sentido ideal, mejoró las bases de la relación entre las Provincias y la Nación, completando el diseño federal del país.

Teóricamente, resulta en la actualidad más claro el sustento de la coparticipación impositiva, el dominio provincial de los recursos naturales, la gestión internacional de los poderes concurrentes y reservados de las provincias y el «objetivo» congresional de «proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio», promoviendo «políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones».<sup>3</sup>

Los malos augurios que representa esta desordenada e inarmónica distribución de la población argentina y el impacto lesivo que ello significa para la consolidación del desarrollo y la unidad nacional, de hecho, no nos pertenecen.

Justo José de Urquiza, en su mensaje al Congreso Nacional de 1854, profetizaba con lucidez propia de estadista lo siguiente: «Escasa y diseminada sobre una superficie de más de veinticuatro mil leguas cuadradas, nuestra población forma de las provincias átomos sin cohesión ni gran valor social, que sobrenadan en ese inmenso espacio... **Nuestros disturbios pasados están fundados sobre esa inoportuna disposición de las poblaciones; nuestras futuras discordias vendrán de esa misma causa; y si alguna vez ha de desfallecer el espíritu nacional, de esa misma causa ha de provenir tan gran mal**» (el resaltado nos pertenece).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> LUNA, FÉLIX. *Buenos Aires y el país*. (Buenos Aires, 1982). Editorial Sudamericana, pág. 189.

<sup>3</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, Artículo 75°, inciso 19, segundo párrafo.

<sup>4</sup> ALVAREZ, JUAN, *Las guerras civiles argentinas y el problema de Buenos Aires en la República*. Estudio preliminar de ROBERTO CORTÉS CONDE. Colección Nueva Dimensión Argentina. (Buenos Aires, 2001). Editorial Taurus, pág. 57.



## II. La realidad local

En Argentina, la realidad municipal es de lo más prolífica y dispar. En un país que posee más de cuatro millones de Kilómetros cuadrados (4.000.000 Km<sup>2</sup>); que abarca selvas, llanos, desiertos, estepas, mares y montañas, con climas templados, fríos, subtropicales y tropicales; que es tributario de diferentes culturas autóctonas y que ha sido poblado por vastas corrientes de inmigrantes de diferentes puntos del planeta, naturalmente, los municipios son extremadamente distintos entre sí.

En el caso de la Provincia de Santa Fe y en escala, la diversidad también resulta la regla.

Para dar debida cuenta de las dimensiones territoriales, cabe inferir que en este estado argentino (Santa Fe), compuesto por un territorio de ciento treinta y tres mil setenta y cuatro kilómetros cuadrados (133.074 Km<sup>2</sup>), cabe hipotéticamente y de manera simultánea, el Reino de Holanda (41.526 Km<sup>2</sup>), el Reino de Bélgica (30.518 Km<sup>2</sup>), Suiza (41.285 Km<sup>2</sup>), la Región italiana del Veneto (18.364 Km<sup>2</sup>) y Andorra (453 Km<sup>2</sup>).

Con el fin de realizar, un análisis fundado de esta compleja situación institucional, daremos cuenta de los datos de la realidad municipal santafesina, desde una focalización demográfica y meramente distributiva.

Una sistematización, de acuerdo con las características centrales en común y la población en la Argentina, permite distinguir entre:

- **Municipios rurales:** hasta 2.000 habitantes.
- **Municipios chicos:** 2.000 a 10.000 habitantes.
- **Municipios grandes:** 10.000 a 100.000 habitantes.
- **Ciudades intermedias:** 100.000 a 250.000 habitantes.
- **Áreas Metropolitanas:** más de 250.000 habitantes.

109

Esta amplia clasificación, tiene su correspondencia en todo lo ancho y lo largo de la Provincia de Santa Fe; un rico espacio cívico conformado por trescientas sesenta y tres (363) unidades locales, distinguidas de la siguiente forma:

- Dos (2) Municipalidades de Primera Categoría (Áreas Metropolitanas): Rosario y Santa Fe.
- Cuarenta y seis (46) municipios de Segunda Categoría (municipios grandes y ciudades intermedias) y,
- Trescientas quince (315) Comunas (municipios chicos y rurales).

De los 3.000.548 habitantes de nuestra Provincia, según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas correspondiente al año 2001 (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos-IPEC.), el 78,99 %, es decir, 2.369.884 habitantes, se concentran en las ciudades de más de diez mil (10.000) habitantes.

La realidad municipal en la Provincia de Santa Fe, en cuanto a la distribución de la población en el territorio, padece la siguiente patología: existen 2.369.884 personas viviendo en las cuarenta y ocho (48) ciudades de la provincia (es decir, el 78,98% de la población), mientras que sólo el 21 % de los habitantes (630.664), viven en las localidades de menos de 10.000 habitantes.

Así es que:

- Ciento treinta (130) Comunas de la Provincia, no alcanzan la cifra de mil habitantes que en 1812, si aceptamos el parámetro comparativo, los autores de la primera Constitución española contemporánea, consideraron como el número mínimo deseable para la conformación de un Municipio.

- Una (1) población santafesina (Juan de Garay, en el Departamento 9 de Julio), no alcanza los cien (100) habitantes.
- Veintiséis distritos (26) están entre los cien (100) y los doscientos cincuenta (250) habitantes.
- Cuarenta y dos (42) poblaciones están entre los doscientos cincuenta (250) y los quinientos (500) habitantes;
- y Sesenta y un (61) Comunas tienen una población entre los quinientos (500) y los mil (1000) habitantes.

Sólo en las ciudades de Rosario (908.399 habitantes) y Santa Fe (369.046 habitantes), viven 1.277.445 personas, es decir, el **42,57 % de la población total de la Provincia**.

Estas cifras se alteran cuando consideramos la población de los grandes bloques metropolitanos.

En el conglomerado sureño «Gran Rosario», que incluye a las ciudades de Rosario, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Villa Gobernador Gálvez, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Puerto General San Martín, Roldán y San Lorenzo; y la Comuna de Soldini, **se asienta el 38,81% de la población de la Provincia (1.164.800 habitantes)**.

La importancia de la concentración demográfica del área rosarina se hace evidente, si se analiza la incidencia de la superficie y de la población del Gran Rosario en las de la provincia. **Los 692 Km<sup>2</sup> en los que se asienta el Gran Rosario, representan el 0,47% de la superficie del territorio provincial.**

Luego, en el conglomerado central ribereño «Gran Santa Fe», compuesto por las ciudades de Santa Fe y Santo Tomé, y las Comunas de Recreo, San José del Rincón y Sauce Viejo, viven 456.017 habitantes, es decir el **15,19 % de la población provincial**.

Así como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los partidos bonaerenses aledaños (el 1% del territorio argentino), se instala nada menos que el 37% de la población total del país, en el «Gran Rosario» (que recordamos, representa sólo el 0,47% de la superficie provincial), se asienta el **38,81% de la población total de la Provincia**.

Es innegable que el proceso contradictorio de centralización de población, riqueza y pobreza, visto en el ámbito nacional y dramáticamente en el conurbano bonaerense, se repite irónicamente en nuestros contornos provinciales. La relación es idéntica y alarmante.

Se trata de una enfermedad conocida y en nuestro caso, duplicada: **macrocefalia bicéfala**: es decir, distribución concentrada de la población en dos puntos geográficos en los que se instalan el **54%** de los habitantes santafesinos.

Las causas de este fenómeno son múltiples, entre ellas, las dolorosas migraciones internas y un desarrollo económico-social, inarmónico, desequilibrado e inequitativo.

La problemática de cada municipio es diferente si se considera que coexisten localidades como Rosario y Santa Fe, Rafaela (80.407 h.), Villa Gobernador Gálvez (79.512 h.) y Venado Tuerto (70.813 h.); con Comunas como Maua (102 h.), San Bernardo (105 h.), o Juan de Garay con menos de cien habitantes (cuarenta y seis, precisamente).<sup>5</sup>

La simple exposición de estos datos hace suponer la dificultad, y en algunos casos, la impo-

<sup>5</sup> Datos estadísticos recogidos del Censo Nacional 2001. INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (IPEC).

<sup>6</sup> CALONGE, A., GARCÍA, J.A. y GONZÁLEZ, T., *Autonomía y Municipios. Descentralización y Coordinación de Competencias*. Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid, (España,1995)., pág. 108 y ss.

sibilidad de que en varios distritos, pueda llevarse a cabo una auténtica y plena gestión autónoma de sus respectivos intereses locales, en las condiciones de economía y eficacia que demandan la Constitución Nacional y el sentido común.<sup>6</sup>

### III. Hacia la articulación de un sistema de autonomía sustentable

La autonomía municipal, en el estado actual de nuestra ciencia, deberá compatibilizarse con la aparición de nuevos paradigmas que en algún caso, exigirán suplementar el concepto teórico de autonomía, y en otros, directamente superarlo.

La unidad local contemporánea, en su potencial condición autonómica plena, dada su heterogénea diversidad y en función de su tamaño, cantidad de habitantes, capacidad de articulación, ubicación y competencias, presenta, al menos, dos problemáticas específicas y si se quiere, paradójicas.

En el seno de nuestro territorio nacional y provincial conviven algunas comunidades de gran volumen, desproporcionadas y crecientemente ingobernables, con otras que por ser muy pequeñas y aisladas, carecen de la escala adecuada y por lo mismo, resultan idénticamente ingobernables.

Analicemos una experiencia histórica, en este punto relevante.

La Asamblea Nacional francesa debatió en 1789 la nueva organización territorial que debía salir de la revolución, una vez abolidos todos los privilegios.

Se ofrecieron dos modelos: CONDORCET y SIÈYES defendían el gran municipio, exigiendo un mínimo de población o de extensión territorial para su constitución.

MIRABEAU propugnó, para evitar la dominación de las villas menores por las mayores, el pequeño municipio, que sería el modelo finalmente adoptado.

Se estableció que «habrá un municipio en cada ciudad, pueblo, parroquia o comunidad rural».

De los 720 municipios previstos en el proyecto de *gran municipio*, se pasó en Francia a más de 40.000 entidades.

El modelo francés se extendió exitosamente por Europa y fue adoptado también en España durante el siglo XIX, persistiendo hasta la actualidad el *pequeño municipio*. La consecuencia: más de 8.000 municipios para 40 millones de habitantes.

El municipio «gigante», es evidente que en la mayoría de los casos, se mueve torpemente y no logra «contener» ni resolver la confusa maraña de sus relaciones múltiples y complejas. A los ojos de urbanistas, juristas, ambientalistas y sanitaristas, este modelo maximalista, tarde o temprano colapsa, deslegitimándose en proporción directa al incremento de su ineficacia.

Por otro lado, también resulta empíricamente comprobable la inadecuación del pequeño municipio para cumplir las funciones que a comienzos del siglo XXI se le requieren, sobre todo en materia de prestación de servicios públicos y gestión de obras, inversiones y promoción del bienestar social.

Esto ha sido objeto de discusión en diversos países.

Quienes no siguen el modelo administrativo napoleónico —Vg. Reino Unido o Suecia— han realizado mediante ley, reducciones drásticas del número de municipios a lo largo del siglo XX.

Por el contrario, en los países de influencia administrativa francesa se ha preferido solucionar el problema a través de la asociación o fusión voluntaria de los municipios existentes

(salvo Bélgica, donde la reducción sí se ha operado por ley).

En gran parte de los Estados europeos se han realizado reestructuraciones de las administraciones locales, en los últimos treinta años.

Una mirada a las cifras de los municipios en diversos países europeos en los años iniciales del movimiento reformador y en los finales del mismo, ya en la década del setenta, nos da una idea de la amplitud y profundidad de este fenómeno, cuando lo principal parece estar marcado por la **fusión de municipios**.

Así, por ejemplo, los 2.500 municipios existentes en Suecia en 1950, pasan a ser 279 en 1980; los 1.387 de Dinamarca en 1961, eran simplemente 275 en 1974; los 744 Municipios de Noruega, al final de la década de los cincuenta, se han convertido en 443 también en 1974.

Los 2.359 Municipios de Bélgica, quedan reducidos en 1976 a 596; los 24.512 Municipios que tenía la República Federal de Alemania en 1959, han pasado a ser 8.514 en 1978; y los 1.349 Municipios de Gran Bretaña en 1950, son sólo 521 en 1975. Obsérvese que estos países no pertenecen al sistema de administración local típicamente latino.

En cuanto a los países latinos, han resistido la supresión de Municipios y no se han dejado dominar fácilmente por el ímpetu de los reformadores. Las fusiones han sido evidentemente escasas.<sup>7</sup>

España contaba con 9.625 municipios en 1940 y 8.049 en 1978. Las cifras de Francia revelan que el decrecimiento ha sido pequeño, contando en 1980 con 36.423 Municipios. En Italia, como contrapunto, se ha observado un crecimiento de los Municipios, que de 7.810 en 1950 pasa a 8.565 en 1972.

El caso de España demuestra una clara estabilidad de su mapa municipal, incluso en los años de la dictadura, cuando el estado, dotado de un poder sin prácticas limitaciones frente al municipio, suprime 180 municipios en 20 años.

La atmósfera democrática revierte la tendencia: entre 1981 y 1989 se pasa de 8.022 a 8.072 municipios. «La cifra, dice LUIS MORELL OCAÑA, nos pone de relieve que las municipalidades son una suerte de criaturas históricas, resistentes a las mutaciones que la propia historia les va proporcionando; no son solamente la herencia del pasado, son permanencias institucionales, enseñanzas de la historia que llegan hasta la actualidad».

En países como Bélgica, Alemania e Italia se ha establecido un mínimo de cinco mil habitantes para la existencia de municipios autónomos.

Notablemente, en Portugal, Galicia y Asturias, se ha desarrollado una acertada política de demarcación por la que cada Municipio abarca una amplia extensión territorial con multiplicidad de núcleos poblacionales, que logran un buen nivel de servicios y medianamente accesibles.<sup>8</sup>

Como queda demostrado, resulta difícil encontrar una fórmula precisa que sepa combinar la eficacia de la acción pública con la necesidad de preservar nuestras unidades locales y respetar sus identidades históricas, pero esta dificultad, claro está, no puede traducirse en resignación, sino más bien en una actitud realista y madura que permita encarar de una vez por todas, la farragosa pero fructífera tarea de descentralizar y coordinar competencias en aras de obtener una mejor calidad de vida en nuestros pueblos y ciudades.

<sup>7</sup> CALONGE, A., GARCÍA, J. A. y GONZÁLEZ, T., *op. cit.*, págs. 110 y ss.

<sup>8</sup> Consultar en este punto: MORELL OCAÑA, L., *El Régimen Local en la Estructura del Estado*. REDA, 1984. Págs. 378 y ss. También en INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Defensa de la Autonomía Local frente al Tribunal Constitucional*. Artículo: La autonomía local: cualidad de una colectividad o una institución. (Madrid, 1997), págs. 77 y ss.

#### IV. La Intermunicipalidad

En el caso de las comunas rurales y en el de los pequeños y medianos municipios, uno de los enemigos principales es el **minifundismo local** o la denominada «fragmentación administrativa» que se trasunta en la configuración de un defectuoso mapa municipal, es decir, demasiados municipios en su mayoría, demasiado pequeños.

La cuestión es añeja y no responde únicamente a nuestro tipo de organización. La profundización del proceso de descentralización estará condicionado, lógicamente, por esta situación.

En América Latina, se ha sostenido que los municipios son débiles (en especial, los de las ciudades medianas y pequeñas), en comparación con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se reflejan en instituciones locales consolidadas y reconocidas.

En el caso argentino, no debemos olvidar que el cincuenta por ciento (50%) de nuestros gobiernos locales tiene menos de dos mil (2000) habitantes.<sup>9</sup>

Por ello, sólo debería predicarse la autonomía plena de aquellos municipios que tengan real capacidad para ostentarla y ejercerla de manera potencialmente exitosa.

Se trata de fomentar una autonomía «responsable y sustentable», de acuerdo a la aptitud de cada comunidad para desarrollar sus competencias y articular las funciones que le son propias.

De lo contrario, estaremos imponiendo una «autonomía del fracaso», una especie de descentralización «frustrante», es decir, una autónoma y solitaria lucha por la supervivencia que más que dirigirnos a «**vivir con lo nuestro**», lamentablemente, **conducirá a muchas de nuestras comunidades a «morir con lo puesto»**.

La multiplicidad de Comunas y la escasez de medios, trae como consecuencia la proliferación de localidades cuya existencia autónoma es casi inviable, puesto que no generan los recursos suficientes y mínimos para la manutención de su estructura básica, por más pequeña y austera que fuera en su administración.

La dependencia de la asistencia provincial es absoluta.

En estos casos, debe fomentarse el **asociativismo comunal** para ejercer determinadas funciones como la prestación de servicios públicos, el tratamiento de residuos, la atención de la salud, la seguridad, el fomento de la producción, la inversión tecnológica, la adquisición de equipos o la realización de obras públicas de infraestructura.

La Intermunicipalidad, en los hechos, se trasunta en esta posibilidad de conformar organizaciones aptas para llevar a cabo empresas de importante magnitud que los municipios, individualmente considerados, no pueden llevar a cabo.

Estas formas de cooperación intermunicipal, desde la teoría o desde el pragmatismo más osado, permiten abaratar el crédito, ahorrar recursos a la hora de adquirir insumos, organizar de manera más efectiva el cobro de tasas y servicios, realizar obra pública estructural y de mayor magnitud, y adoptar una mejor estrategia para la producción y comercialización nacional e internacional de productos municipales o regionales.

#### V. La Metropolitaneidad

Frente al prototipo del pequeño y mediano municipio, aparece la realidad de el municipio combinado, conformado por varias jurisdicciones locales cuyos límites se esfuman, transfor-

<sup>9</sup> ITURBURU, MÓNICA SILVANA, *Administración y ciudadanía en los municipios argentinos*. Concurso XIV. CLAD. <http://www.clad.org.ve>

mándose en una caprichosa e irregular «mancha urbana» que entrecruza competencias, bienes, huéspedes y áreas de influencias.

Estas son las denominadas «áreas metropolitanas»: entidades locales habitualmente creadas por ley, integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas que en función de sus vínculos económicos y sociales, hace necesario la planificación conjunta y la coordinación para la prestación de servicios y realización de obras públicas.

Area metropolitana, claro está, no es sinónimo de metrópoli.

No es el «gran tamaño» de la ciudad lo que la define sino el hecho de que algunas aglomeraciones urbanas complejas, formadas por distintas unidades territoriales administrativas, constituyen una unidad de funcionamiento y gestión. Esto se produce cuando surge una especie de huella o borde que sobrepasa los límites administrativos de una o más ciudades.

El fenómeno urbano interlocal crea de inmediato, problemas de coordinación, supervivencia, superposición de competencias, conflictos administrativos y necesariamente, políticos.

Quizá este último sea el peor de los problemas. No es políticamente simple establecer un tipo de gobierno metropolitano, puesto que su constitución efectiva significa la cesión de competencias y recursos de parte de unidades jurídico-políticas preexistentes. Son éstas quienes, a través de una profunda comprensión del asunto y en la medida de su visión o ceguera estratégica, deben ejercitar acciones concretas de solidaridad territorial, cediendo porciones de sus facultades y atribuciones actuales.

Esto no es, ni habitual ni sencillo.

Las palabras y los buenos deseos, en esta instancia se agotan y es necesaria la voluntad firme, que no es sólo reingeniería administrativa sino más bien, un acto de rediseño político y generosidad institucional.

114

Las áreas metropolitanas españolas, por ejemplo, son sujetos de recaudación tributaria de origen derivado, en cuanto que pueden establecer un recargo sobre el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles ubicados en su territorio, que no puede exceder el 0,2% de la base imponible, amén de las subvenciones estatales y los recursos que le correspondan en virtud de la ley de su creación.

Las áreas metropolitanas en América Latina, a diferencia de lo que sucede en Europa o en América del Norte, se caracterizan, salvo muy escasas excepciones, por la ausencia de un gobierno metropolitano.

Los modelos metropolitanos que disuelven organizaciones municipales o las fusionan, anexas, secesionan o agrupan, lamentablemente, no caben dentro de la órbita acotada del Artículo 124° de la Constitución Nacional, para quien las regiones no consisten en un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino solamente en una instancia blanda de cooperación y coordinación interprovincial e intermunicipal, en este último caso, sólo si nos atrevemos a estirar el principio hasta los límites que la propia Constitución nos permite.

Frente a esta discusión que pretende hacer coincidir el gobierno político y administrativo con el complejo de la problemática metropolitana, en estos días, los países fuertemente urbanizados reflexionan, dentro de una tendencia más contemporánea, acerca de la configuración de estructuras de gobierno de grandes regiones urbanas, compuestas por la aglomeración de áreas metropolitanas.

Quizás, independientemente de nuestra preocupación por la coordinación entre los municipios de las áreas metropolitanas, corresponda ahora analizar cómo establecer una estructura de gobierno que vincule a las áreas metropolitanas con el territorio y las ciudades que físicamente la circundan, y que social y económicamente, interactúan con ella.

Por ello, la metropolitanización ya no es sólo un fenómeno interlocal, sino también interprovincial e incluso, internacional.

## VI. Los desafíos de la próxima década

En la región, desde la perspectiva municipal, se aplica lo sostenido por Sergio Boisier, cuando dice que «construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva; en otra, organizada, cohesionada, consciente de la idea sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo».

Se trata de fomentar un modelo asociativo que potencia objetivos comunes y hace posible la consolidación de bloques que admiten, por su envergadura, transferencias, descentralización, cambios de competencia jurisdiccional y mayor capacidad de negociación global.<sup>10</sup>

Internet, por ejemplo, es un agente transformador del cambio y generador de las nuevas fuentes de riqueza y crecimiento.

Existen en la red innumerables sitios en el que se constituyen grupos con diversos objetivos, algunos de ellos para obtener mejores costos y condiciones de financiación en la adquisición de insumos que demandan varios consumidores. Se trata de particulares que necesitan adquirir bienes de cualquier clase, maquinarias o herramientas y que a través de Internet, se agrupan con otros que necesitan lo mismo, para adquirirlo en las mejores condiciones que proporciona el aumento del volumen de la operación.

Si esto es lo que hacen los particulares, desconocidos entre sí y a través de la red, los Municipios y Comunas pueden hacer mucho más...Pero esto es solo el principio.

Un desafío contemporáneo es replantear y adaptar el aparato municipal a las necesidades de la sociedad posmoderna.

Los Gobiernos Locales han expandido sus agendas a temas y problemáticas, antaño impensables.

115

En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (in put) que se dirigen hacia el sistema político y a las cuales éste tiene la tarea de dar respuestas (out put).

El contraste entre sociedad civil y estado, es el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas. Es a lo que Norberto Bobbio llama la «gobernabilidad de las sociedades complejas».

Dice el autor: «...una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas».<sup>11</sup>

En el caso de los municipios, más allá de la tradicional prestación de servicios públicos básicos y las cuestiones referidas a la promoción social en materia de salud, educación, cultura, turismo, juventud, género, tercera edad, deportes, vivienda, y prevención y seguridad ciudadana, corresponde hoy a su órbita ocuparse de atraer capitales externos y retener los propios

<sup>10</sup> Cobran realismo y actualidad, a pesar del tiempo transcurrido desde su enunciación, las conclusiones del Primer Seminario Internacional de Estudios Municipales de San Pablo en 1958, cuando expresaban: «1. El Municipio deberá participar de la planificación regional por medio de consorcios o convenios con las autoridades de los gobiernos nacionales, de los personalidad jurídica propia, con el objeto de la solución de los problemas comunes en la respectiva área local». MARTINS, Daniel Hugo, Regímenes municipales contemporáneos, en «El Municipio», (Mendoza, 1984). Editorial Ciudad Argentina, págs. 35 y ss.

<sup>11</sup> BOBBIO, NORBERTO, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. Traducción de José F. FERNÁNDEZ SANTILLÁN, (México, 1999). Fondo de Cultura Económica, pág. 44.

de su ejido, fomentar la actividad empresarial y la capacitación profesional, promover soluciones a la problemática ambiental, gerenciar proyectos de desarrollo y de cooperación, consolidar la inversión en infraestructura y asumir el relacionamiento del municipio con la región y con el mundo.

Es claro que las demandas aumentaron: la materia trasciende los contornos territoriales de la comuna y su jurisdicción se extiende, de manera natural e incontrastable.

Como ya lo adelantamos, un municipio incapaz e «impotente» ante esta portentosa y agobiante agenda, reduce significativamente su eficacia y resiente su gobernabilidad, hasta perder inevitablemente legitimidad democrática.

Estrechamente relacionado al tema de la gobernabilidad aparece el tema de la legitimación puesto que la ingobernabilidad produce, casi cabalísticamente, crisis de legitimidad.

Por ello, el rol del ente local ya no puede restringirse al propio de una mera entidad administrativa descentralizada respecto de los poderes provinciales, sino que debe erigirse en manifestación fundacional del Estado, tendiendo hacia una ligazón estrecha con los problemas cotidianos con los que se enfrenta el hombre común.

No se trata de ser ingenuos ni de propiciar una suerte de «pan municipalismo», sino todo lo contrario. El Municipio, teórica y prácticamente, no puede ni debe resolverlo todo, pero en virtud de las demandas que provenientes de todos los sectores de la sociedad, reclaman de él transformaciones esenciales, es necesario que disponga de instrumentos y elabore estrategias tendientes a la concreción de los cambios exigidos, respetando las esferas de toma de decisiones pertenecientes tanto a los gobiernos provinciales, como al gobierno nacional.

En un contexto de coordinación e integración, reconociéndose la autonomía local y los núcleos de decisión propios de los gobiernos nacional y provincial; y, a la vez, propiciando el establecimiento de instancias de análisis, debate y articulación conjunta, es que debemos dedicarnos, en todos los niveles, a la tarea de repensar el Municipio y así, promover su adecuación a los requerimientos de la sociedad argentina del siglo XXI.

Estas experiencias nos conducen a plantear la necesaria superación del concepto de autonomía municipal que, reconociéndola como punto de partida del sistema, debe expandirse necesariamente hacia la intermunicipalidad para el caso de los municipios pequeños, intermedios o medianos, y hacia la metropolitaneidad, para el caso de las ciudades que respondan a ese encuadre multívoco.

Quizá estos mecanismos asociativos diferenciados, constituyan el injerto que el municipio necesita para mejorar positivamente los valores de integración social y de eficacia en la gestión, que son los objetivos básicos del gobierno y del pueblo que elige.

Octavio Paz sostiene que la tarea dual de la nueva generación se condensa en dos palabras: democracia y descentralización. La democracia devolverá a la sociedad lo que le fue arrebatado; la descentralización cambiará el curso milenar de la historia.

Tarea inmensa y de larga duración, sostiene el autor de «El laberinto de la Soledad»: Tarea que, para llevarse a cabo, «requiere de un verdadero cambio no sólo en las instituciones y en los organismos políticos, económicos y culturales sino en la sociedad entera: en la moral individual y en la familiar, en las actitudes públicas y en las privadas, en la intimidad de cada uno y en el alma colectiva».<sup>12</sup>

●

<sup>12</sup> La Jornada, 10- 12 de agosto, 1988. PAZ, OCTAVIO, *El laberinto de la soledad*, cuarta Edición. (México, 1988). Ediciones Cátedra, S.A., págs. 519-520.



**ANABELLA BUSO**

Docente-Investigadora de la U.N.R y del CERIR

# La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional\*

**Incidencias en la Política Exterior y de Defensa de la Republica Argentina**

117

**Anabella Busso**

## Introducción

**L**a noción de enemigo utilizada como eje estructural de la política de seguridad nacional e internacional durante el período de guerra fría destacaba los componentes estatales y militares de la amenaza. Sin embargo esta noción de enemigo único y fácilmente identificable se vio modificada a partir de la post guerra fría donde *las amenazas se tornan difusas, transnacionales, con un menor peso de los factores militares y ya no representan a un Estado, ni se sitúan en un territorio determinado*. Dentro de esta lógica se ubican una serie de cuestiones cuyo nivel de peligrosidad se ve reflejado según sean conceptualizadas y/o percibidas como amenazas, factores de riesgo o desafíos a la seguridad. Temas como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, las migraciones masivas, la degradación ambiental y los desastres naturales ejemplifican dicha gradación.<sup>1</sup>

Por otra parte, desde los '90, los nuevos conflictos internacionales se alejaron de las reglas y procedimientos de la guerra clásica, en tanto que la gran mayoría de ellos fueron *intraestatales*, producto del enfrentamiento entre diferentes etnias, nacionalidades y tribus, así como

\* Ponencia presentada en el PRIMER FORO REGIONAL «POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA NACIONAL», realizado en el marco del proyecto *La Defensa nacional en la Agenda Democrática*, organizado por el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—

problemas domésticos que afectan la gobernabilidad democrática.

La suma de las llamadas nuevas amenazas y los conflictos intraestatales pusieron en evidencia que la *seguridad ya no es solamente del Estado, sino también de los individuos-ciudadanos*. Esto condujo al despertar de nuevos debates y a catalizar otros ya existentes. Desde una perspectiva teórica se plantea la necesidad de mejorar el paradigma de la seguridad tradicional, entendida como seguridad estatal y seguridad internacional y, a su vez, aparecen nuevos conceptos como el de seguridad cooperativa, seguridad económica, seguridad societal y seguridad humana, entre otros. El primero de ellos se basa en la generación de medidas de confianza entre los estados en el ámbito de la seguridad regional, mientras que el resto de los conceptos tienen en común la adopción de un abordaje multidimensional de la seguridad y colocan al individuo y no al Estado en el centro de las decisiones.<sup>2</sup> La operacionalización de estos nuevos conceptos se traduce en una ampliación de los actores que participan del proceso de generación de seguridad, involucrando no sólo a los tradicionales (ministerio de defensa, fuerzas armadas, fuerzas de seguridad), sino también a otras agencias estatales, a distintos tipos de organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, a los individuos.

Finalmente, debemos subrayar que las *instituciones internacionales* con responsabilidad para garantizar la paz y la seguridad internacionales que se crearon con posterioridad a la segunda guerra mundial enfrentaron esta nueva situación con normas e instrumentos insuficientes y, aún hoy, debaten sobre su modificación tanto legal como operativa. En este marco se destacan las consecuencias que devienen de las disputas entre el principio de no intervención y el llamado deber de injerencia, que se reflejan con distintas variantes en la Organización de Naciones Unidas y el sistema de seguridad hemisférico.

118 Los factores que explican los cambios arriba mencionados son numerosos e incluyen, entre otros, el fin de la lógica bipolar y su impacto en las acciones de Estados Unidos como potencia mundial y las consecuencias negativas del proceso de globalización —tales como el debilitamiento del Estado, el incremento de la pobreza, el aumento de las disputas entre nacionalidades y el ascenso de las rivalidades inter-culturales—. Consecuentemente, el objetivo de este trabajo consiste en analizar cómo algunos de estos factores repercuten a nivel mundial y especialmente sobre la región latinoamericana, partiendo de la base de que su comprensión es un requisito necesario para poder avanzar en el diseño de una política exterior y de defensa.

Para tal objetivo abordaremos en primer lugar la política de los Estados Unidos después del fin de la bipolaridad, para pasar posteriormente a realizar algunas reflexiones sobre el debilitamiento del Estado y el incremento de la pobreza, y cómo todo esto repercute sobre la seguridad en América latina e interfiere en el diseño de la política defensa de un país como la República Argentina. Finalmente, destacamos que la perspectiva de análisis corresponde al ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales y que el mismo nos permite abordar adecuadamente nuestro supuesto básico sobre la *estrecha relación entre política exterior y política de defensa*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Una caracterización de las nuevas amenazas a nivel regional aparece en SERRANO, MÓNICA, «América Latina: la nueva agenda de seguridad», *Foro Internacional*, Vol. XXXVIII, N° 1, Colegio de México, México, enero-marzo 1998 y en FERREIRA PINHO, JUAN, «Impacto de las nuevas amenazas en el contexto regional», *Nuevas Amenazas a la Seguridad*, Instituto de Defensa, Cooperación y Seguridad Internacional del Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina, y la Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.

<sup>2</sup> Para una descripción de las principales líneas de debate ver DIAMINT, RUT, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2002, especialmente el capítulo 2.

## Problemas de seguridad a nivel global

### a. El fin de la bipolaridad y el rol de los Estados Unidos

Los académicos no han alcanzado un acuerdo sobre las características estructurales del sistema internacional durante el período de post guerra fría, ni aún después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Las opiniones señalan desde la existencia de un orden unipolar, pasando por la idea de HUNTINGTON (1999) de un orden uni-multipolar hasta quienes destacan que, más allá del enorme poder militar de Estados Unidos, el mundo tiende hacia una conformación multipolar. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad mundial con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004 el terrorismo internacional aparece como la principal amenaza de carácter global, aunque la percepción sobre la inminencia de un ataque varía de acuerdo a las distintas regiones del mundo y existe, además, un creciente desacuerdo sobre las estrategias de Washington para luchar contra este flagelo.

Entre los factores que explican esta situación debemos destacar todos aquellos vinculados a la forma en que Washington maneja su poder, o dicho en otras palabras, la manera en que los Estados Unidos «*gestiona la unipolaridad*». Si bien este país posee atributos de poder que permiten calificarlo como superpotencia desde la segunda posguerra y a su política exterior como hegemónica o imperial, la manera en que las distintas administraciones han diseñado y ejecutado su política externa y su política de defensa resulta un dato central para el análisis de las cuestiones de seguridad internacional dada la influencia de la misma a nivel mundial.

En este marco podríamos afirmar que durante la guerra fría la dupla política exterior / política de defensa fue inseparable y se basó en una articulación de poder blando (*soft power*) y poder duro (*hard power*).<sup>4</sup> (KEOHANE Y NYE, 1998) Posteriormente, durante la posguerra fría y la era de la globalización Estados Unidos se erigió como la superpotencia triunfante y orga-

119

<sup>3</sup> En el dictamen presentado por la Mesa: 1 «Política exterior y de defensa» para la redacción del primer informe sobre las rondas de discusiones titulado La Defensa Nacional en la Agenda Democrática, publicado por el Ministerio de Defensa de la República Argentina en el 2003 se afirma «En el mundo actual —obviamente también en la Argentina— se reconoce la estrecha relación que existe entre las problemáticas de las relaciones exteriores y la de la defensa. En nuestro caso es posible sostener que la Política Nacional de Defensa es necesariamente un componente activo de la Política Exterior Nacional», p.27

<sup>4</sup> Los autores que hablan de poder blando son aquellos que destacan la importancia de los indicadores intangibles de poder y sus características cualitativas. Los mencionados indicadores incluyen, en líneas generales, aspectos de la cultura política, los valores, las ideas, la capacidad para generar normas a nivel de los organismos internacionales, etc. Los estados poseedores de este tipo de poder gozan, en términos de Nye, de un poder cooptivo; esto es de una capacidad de generar atracción y deseos de emulación por parte de otros estados. Consecuentemente con estas ideas, esta línea de pensamiento establece una clara diferencia entre los recursos de poder duros (*hard power*) y los recursos de poder blandos (*soft power*). Los primeros están referidos a la capacidad para hacerle hacer a otros lo que de otra manera no harían, empleando amenazas, coerción o recompensas. Los segundos refieren a la habilidad para tomar decisiones porque los otros quieren lo que uno quiere. En esta corriente teórica se privilegia más la atracción y la capacidad de liderazgo que la coerción. KEOHANE, ROBERT; NYE, JOSEPH, «Power and Interdependence in the Information Age», *Foreign Affairs*, vol.77, N° 5, septiembre-octubre de 1998, pág. 86. Para un análisis de los diversos abordajes del concepto de poder en las Relaciones Internacionales ver COLACRAI, MIRYAM (2001) Discusiones teóricas en torno al poder en las Relaciones Internacionales ¿ropaje nuevo o cambio de esencia?, en COLACRAI, MIRYAM (COMP.), *Relaciones Internacionales —viejos temas, nuevos debates—*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina.

nizó sus acciones externas fomentando un nuevo momento liberal de la política exterior americana: defensa de la democracia y los DD.HH.; predominio de las economías de mercado; acciones multilaterales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y una noción de gestión internacional que enlazaba los conceptos de poder y autoridad, aparecieron como elementos de una etapa con ciertos atributos de unipolaridad que, a excepción de la etapa actual, no provocó rechazos internacionales de magnitud. Dicho de otra forma, *los atributos materiales de unipolaridad son similares en la época de Clinton que en la de BUSH hijo, pero las percepciones y evaluaciones sobre la política americana por fuera de las fronteras estadounidenses son muy diferentes.*

Desde la perspectiva demócrata el ejercicio de la supremacía americana involucra en un porcentaje muy significativo la noción de poder blando a la que hacíamos referencia más arriba. Tal como lo ha expresado el ex Presidente BILL CLINTON «en un mundo interdependiente EE.UU. puede liderar pero no dominar». Este país se encuentra hoy en un momento único en la historia de la humanidad, con su dominio político, económico y militar, pero en el futuro cuando exista otra distribución de poder caracterizada por el fortalecimiento de la UE y China, «EE.UU. será juzgado sobre la base de cómo hizo uso de este momento mágico». (CLINTON, 2002)

En forma consecuente con este razonamiento el asesor de Seguridad Nacional durante el segundo mandato de Clinton sostenía en la campaña electoral del 2000 la necesidad de diferenciar entre poder y autoridad. En ese marco afirmaba:

«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 deshonre nuestros compromisos, perderemos nuestra autoridad y nuestro poder significará muy poco» (BERGER, 2000).

Por su parte, la administración BUSH entiende que la política exterior y de defensa en general, y muy particularmente la lucha contra el terrorismo deben ser diseñadas y ejecutadas sobre un modelo de liderazgo mundial que se asemeja a la dominación imperial o a una estrategia de primacía que se caracteriza por: a- un discurso político estructurado sobre conceptos polarizados «el bien contra el mal; están con nosotros o contra nosotros; se es patriota o traidor»; b- por el abandono de las políticas de poder blando; c- el empleo de políticas unilaterales basadas en uso de la fuerza; d- la violación reiterada de las pautas del Derecho Internacional Público y el desconocimiento de los acuerdos internacionales; e- el descuido de la búsqueda de consenso con los aliados occidentales; f- el reemplazo de las alianzas tradicionales por la coaliciones *ad hoc* nuevas y flexibles; g- la instauración de los ataques preventivos como concepto central de la nueva estrategia de seguridad americana. (BUSSO, 2003: A) Como afirma IKENBERRY, desde el punto de vista de la doctrina estratégica, esto implica la renuncia a los principios de contención, distensión y mantenimiento del equilibrio de poder, así como el internacionalismo basado en la construcción de instituciones y alianzas multilaterales utilizadas —con diferente énfasis— por sucesivos gobiernos estadounidenses desde la segunda post Guerra. (IKENBERRY, 2002)

Desde la perspectiva del presidente BUSH este tipo de política unilateral y belicista genera

estabilidad sistémica en tanto limita o derrota a los enemigos de Estados Unidos, mientras que para numerosos analistas y gran parte de la opinión pública mundial provoca inestabilidad global tanto desde el punto de vista de la política y la seguridad como de la economía internacional. Algunas de las principales consecuencias negativas incluyen cuestiones como: el incremento de los presupuestos de defensa; la militarización de las políticas exteriores; el impacto sobre el mercado del petróleo; el incremento del sentimiento antiamericano y su consecuente influencia sobre los niveles de consenso necesarios para luchar contra el terrorismo internacional y la potenciación de las situaciones de inestabilidad doméstica en los escenarios de Asia central y Medio Oriente, con especial énfasis en los casos de Afganistán e Irak.

Cabe señalar que la política exterior y de seguridad de GEORGE W. BUSH generó rechazo a nivel de la opinión pública mundial desde sus inicios. Sin embargo, esta situación se incrementó a partir de la declaración de guerra a Irak que implicó la oposición al uso de la fuerza de importantes países aliados como Francia y Alemania, y de países de nuestra región como Chile y México, que en ese momento ocupaban un asiento como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU. Dicha oposición no implicó que los países aliados hubiesen abandonado su objetivo de luchar contra el terrorismo internacional, sino que consideraban que el escenario irakí no respondía a ninguna de las acusaciones que le atribuía la administración BUSH,<sup>5</sup> con excepción del nivel de violación de los DDHH ejercido por el gobierno de SADDAM HUSSEIN. Esta invasión fue evaluada por fuera de las fronteras de los Estados Unidos como una guerra que no respondía a la lucha contra el terrorismo internacional. Es decir, la guerra contra Irak no fue entendida como un escenario contiguo a Afganistán en la lucha contra el terrorismo, sino como una nueva estrategia geopolítica de la administración republicana con objetivos que incluyen la expansión hacia zonas que durante el período de guerra fría no habían sido privilegiadas, como es el caso de Asia Central, cuyo control le permite a Estados Unidos la supervisión de países con importantes movimientos islámicos, la inspección de fuentes de energía y gas y la supervisión de países que aparecen con el doble standard aliado público/enemigo secreto y de la República Popular China, considerada por algunos miembros de la administración como la mayor amenaza estatal de largo plazo, a la vez que permite el control de las acciones de la India y la Federación Rusa. En este marco se podría afirmar que Irak fue el primer paso de un proyecto de ocupación territorial para garantizar la estrategia nacional americana para el siglo XXI. (Busso, 2004)

*Las consecuencias más preocupantes de la acción de Washington en Irak están ligadas: primero, al deterioro del consenso mundial respecto a los elementos centrales de la lucha contra el terrorismo internacional tal como lo demostró la diferencia en el nivel de apoyo internacional alcanzado para la guerra en Afganistán en comparación con la invasión a Irak y, segundo a la incertidumbre que genera a nivel mundial el incremento de la violencia impulsado por un fuerte sentimiento antiamericano.*<sup>6</sup> (Busso, 2004)

Si con el transcurrir de los meses se consolidan las posiciones que intentan incluir la búsqueda

<sup>5</sup> La conexión de HUSSEIN con el terrorismo islámico y la posesión de armas de destrucción masiva fueron las acusaciones de la administración BUSH contra Irak que sirvieron de argumentos para dar inicio a la guerra.

<sup>6</sup> Según el artículo «Empezar a cicatrizar las heridas», publicado por el Diario *La Nación* el 29 de abril de 2003 las encuestas demuestran que, en el caso de los latinoamericanos, el 80% se manifestó en contra de la guerra en Irak y el sentimiento antiamericano actual es sólo comparable al existente en los '70. Desde nuestra perspectiva y tomando una visión comparativa, estos indicadores son aún más agudos si tomamos como referencia el incremento de los vínculos políticos, económicos y sociales que se habían producido entre los países de la región y Estados Unidos a lo largo de la década de los 90.

da de un mayor consenso con los aliados y respetar la idea de autoridad en la misma magnitud que la idea de poder, ya sea por cambios dentro de la administración Bush o por un cambio de partido gobernante en las elecciones de noviembre de 2004, la política internacional podría transitar hacia un mundo donde la negociación y la diplomacia tendrían un lugar relevante para conformar la agenda y resolver los problemas cada día más acuciantes. Sin embargo, el predominio actual de la línea dura en Washington pone de manifiesto que por el momento enfrentamos un mundo donde la potencia hegemónica hace uso de su poder asimétrico y, a través de sus políticas, incrementa los escenarios de inestabilidad internacional invocando la guerra preventiva y abandonando la idea de trabajar en forma permanente con sus aliados para dedicarse a construir coaliciones transitorias de acuerdo al conflicto que se esté abordando. Finalmente, aunque pensemos en un escenario optimista que incluya ciertos cambios en la política de seguridad internacional implementada por Washington cabe preguntarse cuáles pueden ser los condicionamientos que las actuales decisiones y acciones dejen a un nuevo gobierno o a la misma administración republicana en caso que decida corregir su actual rumbo.

Analizar la forma en que los Estados Unidos gestionan la unipolaridad, cómo dicha gestión influye sobre la composición de la agenda externa y de seguridad regional, identificar cuáles son los temas de posible negociación y cuáles pueden presentar dificultades, evaluar cómo las decisiones que tomemos al respecto pueden afectar nuestros vínculos con la región y los Estados Unidos, valorar cuáles son los compromisos que podemos demorar o evitar y cuáles deberían ser respetados, son algunas de las cuestiones que el gobierno argentino debe incluir en sus diagnósticos a los fines de generar una política de defensa positiva y que contribuya a fortalecer nuestra política exterior.

## **b- La Debilidad del Estado y el incremento de la pobreza**

Una de las mayores dificultades que se plantean desde los '70, pero más específicamente desde los '90 como escenario destacado de la globalización, es la pérdida de la capacidad del Estado en el ejercicio de sus funciones tradicionales (mantenimiento de la cohesión interna, imperio de la ley, monopolio del uso de la fuerza) y el deterioro de la soberanía como el concepto central sobre el cual se diseñaban las estrategias para competir o cooperar con otras naciones. Este fenómeno, si bien es general, se hace mucho más evidente en los estados periféricos que en los centrales.

Como señala SUSAN STRANGE, la estructura de poder imperante en las últimas décadas, se caracteriza por un *proceso de difusión del poder estatal* que ha minado la autoridad del Estado. En este sentido afirma que ha habido un desplazamiento de 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. Asimismo, subraya que como consecuencia de la integración de la economía mundial en finanzas, transportes, comunicaciones y producción existen algunas responsabilidades importantes de la autoridad política que ningún estado territorialmente definido está en posición de ejecutar completamente. Esta última característica no significa otra cosa que el ascenso 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 y las entidades supranacionales. (STRANGE, 1996, 1998) Dicho proceso de pérdida de la autoridad estatal, caracterizado por la disminución de capacidades del Estado frente al mercado, también fue acompañado por un gran *incremento en las asimetrías de la autoridad entre los Estados*.

En este sentido, podemos afirmar que todos los estados perdieron poder frente al mercado, incluido Estados Unidos. Sin embargo, en forma simultánea todos los estados perdieron poder frente al Estado americano. (STRANGE, 1996, 1998)

HOFFMANN por su parte subraya que en nuestros días los estados carecen tanto de capacidad para controlar los flujos malos (comercio de drogas) como de habilidad para que los gobiernos definan sus propias políticas monetarias, de inversión, empleo y crecimiento. Pero a esto se suma el hecho que las corporaciones nacionales y multinacionales operan a través de las fronteras creando una enorme zona de irresponsabilidad: *la economía global está literalmente fuera de control*, no sujeta a las reglas de responsabilidad y ni a los principios de legitimidad que se aplican a las relaciones entre los individuos y el Estado. En este marco, los estados están muy temerosos de imponer reglas unilaterales. «Así, el liberalismo —exitoso en reducir el poder del Estado— ha creado un poder anónimo pero formidable. Este afecta a los estados y los individuos, pero es tratado como si fuera meramente una extensión de la esfera protegida de las libertades individuales». (HOFFMANN, 1996: 57)

Otro ámbito carente de regulación se verifica en *la expansión transnacional de las redes inmateriales* como internet y los transmisores satelitales (televisión, telecomunicaciones). Esto genera la indefensión de los usuarios, el retroceso del juego de las fuerzas sociales, desdibuja el papel del Estado-nación y la filosofía del servicio público. (COLOMBO Y OTROS, 1997). En este marco podemos detectar dos grandes consecuencias de este proceso que afectan a la seguridad:

- Por una parte, es evidente que las perspectivas de regulación y control nacionales de los medios de comunicación como parte del sostén del poder estatal también se ha perdido. En éste ámbito el Estado-nación se enfrenta a tres importantes retos interconectados: la globalización y el entrecruzamiento de la propiedad; la flexibilidad y la penetración de la tecnología; la autonomía y la diversidad de los medios de comunicación. En general, este proceso equivale a *la desnacionalización y desestatificación de la información*. (CASTELLS, 1999: 282 a 288) lo cual, desde nuestra perspectiva influye notoriamente en el abordaje que se hace de los temas de la agenda pública en general y de la de seguridad en particular;

- Por la otra, *la capacidad de los medios de comunicación transnacionales para generar un lenguaje globalizado* y forjar un tipo de comunicación caracterizada por lo efímero y por el olvido de las causas históricas, restringe el espacio para el análisis y la interpretación y ha contribuido notoriamente al intento americano de homogeneizar la cultura. La norteamericana es la única sociedad que propone un modelo global de autorreferencia de modernidad, esquemas de comportamiento y valores universales a través de los productos de las industrias culturales así como técnicas, métodos y prácticas de organización y, además, produce el 65% de las comunicaciones mundiales. (COLOMBO Y OTROS, 1997)

Desde nuestra perspectiva dicho intento ha actuado como un elemento que desestabiliza el orden mundial. Algunas culturas reivindican sus propias características y reaccionan violentamente ante el avance de la cultura globalizadora (como puede ser el caso de los países con cultura y religión musulmana). En otras regiones, como América Latina, la absorción se ha dado en grados diferentes dentro de las mismas sociedades como entre países. En este marco se incrementan las posibilidades de fracasar en el intento de pensar en términos regionales de manera homogénea muy especialmente en aquellas cuestiones vinculadas a la seguridad y la defensa.

A esta altura resulta conveniente subrayar —aunque parezca obvio— que *las consecuencias económicas y sociales negativas del proceso de transnacionalización y globalización* (debi-

lidad estatal, incremento de la pobreza, aumento de las asimetrías entre países y al interior de las sociedades, deterioro ambiental, etc.) son fruto del sistema liberal-capitalista y *son generados por actores pro-sistémicos, estatales y no estatales*, que imponen sus propios intereses o se enfrentan entre sí por la conducción de la política mundial.<sup>7</sup> Con esto pretendemos señalar que la inestabilidad internacional actual no es solamente fruto de las acciones de los actores contra-sistémicos como el terrorismo internacional, sin que esto signifique desconocer su importancia.

Finalmente, si extendemos el análisis de la difusión del poder estatal de lo económico a las cuestiones de seguridad y defensa en un sentido más tradicional, nos encontramos con que el Estado enfrenta una disminución de sus capacidades para el control interno y el de sus fronteras. En este marco las amenazas no estatales con el ascenso de los grupos criminales transnacionales de distinto tipo, el narcotráfico y el terrorismo, no sólo significan grandes desafíos para los gobiernos, sino que han generado un círculo vicioso donde se aprovechan de las debilidades económicas y las diferencias sociales internas, generan acciones que reducen aún más la habilidad del Estado para hacer frente a las demandas sociales, lo que provoca enormes niveles de insatisfacción popular y, finalmente, habilita la posibilidades de prácticas colectivas violentas.

Una débil capacidad estatal genera el enfrentamientos de *grupos cuyas identidades son forjadas por limitaciones similares*, y cuando ello sucede bajo sistemas políticos débiles y no representativos, vistos como ilegítimos e incapaces de atender las necesidades de la población, el resultado puede ser la completa fragmentación social (TOKALIAN: 2004, 89)

En una misma dirección MANUEL CASTELLS interrelaciona el fenómeno de difusión de poder desde el Estado-nación hacia los gobiernos regionales y locales con las crisis de identidad, y las posibilidades de trivalización que ello genera. Afirma que el Estado-nación para sobrevivir a su crisis de legitimidad frente a la «mayoría», va cediendo más poder y recursos a los gobiernos locales y regionales y al hacerlo cada vez es menos capaz de igualar los intereses de las distintas identidades y grupos sociales representados en el Estado-nación general. Así el aumento de las presiones sociales amenaza el equilibrio de todo el estado. La creciente incapacidad del Estado para responder a tales presiones, a causa de la descentralización de su poder, deslegitima aún más el papel protector y representativo frente a las minorías discriminadas. En consecuencia estas minorías buscan refugio en los gobiernos locales y en estructuras no gubernamentales de auto control. Así pues, *lo que comenzó como un proceso de relegitimación del Estado, mediante el paso del poder nacional al local, puede acabar profundizando la crisis del Estado-nación y la trivalización de la sociedad en comunidades en torno a identidades primarias*. (CASTELLS, 1999: 304)

La suma de problemas derivados de la debilidad estatal y las consecuencias negativas que ha tenido sobre la vida de los ciudadanos generó en el ámbito académico y en ciertos organismos internacionales, tal como adelantáramos en la introducción, el surgimiento de nuevas perspectivas sobre la seguridad focalizadas en los individuos y los grupos y, no solamente, en el Estado. Si bien desde una visión epistemológica de la seguridad esto conlleva una etapa de transición donde simultáneamente asistimos a la *crisis e intento de solucionar anomalías* por parte del paradigma realista tradicional y, a su vez, al surgimiento de sectores que plantean un *paradigma alternativo como el de la seguridad humana*; hasta que lleguemos a un acuerdo se impone como mínimo un ajuste sustancial en la tarea de los gobiernos para afrontar los problemas de seguridad actuales basada en la adecuada articulación de componentes de ambos paradigmas. En este sentido, consideramos de vital importancia que los gobiernos —y muy espe-



cialmente los de la periferia en general y los de América Latina en particular— presten especial atención a los problemas de la pobreza y la exclusión social; a las cuestiones ambientales y demográficas; al diseño y fomento de políticas para el desarrollo y la generación de empleo y que sus gestiones se caractericen por la transparencia, la representación política y una vocación de inclusión social.

## Problemas de seguridad en el hemisferio

El deterioro del Estado en América Latina permite detectar situaciones preocupantes en materia de seguridad. Las mayores amenazas a la seguridad están asociadas a situaciones de ingobernabilidad, inestabilidad y debilidad democrática, que se manifiesta a nivel institucional y también estructural (pobreza, distribución no equitativa de la riqueza, falta de justicia social, etc.).

En este marco aparece como preocupante *la creciente falta de confianza en la capacidad del sistema democrático para la resolución de los problemas*. Como señala DANTE CAPUTO en la presentación del informe *La democracia en América Latina* realizado por el PNUD 2004 es importante reconocer que «no hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia». (CAPUTO, 2004: 18)

Parte de ese malestar al interior del sistema democrático puede ser rastreado a través de las respuestas obtenidas por la encuesta anual de Latinobarómetro durante el año 2003, las que dan cuenta de la insatisfacción de las sociedades latinoamericanas. Un 27% de los entrevistados fueron contradictorios<sup>8</sup> en sus opiniones sobre la democracia destacando por una parte las virtudes del sistema, pero señalando en porcentajes altos la necesidad de fuertes liderazgos y la importancia del desarrollo por sobre el tipo de sistema de gobierno, incluso un 52% de los encuestados contestó que no les importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos. (*Latinobarómetro*, 2003)

Simultáneamente, *crece la percepción de que los estados son impotentes para resolver ciertos problemas, pero no dejan de ser considerados los responsables del desempeño económico y del mantenimiento del orden y de la seguridad interna*. En este marco, instituciones estatales como las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, el congreso, el poder judicial y el presi-

125

<sup>7</sup> A modo de ejemplo podemos mencionar las disputas entre el sector financiero transnacional y la administración de GEORGE W. BUSH; las contiendas al interior del sistema financiero mundial por la reforma de los organismos multilaterales de crédito entre los que defienden una mayor institucionalización y los que insisten en la desregulación total; las consecuencias que generan para los países endeudados la tensión entre la defensa que los funcionarios internacionales hacen de los intereses de sus empresas nacionales a nivel mundial y lo que debería ser su función como miembro de un dichos organismos, etc.

<sup>8</sup> **Afirmaciones Positivas sobre la democracia:** 1-La democracia es el único sistema con el que país puede llegar a ser un país desarrollado 64%; 2-La democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno, que se llama la democracia churchilliana 64%; 3-Prefiero la democracia a un líder que tenga todo el poder sin el control de las leyes. 59%; 4 -Aunque tengamos un gobierno de mano dura este no podrá solucionar nuestros problemas 50%; 5 -En una democracia en general el sistema económico funciona bien 50%.

**Afirmaciones Negativas sobre la democracia:** 1-Mas que partidos políticos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que ponga a resolver los problemas 69%; 2 -No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos. 52%; 3 -Le daría un cheque en blanco a un líder salvador que resuelva los problemas. 15%», *Latinobarómetro*, octubre de 2003.

dente aparecen muy por debajo de la confianza que genera un actor no estatal como la iglesia y, además, el índice de confianza de cada una de estas instituciones ha disminuido en el período que abarca desde 1998 al 2003 o se ha mantenido prácticamente constante sin mostrar mejoras a pesar de la acumulación de años de vida democrática. Esta baja performance del índice de confianza institucional es uno de los factores que afectan la continuidad y la profundización del sistema democrático en América Latina, en tanto la saturación social resultante de esa ineficiencia institucional se canaliza, en ciertas ocasiones, en acciones que afectan la gobernabilidad democrática.

Otro factor que afecta la gobernabilidad democrática es el que vincula a la democracia y el producto de sus políticas públicas con la pobreza y la desigualdad y no con el desarrollo y la distribución equitativa de la riqueza. Como lo señala el informe del PNUD nuestra región puede ser graficada con una *figura triangular cuyos vértices aglutinan democracia, pobreza y desigualdad*, que se constituyen en rasgos propios y originales, en tanto no existen otras experiencias democráticas con las mismas características. En cuanto al vértice democrático podemos afirmar que los países de la región satisfacen los requisitos básicos de manera similar a los países democráticamente más maduros, pero los otros dos vértices marcan fuertes diferencias sociales.

En cuanto a la pobreza la situación es alarmante.

«En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43,9 por ciento) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. Por cierto, esta situación varía de país en país. A pesar de estas diferencias, comparada con las otras grandes regiones democráticas del mundo, América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos.» (PNUD, 2004: 36)

Respecto al vértice de la desigualdad los indicadores en términos comparativos son más alarmantes aún que los de pobreza.

«Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo. Como en el caso de la pobreza, no sólo se observa la profundidad de la desigualdad en la región en comparación con el resto del mundo, sino también su persistencia a lo largo de las últimas tres décadas.» (PNUD, 2004: 36)

Esquema 1

## América Latina: democracia, pobreza y desigualdad

Región	Participación electo al (1)	Desigualdad (2)	Pobreza	PBI per cápita
América Latina	62,7	0,552 (3)	42,2 (6)	3056 (9)
Europa	73,6	0,290 (4)	15,0 (7)	22600 (10)
EE.UU.	43,3	0,344 (5)	11,7 (8)	36100

## Notas:

(1) Votantes con base en la población con derecho a voto 1990-2002. Ver Tabla 7.

(2) Coeficiente de Gini. Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad.

(3) Promedio simple para la década de los 90. Perry et al., 2004, p. 57.

(4) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(5) Fuentes: OCDE 2002, Social Indicators and Tables.

(6) Promedio ponderado por población de los datos de pobreza, CEPAL, 2002b.

(7) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.

(8) Fuente: US Census Bureau 2001, Poverty in the United States 2002.

(9) Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2003 (en dólares constantes).

(10) Europa occidental (EU15) y EE.UU., PBI per cápita 2002. Fuente: OCDE (en dólares corrientes).

Dada la multiplicidad de fuentes y las diversas metodologías de elaboración de datos implicadas se sugiere tomar los datos de esta tabla como referencias indicativas.

Tabla 1 Región Participación electoral (1) Desigualdad (2) Pobreza PBI per cápita

Fuente: Informe PNUD 2004, La democracia en América Latina, pág. 37.

La convivencia de estos tres factores genera combinaciones que son peligrosas para la estabilidad democrática y fomenta riesgos para la seguridad que son distintos y más complejos que los tradicionales golpes militares que, cabe subrayar, no han desaparecido totalmente, pero se han visto crecientemente reemplazados por nuevas modalidades.<sup>9</sup> Como plantea Tokatlian, ha surgido *un nuevo tipo de golpe* que adopta diferentes configuraciones y alcances según el país.

*«Este nuevo golpismo está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o complicidad explícita (activa) de las fuerzas armadas, pretende violar la constitución de un Estado de una manera menos ostensiblemente violenta, intenta preservar una semblanza democrática mínima y aspira más a resolver un impasse social o político que a fundar un orden novedoso»* (TOKATLIAN, 2004:39)

Otro aspecto derivado del triángulo democracia, pobreza y desigualdad es el incremento de la violencia urbana y los crecientes reclamos por más seguridad individual.

Si bien la pobreza y la desigualdad no deben ser entendidas como causas directas del aumento de la violencia urbana vinculada a hechos delictivos, si podemos afirmar que estos dos problemas contribuyen a crear un «clima» propicio para el crecimiento de *los niveles de criminalidad y violencia urbana* y que dicha situación aparece en nuestros días como una de las principales preocupaciones entre los ciudadanos, quienes reclaman por más seguridad.

La creciente preocupación ciudadana por el tema de la seguridad conduce a que el individuo deje de actuar de manera receptiva frente al problema de la seguridad y comience a realizar reclamos al Estado. Se produce un incremento de las exigencias al Estado para que de

**...crece la percepción de que los estados son impotentes para resolver ciertos problemas, pero no dejan de ser considerados los responsables del desempeño económico y del mantenimiento del orden y de la seguridad interna.**

<sup>9</sup> Ejemplos de esta nueva modalidad fueron los casos de: -Ecuador, donde en 1997 fue depuesto el presidente ABDALÁ BUCARAN a través de un «golpe constitucionalista» y en el año 2000, se repitió la fórmula de «golpe camuflado», como lo denomina TOKATLIAN, a través del cual fue depuesto el presidente JAMIL MAHUAD y reemplazado por el vicepresidente GUSTAVO NOBOA; -lo sucedido en Argentina en diciembre de 2001; -el fallido intento de golpe en Venezuela en abril de 2002, que contó con el apoyo de las grandes cadenas de televisión; -Bolivia, cuando en 2003 un levantamiento popular derivó en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y en la asunción del entonces vicepresidente Mesa; -el caso de Haití en 2004, cuando el desborde social y las presiones internacionales condujeron la destitución de Aristide, quien denunció que fue obligado a renunciar; -los «golpes de facción» y las pugnas políticas que afectan la estabilidad política de Paraguay. A esta modalidad corresponde sumarle la del autogolpe, empleado por FUJIMORI en 1992.

respuestas adecuadas y eficientes que permitan al individuo sentirse seguro. La sociedad requiere percibir que los hechos —son y serán— previsibles y, además, que pueda gozar de estabilidad, continuidad, ausencia de amenazas y/o desafíos a su entorno, el cual se extiende desde lo íntimo a lo global. (MARTÍNEZ, 2003: 133).

«Los latinoamericanos desean un sistema de seguridad que básicamente les brinde Seguridad Humana o Individual pero sin descuidar los otros niveles en los cuales la seguridad se manifiesta: Seguridad Estatal-Seguridad Internacional y gire en torno a un eje que permita articular las capacidades de las FF.AA., con las de las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.) y con las de otros actores tanto gubernamentales como no gubernamentales a fin de que puedan actuar coordinadamente y en forma cooperativa contra las causas de inseguridad en los distintos planos que van del hemisférico al individual, dentro de las responsabilidades que la ley les confiere.» (MARTÍNEZ, 2003: 135)

Para que los gobiernos aborden exitosamente las amenazas provenientes de los componentes de la «triología de seguridad»: seguridad humana, seguridad estatal o nacional y seguridad global o internacional que reclaman las sociedades latinoamericanas, debemos recordar que el perfil *interméstico* que han adquirido los temas de la agenda de seguridad y defensa, trae consigo algunas *dificultades en la distribución de tareas entre los actores estatales responsables de brindar seguridad*. En este marco lo primero que habría que lograr es un acuerdo sobre cuáles son las amenazas que tienen un mayor componente interno y que, por lo tanto, deben ser atendidas por las FF.SS. y cuáles son las que afectan los intereses vitales de la nación y provienen desde afuera habilitando acciones por parte de las FF.AA.

Si bien en la República Argentina este tema está legislado,<sup>10</sup> lo cierto es que a nivel hemisférico persisten diferencias al respecto que no deben ser desdeñadas en un análisis académico. La mayoría de ellas se concentran en las distintas opiniones sobre la actuación de las FF.AA en cuestiones de seguridad interna y terminan reflejándose en debates político-sociales a nivel nacional,<sup>11</sup> a la vez que afectan las discusiones en los ámbitos diplomáticos y de defensa hemisféricos.<sup>12</sup> En un relevamiento rápido de esta falta de acuerdo encontramos que Estados Unidos no permite que sus FF.AA atiendan hipótesis de conflicto internas, pero ve con buenos ojos esas actuaciones en algunos países del continente; también descubrimos diferentes opiniones entre los países de la región las cuales se sustentan en el tipo de amenaza predominante que cada Estado debe enfrentar y en la experiencia histórica de cada uno de ellos. Un ejemplo son las decisiones tomadas por el gobierno colombiano quien considera la necesidad de militari-

<sup>10</sup> Ley de Defensa Nacional (ley N° 23.554) publicada el 5 de mayo de 1988 y Ley de Seguridad Interior (ley N° 24.059) sancionada en diciembre de 1991 y publicada el 17 de enero de 1992.

<sup>11</sup> A pesar de la idea preponderante en Argentina sobre la necesidad de no involucrar a las FF.AA en hipótesis de conflicto domésticos derivada de la traumática experiencia militar de los '70 y el altísimo nivel de violaciones a los DD.HH. que generó, en una encuesta electrónica realizada en noviembre de 2002 el 52,91 % de los encuestados contestó que no estaba de acuerdo con involucrar a las FF.AA para combatir la inseguridad, mientras el 47,09% dio una respuesta afirmativa. La encuesta fue realizada por *La Voz del Interior* sobre 1803 votos y la pregunta central fue: ¿está de acuerdo con la propuesta de Menem de combatir la inseguridad con las FF.AA.? Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, Argentina, 18 de noviembre de 2002.

<sup>12</sup> El tema es recurrente en distintos ámbitos de discusión hemisféricos y generalmente gira en torno al rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico, las guerrillas y la narcoguerrilla, fenómeno este último identificado hoy como narcoterrorismo, a partir de la clasificación por parte de Washington de las FARC como grupo terrorista.

zar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la oposición que existe en Argentina con respecto a la participación de las FF.AA. en temas de seguridad interna. Finalmente, corresponde señalar que el tema no está absolutamente cerrado a nivel de las relaciones cívico-militares y tampoco a nivel de los vínculos entre FF.AA y FF.SS. En el primer caso, podemos afirmar que la región ha avanzado considerablemente en el control civil sobre el poder militar y que, en general, la supremacía civil tiende a separar los roles de las FF.AA y de seguridad, pero dicho avance no es parejo y hay países donde las FF.AA aún conservan una influencia significativa en la decisiones políticas y en el diseño de la políticas de seguridad y defensa, lo cual habilita un incremento de las lecturas realista tradicionales a nivel de política exterior con el respectivo predominio de componentes geopolíticos y militares. En el segundo caso, referido al vínculo entre FF.AA y FF.SS., si bien el discurso predominante de las primeras hace hincapié en que tanto su formación como las leyes democráticas de la mayoría de los países no les permiten participar en cuestiones domésticas, «algunos sectores militares sostienen que es necesario avanzar en una actualización de la legislación vigente para enfrentar la nuevas amenazas que tienen componentes internacionales y generan repercusiones locales. Por otra parte, corresponde subrayar que para buena parte de los miembros de las FF.AA., su formación no sólo no es la adecuada para abordar los delitos comunes internos, sino que tampoco se corresponde con su jerarquía en tanto subyace una lectura de superioridad en términos comparativos con las fuerzas de seguridad, fundamentalmente la policial» (Busso, 2003: 156, B)

Pasando ahora al ámbito específico de la defensa nacional se afirma que desde la restauración democrática América Latina muestra un *bajo grado de conflictividad interestatal*. Si bien esta afirmación es cierta no debemos olvidar que todavía existen cuestiones limítrofes y reclamos territoriales sin solución lo que a veces genera una intensificación de las tensiones entre las partes en conflicto que pueden finalizar en enfrentamientos armados como ocurrió entre Perú y Ecuador en 1995. Por otro lado, los reclamos territoriales involucran, en general, sentimientos caros a las distintas sociedades nacionales que suelen resurgir con fuerza en los momentos de fuertes crisis domésticas como las que transita América Latina en la actualidad. De esta forma una agenda compuesta principalmente por demandas domésticas incluye también reclamos sobre recursos naturales y posesiones territoriales iniciándose un círculo donde las amenazas intraestatales pueden contener potenciales capacidades para desestabilizar la región. Dicho de otra forma son conflictos intraestatales con consecuencias interestatales. El caso actual del reclamo de Bolivia a Chile por los territorios perdidos en la guerra del pacífico es un ejemplo de lo sostenido. Por todo lo anterior, es necesario que nuestra región avance en la resolución pacífica de sus conflictos territoriales pendientes y que las soluciones encontradas posibiliten niveles de consenso domésticos que no afecten la gobernabilidad democrática. La paz interestatal es un gran capital que nuestros gobiernos deben preservar.

Otro de los inconvenientes que enfrenta la región está vinculado a la *percepción de la jerarquía e intensidad de las amenazas que varía por subregión* y dificulta el abordaje de los problemas a través de una agenda única, tanto a nivel regional como hemisférico. Si bien algunos fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo son de preocupación general, a lo que podríamos agregar la inquietud que a nivel doméstico está generando el incremento de la violencia urbana,<sup>13</sup> también observamos que las cuestiones ambientales son más importantes para el Caribe y América Central que para la región Andina, mientras que para esta la guerrilla y los grupos subversivos son significativos y no aparecen en el listado de problemas sugeridos por los estados caribeños. Una presentación interesante de estas diferencias aparece en el siguiente cuadro.

**Esquema 2****Percepciones de amenazas prioritizadas por subregión**

Mercosur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrilla y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrilla y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrilla y grupos subversivos	-----

Fuente: ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, «Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos», FES Briefing Papers, Bogotá, mayo de 2004, pág. 10. La elaboración corresponde al autor citado quien se basó en los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago 2002 y en las respuestas enviadas por los países de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Las tendencias que muestra el cuadro son coincidentes con los discursos que efectuaron los países en la Conferencia Especial de Seguridad del año 2003.

130

Además de las diferentes jerarquías que los gobiernos le otorgan a los problemas de seguridad de acuerdo a sus percepciones existen otros dos elementos que dificultan la coordinación de acciones. Uno de ellos es la *compleja arquitectura de seguridad a nivel hemisférico* donde encontramos instrumentos y organismos de los más variados como el TIAR, el Pacto de Bogotá, la OEA, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las reuniones de ministros, la CICAD, CICTE, la JID, etc. El segundo tiene que ver con un avance conceptual de difícil aplicación a la realidad. El *concepto de seguridad* multidimensional (que aparece en la Declaración sobre Seguridad en las Américas aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en México en octubre de 2003), si bien permitió incluir las diferentes dimensiones sobre seguridad que son percibidas como importante por las diversas subregiones, enfrenta el problema de todo concepto amplio que es su operacionalización; por lo tanto es probable que cada subregión vaya trabajando para la elaboración de políticas y acciones sobre los temas que más la preocupan individualmente.

En este marco consideramos que resulta importante ir generando acuerdos basados en la

<sup>13</sup> La violencia urbana en América Latina y el Caribe produce más muertes que los conflictos abiertos. La región aparece con una tasa de homicidios que es superior a cualquier otra región del mundo, 25.10 homicidios por 100 mil habitantes. Más de 100 mil personas son asesinadas cada año sin considerar otros delitos como secuestros y robos. América Central, Colombia y Brasil muestran los índices más altos, mientras que Chile y Uruguay registran los menores. Los costos económicos para la región de estas muertes han sido estimados por el BID en un 14.2% del PIB. (ROJAS ARAVENA, 2004: 5), para el caso específico de Argentina ver Anabella Busso, 2003, B.

idea de seguridad cooperativa a nivel subregional. Sin embargo, es necesario mantener la cooperación de la región en su conjunto para aquellos temas que anticipan o ya transitan por una situación de gravedad extrema y sobre los cuales existen solicitudes de colaboración de los organismos regionales de seguridad y, muy especialmente, de las Naciones Unidas. Por otra parte, si pretendemos un mayor grado de autonomía para la creación de nuestro propio sistema de seguridad es bueno que la región se asista así misma a través de distintos mecanismos.

El caso de Haití y la debatida participación argentina resultan un ejemplo adecuado: la movilización de tropas regionales fue solicitada por la ONU y el operativo está bajo su mando (Resolución CS 1542); su implementación significa el reemplazo de la fuerza multinacional conformada, entre otros, por EE.UU., Francia, Canadá; además participan otros miembros plenos y asociados del MERCOSUR. Esto pone de manifiesto la corresponsabilidad con nuestros socios estra-

tégicos del Cono Sur y supone cierto grado de coordinación para la puesta en práctica de una acción externa importante. En cuanto al comando militar de las fuerzas se debe subrayar que el mismo ha recaído en manos de un general brasileño y que un general argentino participa en el comando combinado, situación que contribuye a fortalecer la posición de los países de la región que se supone deben tener una preocupación especial para solucionar el conflicto.

Finalmente corresponde hacer mención a lo que el mundo señala como la mayor amenaza de nuestros días: *el terrorismo internacional*. En este marco, las relaciones de los países de la región con Estados Unidos adquieren una dimensión más que especial.

Después de los ataques de 2001 la política de la administración BUSH aceleró 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: un Estado que profundice su participación en cuestiones económicas y que incremente su lado represivo. Así se propu-

***Después de los ataques de 2001, la política de la administración Bush aceleró 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.***

***...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 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.***

do 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. Sin embargo, la distribución de esos recursos genera algunas diferencias políticas ya que de los 770 millones de dólares que Estados Unidos otorga al conjunto de los países andinos para la lucha contra el narcotráfico el 70 % está destinado a Colombia mientras que otros Estados como Bolivia, Ecuador y Perú se quejan que esa ayuda tan masiva está generando el traslado, tanto de narcotraficantes como de guerrilleros hacia sus países sin que ellos cuenten con los recursos necesarios para enfrentar el problema. (Busso, 2003: A)

Por otra parte, si adoptamos una perspectiva que incluya a América del Sur en su conjunto detectamos 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 Paraguayo y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región por situaciones presupuestarias —entre otras— aparecen como preocupantes. (Busso, 2003: A)

Además, 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 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.

so un mayor gasto público para cubrir el presupuesto 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.<sup>14</sup>

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 caracteriza-

<sup>14</sup> Estas ideas fueron tomadas de la presentación realizada por ACUÑA, CARLOS en el panel «El Mundo después del 11 de septiembre», organizado en el marco del «5º Congreso Nacional de Ciencia Política» de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Río Cuarto, Argentina, 14 al 16 de noviembre de 2001.



Otra consecuencia importante derivada de los atentados es que Washington decidió enfrentar al terrorismo utilizando una estrategia de primacía basada en lo militar y, a su vez, tomó varios de los elementos no estatales incluidos en los conceptos de seguridad humana y nuevas amenazas y los integró en torno a la amenaza del terrorismo internacional. Así, con el acuerdo del Consejo de Seguridad de la ONU (resolución 1373), destacó las conexiones entre el terrorismo y el lavado de dinero; el narcotráfico; el tráfico ilícito de armas químicas, biológicas y nucleares y la delincuencia transnacional organizada. Esta vinculación entre distintos fenómenos amenazadores lleva a enfrentarlos, cada vez más, con una racionalidad y unos recursos similares a los empleados para enfrentar a otros estados en el marco de un conflicto simétrico en el que el elemento militar es preponderante. (TOKATLIAN, 2004)

La consecuencia más riesgosa de esta modalidad es que olvida los componentes políticos, sociales y económicos que se necesitan para luchar contra las llamadas nuevas amenazas y sus alianzas estructurales y coyunturales, y lo problemático que resulta para nuestra región ser arrastrada por dicha lógica ya que podemos caer en una «securitización» y militarización excesiva de la agenda y fragmentar la colaboración imprescindible que se necesita para tratar el tema terrorismo.

Finalmente, la guerra en Irak incrementó aún más las consecuencias de la lucha contra el terrorismo. Una de ella es que se altera el consenso mínimo que debe existir entre los países de América Latina y los Estados Unidos para mantener la paz en la región. Si bien América Latina y el Caribe constituyen la región periférica con menor nivel de gasto militar a nivel mundial y puede ser caracterizada como una zona de paz, libre de armamentos nucleares, misiles, armas químicas y biológicas,<sup>15</sup> el giro profundo de la política de Washington hacia un «multilateralismo a la carta» y un proceso de intervención unilateral limita aún más la posibilidad de cooperar para la paz, propiciando la fragmentación de la región. Así vimos que siete países rechazaron la invasión a Irak, siete la apoyaron, y de estos, cuatro (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) enviaron contingentes militares simbólicos (ROJAS ARAVENA, 2004: 3).

133

### **A modo de cierre: sugerencias para la política exterior y de defensa.**

A partir de lo expuesto a lo largo del trabajo podemos avanzar con algunas reflexiones que contribuyan a diseñar una estrategia de inserción internacional exitosa para la República Argentina, caracterizada por una permanente y creciente coordinación entre política exterior y política de defensa.

Para ello no podemos olvidar cuál es nuestro punto de partida. Argentina ha transitado por una crisis integral (ética, cultural, política, institucional, económica y social), que surgió como consecuencia de una serie de factores externos e internos que se articularon a lo largo de un proceso iniciado veinticinco años atrás, que se aceleraron en la segunda mitad de los 90 y que hicieron eclosión en diciembre de 2001.

<sup>15</sup> Durante los '90 se produjo una consolidación de las políticas de desarme por medio de la firma y ratificación de diversos tratados internacionales como en Tratado de Tlatelolco de 1967, la declaración de Mendoza de 1991 (armas químicas y biológicas), Tratado de Ottawa de 1997 (minas antipersonales), la admisión de países de la región como Argentina y Brasil en el MTCR, la creación de la AABCMN, entre otros.

**...«En el caso de Argentina una gran estrategia exige intensificar la inserción mundial del país, coordinar las políticas exterior y de defensa y facilitar un despliegue coherente y convergente entre el Estado y la sociedad en el terreno global.**

**La seguridad, la prosperidad y la autonomía pueden alcanzarse con tal estrategia. El aislamiento político y el ensimismamiento cultural; la fragmentación entre diplomacia y defensa; la ausencia de concertación entre los sectores estatal y no estatal (por ejemplo ONGs, empresarios nacionales, científicos, entre otros) puede resultar funesta para la protección y promoción de los intereses nacionales.» (TOKATLIAN, 2004:78)**

Dicho contexto ejerció un efecto parálisis sobre la política exterior caracterizado por un predominio de componentes pasivos y reactivos sobre los activos; se desgastó rápidamente la red de contactos políticos con los países desarrollados; se incrementó la subordinación de la agenda externa argentina a la crisis financiera de nuestro país; se hizo evidente una pérdida de presencia política en el espacio continental, especialmente en las temáticas políticas y de seguridad vinculadas a la región; se detuvo la dinámica de integración en el MERCOSUR y se incrementaron las condicionalidades para otorgar asistencia económica porque los organismos multilaterales de crédito volvieron a caracterizar a la Argentina como un país poco confiable.

Esta condición de debilidad externa e interna nos obliga, en nuestros días, a utilizar las políticas públicas en forma inteligente y coordinada como una de las condiciones para salir de la crisis. Además, nos motiva a pensar nuestra política exterior y de defensa como

instrumentos que contribuyan a solucionar cuestiones domésticas.

Como afirma TOKATLIAN «En el caso de Argentina una gran estrategia exige intensificar la inserción mundial del país, coordinar las políticas exterior y de defensa y facilitar un despliegue coherente y convergente entre el Estado y la sociedad en el terreno global. La seguridad, la prosperidad y la autonomía pueden alcanzarse con tal estrategia. El aislamiento político y el ensimismamiento cultural; la fragmentación entre diplomacia y defensa; la ausencia de concertación entre los sectores estatal y no estatal (por ejemplo ONGs, empresarios nacionales, científicos, entre otros) puede resultar funesta para la protección y promoción de los intereses nacionales. (TOKATLIAN, 2004:78)

Para ello debemos:

- Fortalecer el sistema democrático, mejorando su calidad institucional y su nivel de transparencia.
- Marcar la necesaria articulación entre la política y la gestión y hacerlo a través de la idoneidad. 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 y, entre ellas, la política exterior y de defensa. 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.
- Reducir las desigualdades sociales a través de la generación de empleo y de políticas que corrijan la distribución del ingreso.
- En el ámbito específico de las relaciones internacionales en general y la política exterior en particular Argentina debe recuperar capacidad de negociación. Para contribuir

a este objetivo debemos:

- **A. mostrar que somos capaces de organizarnos, administrarnos y resolver nuestros problemas dentro del marco de las instituciones democráticas;**
- **B. reconocer los errores domésticos porque no hacerlo conlleva el riesgo de la inacción o la parálisis como consecuencia**

***Esta condición de debilidad externa e interna nos obliga, en nuestros días, a utilizar las políticas públicas en forma inteligente y coordinada como una de las condiciones para salir de la crisis***

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 sugiera desde afuera de nuestras fronteras.

- **C. Exhibir coherencia entre las acciones gubernamentales internas y externas y no olvidarnos que es una falacia pensar que para ser serios y coherentes siempre tenemos que decir que sí o refugiarnos en un permanente no.** Los países más desarrollados del mundo hacen de sus políticas de negociación y regateo internacional una parte esencial de su acción política externa.

- **D. Recalcar en las negociaciones internacionales que el reclamo mayoritario de las sociedades latinoamericanas, incluida la Argentina, está basado en las experiencias exitosas de los países centrales.** Un rol más activo de los gobiernos y el Estado para salir de la crisis involucra la recuperación de parte del espíritu rooseveliano y del pensamiento keynesiano.

- **Fomentar una política exterior de diversificación de las relaciones y que favorezca la consolidación de un adecuado nivel de institucionalidad internacional.**

- **En cuanto a los vínculos bilaterales y multilaterales con Estados Unidos resulta fundamental evaluar adecuadamente la influencia que las políticas doméstica e internacional de ese país ejercen sobre el mundo en general, y sobre la región y Argentina en particular y la capacidad de Washington para ejercer una estrategia de vinculación de cuestiones o «linkage».** En este contexto, los análisis de nuestros hacedores de política exterior y de defensa deben superar la lectura sobre las características generales ligadas a la condición hegemónica y/o de primacía de ese país, para ahondar en los detalles sobre **como cada administración gestiona dicha hegemonía.** Además, resulta central recordar que aunque la guerra contra el terrorismo ha tendido a concentrar el proceso de tomas de decisiones en Washington, el Estado americano es grande, complejo e involucra una diversidad de intereses y, por lo tanto, **es bueno conocer los circuitos burocráticos, los partidarios y los privados** potenciando contactos y acuerdos con aquellos sectores que puedan presentar una posición más flexible ante las necesidades argentinas.

- **Retomar urgentemente acciones y conductas destinada a fortalecer las alianzas regionales.** Esta tarea pasa por trabajar conjuntamente para resolver problemas comunes y no solamente como una alternativa para enfrentarnos a los centros de poder mundial. En este último caso debemos 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 construc-

ción 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.

- **Reforzar el proceso de integración del MERCOSUR** en sus diversas dimensiones: política, económica, institucional y de seguridad.

- **En el ámbito específico de la Defensa Argentina debe:**

- A- perfeccionar los análisis sobre la dimensión interna de la seguridad, o dicho de otra forma, incluir la seguridad humana, cuidando profundamente, como lo viene haciendo, la distribución de las tareas que le corresponde a las FF.SS. y las que corresponde a las FF.AA.

- B- Colaborar con las OMP de la ONU y con las acciones diplomáticas propuestas por los organismos regionales destinadas a favorecer la solución de conflictos. La guía básica para ello es la búsqueda de equilibrio entre el principio de no intervención y el deber de ingerencia y la primacía de los casos regionales. En este marco resulta importante avanzar en alternativas que permitan una adecuada atención a las situaciones post- conflicto. El Congreso debería acompañar estas actividades alejándolas de la competencia política doméstica y estableciendo pautas que conviertan este tipo de colaboración en una política de Estado.

- C-Argentina debe continuar trabajando para la creación de medidas de generación de confianza con los países limítrofes, a los efectos de ir consolidando un patrón de seguridad cooperativa con posibilidades de ampliación hacia el resto de la región. No debemos olvidar que existen diferentes problemáticas regionales de seguridad, lo cual implica dificultades para lograr un modelo de seguridad hemisférica homogéneo y con similares niveles de compromiso de los estados que enfrentan urgencias diferentes. Por tal motivo, la arquitectura de seguridad debe fundarse y desarrollarse desde lo subregional hacia lo hemisférico. Para ello, como afirma **Rojas Aravena (2004)** dicha arquitectura deberá ser flexible, modular, cooperativa y colectiva.

- D- Nuestro país debe continuar con las políticas y acciones que mantengan a América del Sur como zona de paz.

Con estas y otras pautas Argentina podrá iniciar un camino de recuperación que no sólo mejore su posicionamiento internacional, sino que haga de su política exterior y de defensa una instrumento útil para limitar las influencias negativas del sistema internacional y potenciar las positivas. ●

## Bibliografía

- BERGER, SAMUEL, «A Foreign Policy for the Global Age», *Foreign Affaire*, vol. 79 N° 6, november/ december 2000.
- BUSSO, ANABELLA, «La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional», *CEI-NEWSLETTER*, Universidad Torcuato Di Tella, mayo-junio, 2003, <http://www.utd.edu/cei/actividades.htm> (A)
- CASTELLS, MANUEL, *La era de la información*, vol. 2, Ed. Siglo XXI, 1999.

- CLINTON, WILLIAM, «Un mundo que Estados Unidos debería guiar, no dominar», *Diario La Nación*, Buenos Aires, 19 de diciembre de 2002.
- COLACRAI, MIRYAM, «Discusiones teóricas en torno al poder en las Relaciones Internacionales ¿ropaje nuevo o cambio de esencia?», en COLACRAI, MIRYAM (COMP.), *Relaciones Internacionales —viejos temas, nuevos debates—*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 2001.
- COLOMBO, VALERIA; ESPECHE GIL, VICENTE; SANTIVANES VIEYRA, HERNÁN; VARELA, EDUARDO Y ZAWELS, ESTANISLAO; «Globalización: Desafíos de su gestión», *Revista Capítulo*, UCA, Buenos Aires, mayo 1997.
- DIAMINT, RUT, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2002.
- DOMÍNGUEZ, JORGE, «Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de la pos guerra fría», en DOMÍNGUEZ, JORGE (EDITOR), *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, FLACSO Chile, abril 1998, págs. 13 a 48.
- EGUIZÁBAL, CRISTINA, «Unipolaridades», *Foreign Affairs en Español*, Abril/ Junio 2003. <http://www.foreignaffairs-esp.org>.
- FERREIRA PINHO, JUAN, «Impacto de las nuevas amenazas en el contexto regional», *Nuevas Amenazas a la Seguridad, Instituto de Defensa, Cooperación y Seguridad Internacional* del Centro de Estudios Socioeconómicos y políticos para América Latina, y la Fundación Honrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.
- FONTANA, ANDRÉS, «Seguridad Cooperativa: tendencias globales y el continente americano», *Documento de Trabajo N° 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación*, Buenos Aires, mayo 1996.
- HOFFMANN, STANLEY, «La crisis del internacionalismo liberal», *Archivos del Presente, Año 1, Número 3*, Buenos Aires, enero-febrero-marzo de 1996.
- HUNGTINTON, SAMUEL P., «The lonely superpower», *Foreign Affairs*, vol. 78, N°2, March/April, 1999, pp. 35 - 49. Existe traducción al castellano en la revista *Política Exterior*, Vol. XIII, N 71, Madrid, septiembre/ octubre, 1999.
- IKENBERRY, JOHN G., «America's Imperial Ambition», *Foreign Affairs*, vol. 85, N° 5, September/October, 2002.
- Informe del Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, en <http://www.democracia.undp.org/Default.Asp>, consultado el 27 de julio de 2004.
- KLEPAK, HAROLD, «Algunas ideas acerca de las primeras reformas al Sistema Interamericano de Seguridad», *Fuerzas Armadas y Sociedad, FLACSO Chile, Año 15, N° 2*, Santiago de Chile, abril-junio, 2000.
- KEOHANE, ROBERT; NYE, JOSEPH, «Power and Interdependence in the Information Age», *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 5, septiembre-octubre de 1998, pág. 86.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, elaborada en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, México 27-28 de octubre de 2003.OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03 rev. 1
- MARTÍNEZ, ÁLVARO J., «Seguridad hemisférica: ¿respecto a qué?, ¿por quién? Un paso adelante en la búsqueda del modelo», *Security and Defense Reviews*, Vol. 3, N° 2, Fall 2003, en <http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2003-0403/Martinez-article.pdf>, consultado el 05 de julio de 2004.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO, «Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos», *FES Briefing Papers*, Bogotá, mayo de 2004.
- SERRANO, MÓNICA, «América Latina: la nueva agenda de seguridad», *Foro Internacional*, Vol.

XXXVIII, N° 1, Colegio de México, México, enero-marzo 1998

- 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.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, *Hacia una nueva estrategia Internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004.

**MARCELO GULLO**

Graduado en Estudios internacionales en la Escuela Diplomática de Madrid.

Master en Relaciones Internacionales en el «Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales» de Ginebra.

---

# Argentina y Brasil frente al desafío del ALCA

---

**Marcelo Gullo**

---

139

**P**ara analizar el ALCA y sus consecuencias económicas, geopolíticas y culturales sobre Argentina y Brasil, creemos que es necesario concentrarnos, como condición previa, en el análisis de la globalización partiendo del «elemental absoluto» que, precisamente por elemental, suele dejarse de lado. El proceso de globalización, que más propiamente debería denominarse de universalización, no ha sido provocado por nadie. No es la estrategia de ningún grupo, ni de ningún país, aunque algunos grupos o países traten de usufructuarlo para su entero beneficio. Es, sencillamente, un proceso histórico. Es, el resultado de los grandes descubrimientos geográficos iniciados por CRISTÓBAL COLÓN,<sup>1</sup> de la evolución del proceso científico tecnológico que relativizó, como lo advirtiera tempranamente MARSHALL McLUHAN en su célebre libro «Guerra y paz en la Aldea global»,<sup>2</sup> las categorías de espacio y tiempo pero también, de la evolución de un proceso cultural iniciado hace 2000 años que permitió la aparición del concepto de humanidad.

Si bien el proceso de universalización no ha sido intencionalmente creado por nadie, existe sin embargo, una clara «disposición», por parte de los sectores dominantes de los estados que conforman de la «tríada central» del poder mundial —Estados Unidos, Europa y Japón—, de utilizarlo para su entero beneficio. Al mismo tiempo que nuevos movimientos políticos, nacidos en los países centrales, se oponen al intento de que el proceso de globalización sea utilizado para beneficio exclusivo de los países centrales. Evidentemente, lo que en realidad está en juego hoy no es el universalismo en sí mismo, pues este es un proceso inevitable —salvo que la humanidad se autodestruya provocando una catástrofe ecológica o un holocausto nuclear— sino, su contenido.

El universalismo hacia el cual camina, inexorablemente, la humanidad podrá ser un univer-

salismo justo o injusto. Es decir, un universalismo puramente «fáctico» basado en el concepto de que el egoísmo es un factor positivo para regular la relación de los hombres y de los estados entre sí, o bien, será un universalismo «existencial» (esencial) basado en el sentimiento de que todos los hombres integran una misma familia humana y que, por lo tanto, el egoísmo debe dejar paso a la aplicación de una política de «solidaridad socializante», para la cual la propiedad privada está siempre en función social y el trabajo es mucho más que una mercancía cualquiera.

Desde esta perspectiva, el «pensamiento solidarista» no puede inspirar a los estados, como alternativa al proceso de globalización o a los efectos perversos de la misma, una estrategia de reclusión político-cultural —quizás sí, una táctica— sino que, por el contrario, debe inspirar una estrategia de participación activa, tendiente a lograr que el proceso de universalización lleve a la humanidad a mayores niveles de justicia y libertad.

Ahora bien, desde el punto de vista histórico-político, el continentalismo, aparece como el paso necesario, como la etapa previa, al universalismo, es decir a la conformación de un estado mundial. Hoy, producto de la evolución histórica, se perfila ya, la convivencia en equilibrio inestable de un «nosotros nacional», un «nosotros continental» y un «nosotros universal». Se nos presenta así, la cuestión de qué grado de soberanía deben delegar los estados nacionales en los organismos continentales y supranacionales que se vayan constituyendo. Recordemos que el objetivo de la política es el bien común. Existe, entonces, necesariamente, un bien común universal, un bien común continental y un bien común nacional. ¿Cuánta soberanía se debe delegar entonces, y en qué casos? La respuesta es simple: toda, en aquellos aspectos en que dicha delegación pueda contribuir al bien común continental o al bien común universal pero, es preciso saber distinguir, en cada caso, si se trata del bien común continental—universal o de los intereses nacionales de la potencia hegemónica, disfrazados con el ropaje del bien común universal o continental.

140

## Argentina y Brasil frente al continentalismo

Argentina y Brasil se encuentran en un momento decisivo de su historia, en una encrucijada, compelidos a optar entre dos formas distintas y antagónicas de continentalismo. Bajo una enorme presión, deben elegir entre subordinarse a un «continentalismo-panamericano-verticalista» bajo la dirección, indiscutible y solitaria de los Estados Unidos, o encaminarse hacia la construcción conjunta de un «continentalismo-sudamericano-horizontal» que, manteniendo con los Estados Unidos una línea de compatibilidad estratégica en lo político militar, posibilite a la «isla sudamericana» preservar el grado de autonomía necesaria para permitir su desarrollo industrial dentro de los próximos 15 años.

¿Qué es, pues, más conveniente para Argentina y para Brasil, en términos estrictamente objetivos y de qué margen de libertad de opción disponen, efectivamente, para llevar adelante aquella elección que les resulte más conveniente?

Como lo demuestra la experiencia europea —que está construyendo el proceso de integración más exitoso de la historia reciente— para que la integración sea justa, es decir para que no se transforme en una herramienta cuyo único beneficiario sea el estado económicamente más fuerte o, peor aún, para que no encubra, elegantemente, la dominación del estado hegemónico sobre los estados dependientes, requiere de la aplicación de ciertos requisitos y principios básicos que deben ser aceptados por todos los actores del proceso. Entre ellos, los más



importantes son: la libre movilidad de mercancías, la libre movilidad de personas, la libre movilidad de capitales y la aplicación de una política de apertura asimétrica que haga que la economía, o las economías más fuertes, se abran primero que las economías más débiles, para darles a estas, tiempo de realizar su modernización y reconversión económica. Pero, el sólo paso del tiempo no alcanza para que las economías más débiles superen la brecha de competitividad que las separa de las economías más avanzadas. Tal como fue realizada en Europa, la apertura asimétrica, debe complementarse con una voluntad expresa, del estado o los estados más fuertes de elevar, mediante una política de ayuda, el nivel de competitividad de los estados más atrasados. Establecer un proceso de integración entre economías de alta competitividad y de baja competitividad, sin aplicar una apertura asimétrica y una política «solidarista», equivale a otorgar al país más competitivo el total dominio de los sistemas productivos de los países menos competitivos.

***...el sólo paso del tiempo no alcanza para que las economías más débiles superen la brecha de competitividad que las separa de las economías más avanzadas. Tal como fue realizada en Europa, la apertura asimétrica, debe complementarse con una voluntad expresa, del estado o los estados más fuertes de elevar, mediante una política de ayuda, el nivel de competitividad de los estados más atrasados.***

Veamos pues, si estos principios básicos existen en la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA) planteada, hasta ahora, por los Estados Unidos. La propuesta de Washington se caracteriza por la supresión de las barreras tarifarias, las suyas son de por sí ya bajas, garantizando en teoría y de esa forma, la libre movilidad de mercancías. Pero los Estados Unidos se niegan a discutir las barreras para-arancelarias, que son las que cierran con candado la economía norteamericana. La propuesta norteamericana se caracteriza, entonces, por la supresión de las barreras tarifarias, pero también, por el mantenimiento, en provecho de los Estados Unidos, de las barreras no tarifarias, para-arancelarias, tales como la declaración unilateral de dumping, las declaraciones unilaterales de inconvenientes fitosanitarios o, las cuotas que limitan la entrada de determinados productos, por encima de un determinado quantum a partir del cual, las tarifas se tornan extraordinariamente elevadas, alcanzando niveles de hasta un 300%. Hasta ahora, los Estados Unidos no están dispuestos a tolerar que se discutan los inflexibles instrumentos que la administración norteamericana emplea para bloquear algunas importaciones cada vez que lo considera necesario. Al manejarse Washington con protecciones para-arancelarias, el ALCA más que abrirnos el mercado norteamericano, abrirá el nuestro para los productos de Estados Unidos. Por otra parte, el gobierno de George Bush no acepta incluir los subsidios agrícolas internos —que alcanzan la «módica» suma de 19.000 millones de dólares— en la negociación sobre la Asociación de Libre Comercio de las Américas. La posición de los Estados Unidos es que los subsidios agrícolas y sus barreras a las importaciones, deben ser discutidas en el marco de la Organización Mundial del Comercio. Discutirlo en el marco de la OMC equivale a prolongar esta discusión en el tiempo de un modo indefinido. Evidentemente, los subsidios que paga el gobierno norteamericano se convierten en un sistema perverso para los productores argentinos y brasileños. El mecanismo de apoyo instrumentado por Washington a sus agricultores consiste, principalmente, en asegurarle a estos un ingreso mínimo. La ley estadounidense (conocida como «Farm Bill») fija un precio sostén que, para las campañas 2004 a 2007 quedó establecido en 184 dólares para la soja puesta en zona

de producción, de 77 dólares para el maíz y de 101 para el trigo —lo que permite a los «farmers» (granjeros) recurrir a dos alternativas el «Loan Rate» o el «Loan Deficiency Payments»—. Si el productor opta por el «Loan Deficiency Payments» puede reclamar al gobierno la diferencia entre el precio sostén y la cotización local: con esa suma ya cobrada, puede

**Al manejarse Washington con protecciones para-arancelarias, el ALCA más que abrirnos el mercado norteamericano, abrirá el nuestro para los productos de Estados Unidos**

vender el grano al precio de mercado, ya que si se le agrega lo que le pagó el Estado, alcanzará el precio sostén. O, si lo prefiere, porque cree que las cotizaciones subirán, puede quedarse con la cosecha, para venderla más adelante. En ese caso, puede recurrir al «Loan Rate», que es un sistema por el cual el gobierno le otorga un préstamo a baja tasa contra la garantía del grano. Si pasado el tiempo el mercado lo favorece, devuelve el préstamo,

paga el almacenaje y vende el grano por su cuenta. Además de los incentivos detallados, los farmers, cuentan con otros, tanto a nivel federal como estadual, que los impulsan a convertir sus granos en «biocombustibles». Una ley federal, emitida un mes antes de las elecciones que consagraron la victoria de George Bush, premia a los agricultores con más exenciones fiscales cuanto más grano utilicen con ese fin. Y en uno de los debates que BUSH sostuvo contra KERRY, el presidente prometió que utilizará 5000 millones de galones de etanol de maíz, para sustituir a la nafta. Para obtener esa cantidad de combustible se requiere la molienda de 40 millones de toneladas de maíz, una cifra equivalente a tres cosechas argentinas. Incentivando la producción de etanol, de acuerdo a la producción de maíz obtenida por cosecha, (el etanol suele absorber, aproximadamente, el 15% de la producción del maíz norteamericano), el gobierno de los Estados Unidos logra un fuerte efecto sostén para los precios, en momentos en que una gran cosecha puede producir fuertes bajas. Es de destacar, además, que en los Estados Unidos, el etanol cuenta con beneficios impositivos, que le permiten mantener un valor comercial competitivo aún, en momentos de bajos precios del petróleo.<sup>3</sup> Obviamente, estos mecanismo mediante los cuales los estados y el gobierno federal de los Estados Unidos benefician a sus agricultores distorsionan el mercado y le otorgan, a los agricultores norteamericanos, una ventaja notable sobre sus pares argentinos o brasileños. Este tratamiento especial dado por la administración Bush a los «farmers» fue, sin dudas, una de las razones del importante triunfo del partido republicano en los principales estados agrícolas. El senador republicano CHUK GRASSLEY —que ganó en Iowa con el 70 % de los votos— reconoció que su triunfo, y el de Bush, en los estados agrícolas, donde reina el maíz y la soja con sus respectivas cadenas de valor, está ligado, en gran medida, al apoyo que Bush ha brindado a los agricultores.<sup>4</sup> Agricultores que no están dispuestos a perder, en el marco del ALCA, las ventajas que han obtenido en los últimos años.

<sup>3</sup> Para los Estados Unidos, la producción de etanol, es una necesidad estratégica a fin de reducir la dependencia del petróleo crudo. A su vez, es parte de una estrategia económica para fomentar la inversión, el empleo y el desarrollo. De esta forma, el gobierno americano aplica, puertas adentro, una política «keynesiana» que, desaconseja y desapruueba, puertas afuera. Gracias a los subsidios otorgados para la producción de etanol, brotan hoy, a diario, en el Medio Oeste norteamericano, gigantescas plantas de molienda de maíz que, no solo generan etanol, sino también una verdadera «cascada» de productos de alto valor agregado.

<sup>4</sup> HUERGO, HÉCTOR, «Triunfo con olor a alcohol y papas fritas», *Clarín*, Buenos Aires, jueves 4 de nov. de 2004, p. 17.

Conviene, además, para elaborar un análisis objetivo, tener en cuenta que, en los Estados Unidos, la legislación nacional se sobrepone a los tratados internacionales. Por consiguiente, en un hipotético régimen del ALCA, cualquier producto latinoamericano que amenazase a su competidor norteamericano, rápidamente sería objeto de la aplicación de restricciones unilaterales, que Washington se vería obligado a aplicar por la fuerza que los lobbies estadounidenses poseen, dentro del sistema político norteamericano. El hecho de que los Estados Unidos sea una democracia de masas bajo una «orquestación lobbista» provoca situaciones absurdas y hace, incluso, que productos insignificantes, como por ejemplo el jugo de naranja argentino o brasileño, encuentren serias dificultades para entrar al mercado norteamericano. Durante toda la segunda semana del mes de noviembre de 2003, los productores de cítricos de la Florida emitieron por radio, cortos publicitarios advirtiendo sobre lo catastrófico que sería para la economía floridense el ALCA, si Estados Unidos decidieran levantar las tarifas que protegen al jugo de naranja, tal como lo piden países como Argentina y Brasil. El poder de ese sector económico es tal que, después de quince días de presión, el gobernador JEB BUSH —hermano menor del presidente— tuvo que salir a calmarlos y a sostener que los «protegerá sin ningún tipo de vergüenza» de aquellos que pretenden «llegar». Cabe recordar que Florida fue el estado que le permitió, al presidente GEORGE BUSH ganar su primera y controvertida, elección presidencial.

Además, el principio de la libre movilidad de las mercancías no puede sino, por lógica, ir acompañado de la libre movilidad de la fuerza laboral. En el marco de un proceso equitativo de integración si en un país la libre competencia hace que se creen empleos y en otros se pierdan, resulta natural pues, que los trabajadores, busquen trabajo donde hay trabajo. Sin embargo, el ALCA, no contempla la libre movilidad de las personas, ni en el corto plazo, ni en el mediano plazo, ni en el largo plazo. De todas las barreras, las aplicadas a las personas, son las más explícitas. Y en los centros de altos estudios de los Estados Unidos muchos académicos comienzan a estigmatizar las migraciones como una amenaza a la seguridad nacional.<sup>5</sup> Y el retorno de la ideología de la seguridad nacional, como sustento de la lucha antiterrorista, ha asimilado ya, al inmigrante, como «objeto» de máximo control, como «sujeto bajo permanente sospecha».

Sólo cuando se trata de la libre movilidad de los capitales, los Estados Unidos proponen una apertura irrestricta. La Casa Blanca, pretende que se liberen, totalmente, los servicios financieros. Estados Unidos busca, en este aspecto, «liberalizar» el servicio bancario para que se realice por Internet, para que los bancos norteamericanos puedan atender en otros países, sin quedar sujetos a las normas locales. De esta manera, los bancos de Estados Unidos podrían operar en Argentina, por ejemplo, o en cualquier otro país que se incorpore al ALCA, sin que tengan que «soportar» los controles de las autoridades monetarias nacionales de cada uno de estos países. Quedando, de hecho, el sistema financiero nacional de cada país, sujeto al arbitrio de las disposiciones que establezca la Reserva Federal norteamericana y deviniendo ésta, por lógica consecuencia, en la autoridad monetaria real —y única— de todo el continente. La voluntad de imponer la libertad absoluta de los intercambios en aquellas materias, como la financiera que acabamos de citar, en las que el predominio norteamericano es notorio, contrasta abiertamente con la intención, también norteamericana, de restringir y controlar aquellos intercambios en los cuales se verían favorecidos el resto de los países que potencialmente adhieran al ALCA.

Con respecto a la integración asimétrica y la aplicación de una política «solidarista», ATILIO BORÓN, sostiene acertadamente: «No hay en el ALCA el menor asomo de un pensamiento

<sup>5</sup> SAMUEL HUNTINGTON, en su libro *¿Quiénes somos?*, identifica a la inmigración latina como un desafío a la identidad nacional estadounidense.

siquiera mínimamente solidario o altruista. Si en la letra y el espíritu del proyecto integracionista europeo se hallaba la idea de promover la nivelación hacia arriba de las sociedades europeas, tal preocupación brilla por su ausencia en el ALCA. Unas pocas cifras bastan para desnudar su naturaliza insanablemente predatoria. A fines de la década de los cincuenta, cuando se firma el Tratado de Roma, la diferencia entre el ingreso per cápita de los países más ricos y el más pobre (Italia) no llegaba a ser de dos a uno. En el momento actual, cuando se enfrenta la presión de Washington para alcanzar el ALCA en el 2005, la diferencia entre el ingreso per cápita del país más rico (Estados Unidos) y el más pobre, (Haití) es de 23 a 1. Pese a ello, no existe en los voluminosos papeles preparatorios del Tratado, ninguna indicación que revele la más modesta intención de propiciar una nivelación hacia arriba de los supuestos socios del ALCA.»<sup>6</sup> La ausencia de una preocupación solidarista por parte de los Estados Unidos es tan notoria que incluso JOHN COATSWORTH, director en la Universidad de Harvard, del «Center of Latin American Studies» ha escrito que: «... el interés de los Estados Unidos por un acuerdo de libre comercio en las Américas, que las naciones del hemisferio occidental acordaron negociar y firmar para el 2005, no se ha visto acompañado por algún nuevo compromiso de asistencia a la región para superar la pobreza y la desigualdad. Los derechos humanos sociales y económicos no parecen ser prioritarios en la agenda de los Estados Unidos para América latina.»

Con razón, el politólogo brasileño HELIO JAGUARIBE afirma que: «En vez de desarrollar, como lo hizo Roma con sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el imperio, el proyecto del ALCA, patrocinado por los Estados Unidos, en nombre de las ventajas reales y supuestas de la libertad de comercio, provoca la inutilización de las industrias subcompetitivas de Latinoamérica, conduciendo a nuestros países, de vuelta, al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importación de productos terminados»<sup>7</sup> Un análisis histórico comparativo nos lleva a ver que Roma, con CÉSAR, dejó de ser una ciudad Estado, para la cual el Imperio era simplemente un botín, para convertirse en el centro administrador de un sistema, aunque Roma, por supuesto, usufructuase de ciertas ventajas como administradora del imperio. Estados Unidos, por el contrario, ve en el sistema de dominación que está creando, simplemente, una oportunidad de obtener ventajas económicas para la metrópoli, independientemente de los intereses de las regiones dominadas.<sup>8</sup>

El premio Nóbel de economía JOSEPH STIGLITZ, a modo de consejo para los países latinoamericanos que piensan firmar acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos afirma que: «Firmar un acuerdo de libre comercio no es un camino ni fácil ni seguro a la prosperidad. Estados Unidos ha dicho que no quiere que la agricultura y las barreras no arancelarias figuren en la mesa de negociaciones. Pero aun negándose a ceder en estos puntos, quiere que los países latinoamericanos comprometan sus soberanías nacionales y acepten «protecciones» para los inversores. De hecho, Estados Unidos ha venido exigiendo que los países liberalicen totalmente sus mercados de capital justo cuando el Fondo Monetario Internacional se da cuenta de que dicha liberalización no favorece ni el crecimiento ni la estabilidad en los países en desarrollo. Lamentablemente, muchos

<sup>6</sup> BORON, ATILIO, «Un lobo con piel de cordero», *La Nación*, Buenos Aires, 17 de noviembre de 2003, p.6.

<sup>7</sup> JAGUARIBE, HELIO, «MERCOSUR y las alternativas de ordenamiento mundial», *Octubre Sudamericano*, Año I, N° 0, Buenos Aires, diciembre de 2000, p. 31.

<sup>8</sup> El ex—embajador de México ante la ONU, ADOLFO AGUILAR ZINCER declaró, en noviembre de 2003: «Estados Unidos nunca ha visto a México como su socio, como lo hace con sus socios europeos. A nosotros nos ven como patio trasero» (la relación de México con Washington) «es de conveniencia y subordinación.» Luego de estas declaraciones, el gobierno de México le pidió su renuncia como embajador. *Clarín*, Bs. As., miércoles 19 de noviembre de 2003, p. 24.

*de los países más pequeños y más débiles probablemente aceptarán, con la quijotesca esperanza de que vinculándose con Estados Unidos, van a compartir su prosperidad... Ya la manera en que Estados Unidos está intimidando a los países más débiles de América Central y del Sur para que acepten sus términos, está generando un resentimiento enorme.»<sup>9</sup>*

La negativa de Estados Unidos, siquiera, a discutir el tema agrícola y las barreras no arancelarias, la ausencia en la propuesta, de una estructura de financiamiento comunitario de las economías más ricas hacia las menos desarrolladas — como la existente en la Unión Europea— y la no contemplación del libre movimiento de la mano de obra, dejan en claro que, el objetivo de Washington, a través del ALCA, consiste en forzar una «apertura unilateral» de las economías latinoamericanas y, particularmente, de la economía brasileña. El ALCA, sostiene el vice-canciller brasileño SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES, constituye, en definitiva, una parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de los Estados Unidos: «...que realizarían su designio histórico de incorporación subordinada de América Latina a su territorio económico y a su área de influencia política.»<sup>10</sup>

Pero, ¿por qué es tan importante para la única superpotencia mundial lograr ese objetivo que PINHEIRO GUIMARAES califica como «histórico»? Al respecto, el historiador y politólogo brasileño LUIZ ALBERTO MOÑIZ BANDEIRA, afirma: «Los EE.UU. nunca tuvieron realmente condiciones —ni intención— de abolir las barreras proteccionistas ni arancelarias, sobre todo sobre los productos agrícolas, debido a los enormes intereses económicos y políticos que éstas involucran internamente... El objetivo de los EE.UU, con la formación del ALCA, es consolidar las medidas ultraliberales, forzar una apertura unilateral de las economías latinoamericanas, de modo de obtener más ventajas comerciales y mayores reducciones de barreras a sus exportaciones y a sus capitales.

De esta manera, podrá fomentar sus exportaciones en un 30% y asegurar el crecimiento de su PBI a una tasa de 4-4,5%, y compensar el déficit comercial con otras regiones, a costa de los países latinoamericanos, induciéndolos gradualmente, a adoptar el dólar como la única moneda en el hemisferio, cuya emisión y circulación estarán sobre su exclusivo control. Como consecuencia, del acceso privilegiado a los mercados de la región, mediante el establecimiento del ALCA, podrá compensar perjuicios derivados de la pérdida de competitividad de los productos norteamericanos que, en varios renglones, no están en condiciones de competir directamente con los exportados por la Unión Europea, que suplantán a los EE.UU. en el

**La negativa de Estados Unidos, siquiera, a discutir el tema agrícola y las barreras no arancelarias, la ausencia en la propuesta, de una estructura de financiamiento comunitario de las economías más ricas hacia las menos desarrolladas — como la existente en la Unión Europea— y la no contemplación del libre movimiento de la mano de obra, dejan en claro que, el objetivo de Washington, a través del ALCA, consiste en forzar una «apertura unilateral» de las economías latinoamericanas y, particularmente, de la economía brasileña...**

<sup>9</sup> STIGLITZ, JOSEPH, «El mal camino del NAFTA al ALCA», *Clarín*, Buenos Aires, sábado 10 de enero de 2004, p. 33.

<sup>10</sup> PINHEIRO GUIMARAES, SAMUEL, citado por MOÑIZ BANDEIRA, LUIS ALBERTO, «Un camino hacia el ALCA que pone en peligro el MERCOSUR», *Clarín*, Bs. As., martes 13 de agosto de 2002, p.19.

*comercio con los países del MERCOSUR, o por los del Japón y la China.»<sup>11</sup>*

## Los márgenes de maniobra para construir un continentalismo sudamericano

Esclarecido el verdadero significado del ALCA, conviene preguntarse ahora, de qué margen de libertad de opción disponen, efectivamente, Argentina y Brasil, para inclinarse por la alternativa de la construcción, conjunta de un «continentalismo sudamericano». Brasil, posee una gran integración político-cultural, es decir, una gran conciencia de nación y una identidad cultural solidamente afianzada pero, presenta un bajísimo grado de integración social. La fractura social es el talón de Aquiles del poder brasileño, una debilidad estructural que lo «fragiliza» en grado extremo. Una parte del Brasil, vive como si estuviera en Suecia, y la otra, como si estuviera en Angola. Quizás, el Brasil pague, todavía, el costo de haber sido un país esclavista. Lamentablemente, para muchos, en Brasil, «el otro» —principalmente el hombre de piel negra— no parece, todavía, «ser un ser humano» dotado de pleno derechos.<sup>12</sup>

La Argentina, por el contrario, presenta un alto grado de integración social. En Argentina, la justicia social después de la experiencia peronista, que se desarrolló entre 1945-1955, se convirtió en un valor compartido por todas las fuerzas políticas y clases sociales. Sin embargo, la Argentina, a diferencia del Brasil, presenta un pobre grado de integración político-cultural. Su conciencia de nación es tenue, vaga, sobre todo en sus sectores de clase media, que se expresan, habitualmente, de manera muy despectiva sobre su propio país. Argentina, da la impresión de ser, para gran parte de su población —sobre todo, insistimos, para los sectores intermedios—, un especie de «país dormitorio», un «albergue transitorio», un lugar donde, «se está de paso». Argentina no ha logrado afianzar su identidad cultural. Parece ser, prácticamente, un «país adolescente». Sin embargo, la Argentina es un país adolescente, pero que debería ya, en términos históricos, haber alcanzado la madurez. Vive, en definitiva, una «adolescencia tardía». Pasando, de la «soberbia megalómana», sin solución de continuidad, a la «duda existencial», según los vaivenes de su economía. A diferencia del Brasil, la Argentina no posee una burguesía nacional que sepa distinguir, con claridad, cuáles son las fuerzas políticas que pueden defender sus intereses. Se dio, así, la paradoja de que el golpe militar de 1976 que, desde el punto de vista económico enarbolaba las banderas de la apertura irrestricta, fuese apoyado mayoritariamente por la burguesía argentina. El primer discurso de JOSÉ ALFREDO MARTÍNEZ DE HOZ, ministro de economía de la dictadura militar, en el cual se anunciaron las medidas económicas que iban a provocar la «desindustrialización completa» de la Argentina, fue aplaudido, mayoritariamente, por aquellos que iban a ser las principales víctimas del mismo: los pequeños y medianos industriales. De la dupla Argentina-Brasil, Argentina se nos

<sup>11</sup> MOÑIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO, «Un camino hacia el ALCA que pone en peligro el MERCOSUR», *Clarín*, Bs. As., martes 13 de agosto de 2002, p.19.

<sup>12</sup> A este respecto, el vicedecano brasileño SAMUEL PINHEIRO GUIMARAES, afirma que: «Las ventajas brasileñas de territorio, población y PBI son afectadas negativamente por disparidades y vulnerabilidades (y que)... Las actuales disparidades sociales pueden ser consideradas como un resultado del latifundio y de la esclavitud —que sobrevivió hasta 1888—, pero también de la permanencia hasta los tiempos actuales de una estructura agraria arcaica.» PINHEIRO GUIMARAES, SAMUEL. Prólogo a MOÑIZ BANDEIRA, LUIZ ALBERTO, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004, p. 13.

presenta como el país más débil, por eso nos detendremos en su análisis.

La Argentina es un gran país en extensión, con una de las llanuras más fértiles del mundo, con una población inteligente, bien preparada culturalmente, pero insignificante numéricamente, con el agravante de que la Argentina está entre los países de mayor envejecimiento del mundo. A este «Talón de Aquiles», se le debe sumar que, la Argentina, está «enferma» culturalmente. Aunque excede los límites de este trabajo caracterizar la crisis cultural y de valores que vive la Argentina, diremos, al pasar, que, como sostiene ABEL POSSE en su libro «El eclipse argentino», a la enfermedad mundial de decadencia, la Argentina le agregó un fuerte acento propio. Argentina está enferma culturalmente, sostiene POSSE, y la amoralidad generalizada y la anomia, son los síntomas más visibles. Durante el decenio menemista terminó de consagrarse un «con-

**Argentina, da la impresión de ser, para gran parte de su población —sobre todo, insistimos, para los sectores intermedios—, un especie de «país dormitorio», un «albergue transitorio», un lugar donde, «se está de paso». Argentina no ha logrado afianzar su identidad cultural. Parece ser, prácticamente, un «país adolescente».**

senso amoral» y el escepticismo de los mediocres —consagrado en la formulación académica del «realismo periférico» y en la formulación política de las «relaciones carnales»— llevó, a gran parte de los argentinos, a descreer de su vocación de felicidad y grandeza. Sumergida en un egoísmo fomentado desde la cúspide del poder, la Argentina perdió el sentido comunitario básico, perdió su pasión creadora que la hizo existir, transformándose en un país sombrío sumergido por el miedo a la desocupación. La Argentina fue sumergida, de alguna manera, en un verdadero desierto de falsos valores. En Argentina, continúa POSSE, se han confundido democracia, con permisividad de prostitución, degeneración y crimen. Existe la creencia, más o menos generalizada, de que el Estado debe ser debilidad e impotencia: «*El resultado son seis millones sin escolaridad ni trabajo. Abandonados a la idiotez de la bailanta o de la discoteca. Abandonados a la nada.*»<sup>13</sup> «Argentina es el país que confunde libertad con permisividad e indisciplina. Confunde autoridad con autoritarismo y pedagogía con represión. Cree que las garantías constitucionales de libertad de expresión se establecieron para degenerar el habla colectiva y para garantizar exhibiciones obscenas del nivel de una fiesta de chicos de fin de año.»<sup>14</sup> Así, la Argentina corre el riesgo de constituirse en «un país idiotizado hasta el punto de la ingobernabilidad democrática.»<sup>15</sup> Si nos hemos detenido en la descripción de la enfermedad argentina es porque dicha enfermedad debilita el poder de maniobra de la Argentina en la escena internacional y constituye uno de los principales impedimentos para la construcción de una política nacional que plantee la alianza con el Brasil para la construcción de un continentalismo sudamericano.

Frente a esa enorme debilidad que acabamos de describir (aunque es preciso aclarar que existen fuerzas morales todavía suficientes en una gran parte de la población), se contrapone el hecho de que la Argentina es uno de los pocos países que posee autosuficiencia energética, autosuficiencia alimenticia y autosuficiencia en inteligencia. Brasil y Argentina, juntos, pose-

<sup>13</sup> POSSE, ABEL, *El eclipse argentino. De la enfermedad colectiva al renacimiento*, Buenos Aires, Emecé Editores, 2003, p. 75.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 110.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 124.

en márgenes de acción suficientes, para optar por la construcción de un continentalismo sudamericano y para resistir la presión norteamericana tendiente a la construcción del ALCA.

### ALCA, identidad cultural y democracia

Si el ALCA representa para Argentina, el desmantelamiento definitivo de su industria nacional sobreviviente —al colapso de la convertibilidad y la apertura indiscriminada de la economía llevada a cabo por MENEM y CAVALLO— y si, para Brasil, representa poner en riesgo de muerte el complejo industrial de San Pablo, también es cierto que el proteccionismo clásico, del que se beneficiaron, Alemania a partir de mediados del siglo XIX, y los mismos Estados Unidos durante todo ese mismo siglo, no es, hoy, posible. Esto no significa, de modo alguno, aceptar resignadamente la apertura indiscriminada de la economía sino que se trata —como nos enseña HELIO JAGUARIBE— de establecer las condiciones que hagan posible un proteccionismo moderno, caracterizado por una ampliación considerable del área de protección para que este no tenga, desde el principio, características de rápida obsolescencia. El MERCOSUR tal como existe hoy, es un área satisfactoria para la aplicación de este proteccionismo moderno aunque, el continentalismo sudamericano sería el área ideal, conformando un espacio lo suficientemente extenso para poder sostenerlo. Pero, ¿qué significa un proteccionismo moderno una vez que se ha establecido un área lo suficientemente grande para poder sostenerlo? Significa, como lo sintetizara el mismo Jaguaribe, un proteccionismo a plazo extremadamente corto y de forma extremadamente selectiva. No se trata de llevar la idea de autarquía a nivel sudamericano, sino de determinar qué sectores productivos del sistema sudamericano, mediante una política apropiada para su desarrollo, podrían adquirir, en plazos relativamente cortos —de 10 a 15 años— competitividad internacional y transformar esos sectores en sectores de interés colectivo de todos los países que conformen el área de integración. Un proteccionismo de ese tipo permitiría al MERCOSUR, o a toda Sudamérica, una alta capacidad competitiva en algunos sectores específicos para mantener el equilibrio de las cuentas internacionales y el comando sobre su territorio.

El ALCA encubre, bajo el disfraz del bien común continental, los intereses nacionales de la potencia hegemónica.<sup>16</sup> Los ideólogos del neoliberalismo, presentan al ALCA como una iniciativa meramente comercial que aseguraría, gracias a la liberalización integral de nuestras economías, una nueva era de prosperidad sin precedentes en la historia. Este relato, que poco tiene que ver con la realidad, olvida que el ALCA significa el abandono —para los países que lo asuman— de la identidad cultural latinoamericana para adoptar, en cambio, una nueva identidad: la norteamericana. El ALCA, lleva implícito —como el NAFTA, en su momento, para México— dentro de su lógica, una clara y radical «redefinición cultural» para los países que se incorporen. Como lo destacara ALBERTO METHOL FERRE, en un artículo intitulado

<sup>16</sup> Al respecto el profesor de las Universidad de Columbia y Harvard, JAGDISH BHAGWATI, uno de los mayores expertos en comercio internacional, sostiene que el ALCA debe pensarse desde dos terrenos: el económico y el político y que no hay dudas que, desde el punto de vista político: «...el ALCA se convertirá en un instrumento político (que) los Estados Unidos utilizarán para ser hegemónicos, también, en América del Sur... los Estados Unidos no sólo miran la economía, sino que piensan la integración en términos de hegemonía... Este tipo de acuerdo produce alguna prosperidad en el corto plazo, pero en el largo plazo todo termina por volverse en contra...» BHAGWATI, JAGDISH, «A la Argentina no le conviene entrar al ALCA», *Clarín*, suplemento de economía y negocios, Buenos Aires, domingo 27 de julio de 2003, p. 2.



«Una bipolaridad cultural: MERCOSUR-NAFTA», de acuerdo a la perspectiva culturalista sostenida por Samuel Huntington, el NAFTA implicó, para México, someterse a un proceso que aún no ha terminado, de «radical redefinición cultural». Una especie de «fatal muerte histórica», para una nueva resurrección que consistiría en la adopción de la identidad cultural norteamericana. HUNTINGTON abordó este tema por primera vez en su famoso artículo titulado: «El choque de Civilizaciones» publicado en la prestigiosa revista *«Foreign Affairs»*, y lo retomaría, luego en su libro «El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial». HUNTINGTON sostiene que la entrada de México al NAFTA es, al mismo tiempo, un proceso de integración económica y un proceso de «norteamericanización» de México que, si tiene éxito, provocaría la redefinición absoluta de la identidad mexicana. «Lo mismo que las reformas de ATATURK se proponían transformar Turquía, país musulmán de Oriente Próximo, en un país laico europeo, las reformas de SALINAS se proponían —escribe HUNTINGTON— cambiar México, país latinoamericano, en un país norteamericano.»<sup>17</sup> Pero aclara, que: «...el proceso de redefinición de la identidad será prolongado, discontinuo y penoso, en el plano político, social, institucional y cultural.»<sup>18</sup> Viéndose, como señalara METHOL FERRE, obligado el gobierno mexicano —dada las resistencias al cambio de los elementos tradicionalistas— a «...lanzar cortinas de humo para encubrir el sentido profundo de su decisión histórica.» Todo hace pensar entonces que, el ALCA, como lo es el NAFTA, es más que un proyecto económico.

Pero, para finalizar, retomemos el énfasis, en el aspecto económico, que es el más evidente. Si para algunos países, como los de América Central —que existen como «municipios» del mundo— el ALCA, es una opción satisfactoria, por estar privados de alcanzar un desarrollo industrial propio, «...para países como la Argentina y Brasil, el ALCA representaría un catastrófico retroceso a la condición que esos países ostentaban hasta 1930, de productores de materias primas y artículos agropecuarios no elaborados e importadores de bienes y servicios con mayor tenor tecnológico. Tal proceso no sería compatible con la sustentación de las actuales poblaciones de ambos países. La terrible crisis social que resultaría —concluye JAGUARIBE— sería incompatible con la preservación de sus regímenes democráticos.»<sup>19</sup>

La entrada al ALCA acarrearía, tanto para Argentina como para Brasil —como catastróficas consecuencias— la destrucción de sus respectivos parques industriales, la desnacionalización definitiva de sus economías, un desempleo gigantesco —dantesco nos atrevemos a afirmar— y la crisis social más terrible de la historia argentina o brasileña, de la que como sabiamente anota JAGUARIBE «...difícilmente resurgirían sin un derramamiento de sangre.»<sup>20</sup>

¿Puede el pensamiento argentino-brasileño permanecer indiferente a la suerte de 170 millones de brasileños y de 40 millones de argentinos? Ante tan lúgubre perspectiva creemos que, la reflexión del pensamiento argentino-brasileño, debe orientarse y comprometerse en rechazar, de plano, la imposición del ALCA y contribuir, desde el pensamiento, a la realización de una Comunidad Sudamericana de Naciones, única alternativa que responde a las necesidades económicas y a las raíces histórico-culturales de nuestros pueblos.

<sup>17</sup> HUNTINGTON, SAMUEL, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Editorial Paidós, 1997, p. 177.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p.164.

<sup>19</sup> FERRER, ALDO Y JAGUARIBE HELIO, *Argentina y Brasil en la globalización. ¿MERCOSUR o ALCA?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 96.

<sup>20</sup> *Ibíd.* p.98.

## El ejemplo de México

A esta altura de nuestro análisis conviene recordar también, que en México, después de más de una década de su entrada al NAFTA, según datos de la Iglesia Católica de México, hay 75 millones de personas —de las 100 millones que lo habitan— que están en situación de pobreza, aunque las estadísticas oficiales del gobierno reconocen que: «sólo» el 53,7% de los mexicanos son pobres, de los cuales el 24,2% son «pobres extremos».

***...en México, después de más de una década de su entrada al NAFTA, según datos de la Iglesia Católica de México, hay 75 millones de personas —de las 100 millones que lo habitan— que están en situación de pobreza, aunque las estadísticas oficiales del gobierno reconocen que: «sólo» el 53,7% de los mexicanos son pobres, de los cuales el 24,2% son «pobres extremos».***

millones de personas —de las 100 millones que lo habitan— que están en situación de pobreza, aunque las estadísticas oficiales del gobierno reconocen que: «sólo» el 53,7% de los mexicanos son pobres, de los cuales el 24,2% son «pobres extremos». Sin embargo, los defensores del NAFTA, sostienen que gracias al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, las exportaciones mexicanas se triplicaron en tal solo una década pasando de 51.886 millones de dólares en 1993, a 160.682 millones de dólares en el 2002. Que antes del NAFTA, el petróleo aportaba el 72,5 por ciento de las exportaciones y que tan solo diez años después en el 2002 representaba apenas el 9 por ciento del

total de las mismas. Que el crecimiento de las exportaciones no se concentró en el sector de las materias primas sino que el 87 por ciento de las nuevas colocaciones externas se originó en la industria manufacturera. Que el promedio de las inversiones extranjeras que ingresaron a México, entre 1994 y el 2002, sumó casi 17.000 millones de dólares anuales. Sin embargo, la paradoja que los «publicistas» del ALCA no pueden ocultar es que, ni el auge exportador ni la expansión de la inversión extranjera, condujeron a un crecimiento sostenido, ni a un mejoramiento de la situación laboral de los mexicanos. La promocionada década del NAFTA fue, para México, en realidad, la que exhibió el más bajo índice de crecimiento de todo el siglo XX. La evolución del PBI de México, durante la última década, apenas se sitúa en un magro promedio del 1 por ciento anual.<sup>21</sup> Pero, ¿cómo se explica esta paradoja? ¿Por qué razón las exportaciones no impulsaron el crecimiento económico? La razón, es simple y se encuentra en el origen de los insumos más utilizados en los procesos productivos. México logró, en efecto, triplicar sus exportaciones pero, gran parte de lo que vende fronteras afuera, se elabora a partir de productos importados. Es el caso de las «maquiladoras» —plantas donde las compañías estadounidenses ensamblan sus productos antes de re-enviarlos a los Estados Unidos— en las cuales se «terminan» productos que poseen menos de un 3 por ciento de componentes fabricados en el mismo México. Si a esto, se suma el costo de la mano de obra, se llega a un 17 por ciento del costo total generado en el país. De este modo, las industrias «exportadoras» —

<sup>21</sup> Al respecto el premio Nóbel de economía JOSEPH STIGLITZ afirma: «El crecimiento en México, en los últimos 10 años ha sido de un escaso 1% per cápita. Mejor que en gran parte de América Latina, pero mucho más bajo que en el periodo anterior. De 1948 a 1973, México creció a una tasa promedio anual de 3,2% per cápita. Y, si bien la expectativa era que el NAFTA redujera las disparidades del ingreso entre Estados Unidos y su vecino del sur, éstas, en realidad, aumentaron en un 10,6% en la última década. Mientras tanto, los avances en la reducción de la pobreza en México, donde los salarios reales ha ido bajando a una tasa de 0,2% anual, han sido decepcionantes.» STIGLITZ, JOSEPH, «El mal camino del NAFTA al ALCA», *Clarín*, Buenos Aires, 10 de enero de 2004, p. 33.

que México logró atraer gracias al NAFTA — funcionan como «enclaves» poco vinculados con los encadenamientos productivos del país. Por eso, no impulsan mayores niveles de empleo, ni tienen un fuerte impacto en el resto de la economía. Las compañías norteamericanas usufructúan los bajos salarios y la vecindad geográfica. Tres de los cinco exportadores más importantes de México son las grandes automotrices estadounidenses que tienen allí, plantas ensambladoras. El sexto lugar, le corresponde a HEWLETT PACKARD que arma, en México, sus impresoras a partir de piezas enviadas desde los Estados Unidos. Por otra parte, antes del NAFTA, la producción industrial en México registraba un 91 por ciento de contenido nacional pero, la proporción ya había descendido al 37 por ciento, en 1996. En la industria mexicana hay, ahora, un 9,4 por ciento menos de empleos que antes del NAFTA, porque las «maquilas» crearon menos puestos de trabajo que los que se destruyeron con las quiebras de las empresas nacionales. Durante los primeros 10 años de vigencia del NAFTA, se crearon, en México, aproximadamente 8 millones de nuevos empleos pero, el 55 por ciento de estos puestos de trabajo, no incluyen seguridad social, aguinaldo, ni vacaciones.<sup>22</sup> Por otra parte, los supuestos efectos beneficiosos del NAFTA, sólo beneficiaron al Distrito Federal y a la frontera norte, regiones estas que absorbieron el 90% de las inversiones. La mitad de estas inversiones directas, se volcó a la industria (concentrándose fundamentalmente en las «maquiladoras»), una cuarta parte, fue al sistema financiero para la compra de bancos —que antes eran de capital mexicano— y un 11 %, se dirigió hacia el comercio minorista, dando como resultado que las grandes cadenas de distribución sean, ahora, mayoritariamente extranjeras. México ofreció a las empresas norteamericanas bajos salarios— desde el inicio del acuerdo el valor real del salario mínimo cayó hasta en un 20,6% entre 1993 y 2001—, menos impuestos y vecindad geográfica. Sin embargo, este modelo de sustentación económica esta siendo perforado en su base misma. Unas 300 «maquiladoras» textiles, del calzado y tecnológicas, han emigrado en los últimos años a China, donde los sueldos se derrumban a un abismo de 50 centavos la hora. Después de haber colocado su economía en total dependencia de Estados Unidos para poder atraer a las «maquilas», éstas, han comenzado una emigración sin retorno, al Asia.

151

### Del ALCA «light» al ALCA «letal»

En 1962, el presidente KENNEDY les propuso a los europeos, que estaban, por entonces, realizando, paso a paso, su propio proyecto de integración económica, la construcción de una Comunidad Atlántica. Desde el punto de vista económico, la propuesta de Washington consistía en crear una zona de libre comercio entre los Estados Unidos y el Mercado Común Europeo. KENNEDY, había dado el primer paso para concretar el proyecto, haciendo votar al Congreso la «*Reciprocal Trade Act*», por la cual el presidente de los Estados Unidos recibía, por 5 años,

<sup>22</sup> Resulta irónico comprobar que una de las empresas creadas en el período pre-NAFTA que debió cerrar sus puertas es la fábrica de zapatos de la familia del presidente de México, VICENTE FOX. Fundada en 1970 y registrada a nombre de CRISTÓBAL FOX, hermano del presidente, la empresa debió terminar sus operaciones en noviembre de 2004. La empresa fue dirigida por VICENTE FOX durante cinco años, y se dedicaba a la confección de botas y zapatos y allí fueron fabricadas la botas de montar que el presidente mexicano le regaló, en febrero de 2001, a su colega de Estados Unidos, GEORGE BUSH, en la primera entrevista que tuvieron en el rancho particular del presidente mexicano. El local donde funcionaba la fábrica está ocupado, ahora, por una empresa proveedora de Coca Cola, la multinacional para la cual, alguna vez, trabajó VICENTE FOX.

la facultad de reducir en un 50% las tarifas aduaneras, a cambio de una reducción análoga por parte del Mercado Común Europeo. El presidente quedaba, incluso, autorizado a suprimir todo el derecho de aduana para todos los productos que, en un 80%, estuvieran fabricados dentro de la Comunidad Atlántica. Se trataba de diluir el proceso de integración que llevaban a cabo Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux, dentro de un proceso de integración mayor conformado por Estados Unidos, Inglaterra, y los países nórdicos. En ese entonces, con mucho criterio, analizando la propuesta norteamericana, *Maurice Duverger*, realizó una reflexión que puede resultar válida, hoy, para los países del MERCOSUR. Duverger sostuvo que: «...cuando se trata de unir a naciones de dimensiones más o menos equivalentes, de las cuales ninguna puede aplastar a las otras, y de hacer surgir sobre ellas un verdadero poder supranacional, entonces la integración corresponde a una auténtica cooperación, que respeta el derecho de todos y permite a cada uno profundizar su solidaridad con los otros más bien que reforzar su egoísmo. Pero, si se trata de fusionar naciones medianas o pequeñas alrededor de un gigante que las sobrepasa infinitamente, se llega, necesariamente, a una pseudo-comunidad, que camufla la dominación de una gran potencia. Se trata, en realidad, de un imperio. Tal, es la verdadera naturaleza de la Comunidad Atlántica, malgrado las buenas intenciones de Washington.»<sup>23</sup>

La Iglesia latinoamericana fue una de las primeras instituciones en promover la integración regional. El Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) se anticipó a muchas entidades que buscaron acercar a los pueblos de América Latina. Sin embargo, parece hoy —con razón— mirar con desconfianza el ALCA. En el primer pronunciamiento oficial al respecto, los obispos del MERCOSUR, Chile y Bolivia advirtieron que el tratado de integración, que impulsan los Estados Unidos, podría convertirse en «un neocolonialismo»<sup>24</sup> con consecuencias «...muy graves para la misma subsistencia de las economías más frágiles»<sup>25</sup> de la región. Los prelados admiten no ignorar la complejidad y las diversas percepciones que suscita en la sociedad el ALCA pero, destacan que ese «...proyecto tendería a propiciar una concentración del poder económico en pocas manos y en pocas empresas competitivas, favoreciendo la formación de monopolios y oligopolios, que terminarían por imponer su hegemonía a los gobiernos, especialmente en los países más débiles.»<sup>26</sup>

Por su parte, la Iglesia Argentina fijó su posición en una declaración titulada «Ante los desafíos del ALCA», luego de que los cien obispos consideraran las negociaciones, en su último plenario del año 2003. Siguiendo la línea del resto de los Episcopados del MERCOSUR, Chile y Bolivia, declararon que el Área de Libre Comercio de las Américas podría traer «...consecuencias muy graves, especialmente en relación con la identidad cultural, los puestos de trabajo y la misma subsistencia de las economías más frágiles.»<sup>27</sup> Los obispos sostuvieron también que: «...los acuerdos justos y dignos entre los países son bienvenidos porque nos confirman en el sentimiento de integrar una misma familia humana»<sup>28</sup>, pero señalan que el fomento del comercio «...erá realmente positivo en la medida en que respete la soberanía de las diversas naciones y promueva el desarrollo integral y la mejor calidad de vida de todos los pueblos signatarios y sectores y personas y no solo de algunos pocos.»<sup>29</sup> Los obispos también

<sup>23</sup> DUVERGER, MAURICE, «*Le talon d'achille de la diplomatie gaulliste*», *Le Monde*, 8 nov.1965, p. 1 y 3.

<sup>24</sup> *Clarín*, «Documento de episcopados de Latinoamérica: Dudas y reparos de los obispos acerca del ALCA», 22 de sep. de 2003, p.11.

<sup>25</sup> *Ibíd.* p.11.

<sup>26</sup> *Ibíd.* p 11.

<sup>27</sup> *Clarín*, «La iglesia cuestiona el ALCA y pide un amplio debate en el Congreso», 19 de nov. de 2003, p.8.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p.8.

acertadamente destacan «...la insuficiente información y falta de debate»<sup>30</sup> acerca del tema ALCA, falta no casual agregamos por nuestra cuenta.

Teniendo en mente los pronunciamientos de los obispos del MERCOSUR conviene entonces preguntarnos: ¿Dónde estamos parados después de la última cumbre sobre el ALCA llevada a cabo en territorio de los Estados Unidos?

Al respecto, nos parece importante destacar que la gran experiencia de Itamaraty, logró que —en la cumbre de Miami que finalizó el 20 de noviembre del 2003— el ALCA «letal», propuesto por los Estados Unidos, se transformara en un ALCA «*light*». Washington, no consiguió imponer su objetivo de «máxima», consistente en concretar un acuerdo que estableciera para el año 2005, mediante un tratado hemisférico, el fin de todas las tarifas aduaneras desde Alaska a Tierra del Fuego. Brasil, logró ganar tiempo. Sin embargo, no es muy sensato cantar eufóricos —con cierta liviandad adolescente— victoria, como si se tratara de un partido de fútbol. ¿Por qué? Porque el texto firmado en Miami establece que el proceso negociador seguirá su curso, como un proyectil que, aunque averiado, sigue hacia su objetivo y porque los Estados Unidos no abandonarán, tan fácilmente, un proyecto que tanto republicanos como demócratas, consideran estratégico. Si se quiere usar una metáfora futbolística para describir la situación actual, habría que decir que el partido recién comienza y que hemos logrado que no estuviera perdido de entrada. Es mucho. Pero, más bien deberíamos ser concientes que estamos asistiendo a una gran partida de ajedrez que recién comienza. Partida de la cual depende nuestro destino. Hemos hecho una buena apertura pero, si no nos concentramos seriamente, pasaremos rápidamente de un ALCA «*light*» a un ALCA «letal».

## Nuestra responsabilidad

Frente al desafío del ALCA la acción de los países que integran el MERCOSUR no puede ser simplemente una acción negativa. El simple rechazo no alcanza. El desafío del ALCA tiene que motivarlos a una acción positiva. La mejor receta para resistir las presiones es resistirlas juntos, como una sola pieza. Para eso hay que fortalecer y profundizar el MERCOSUR. Pero debemos sincerarnos, el MERCOSUR tal cual como está, no nos sirve. El MERCOSUR está enfermo porque fue contaminado en la década del '90 por los presupuestos neoliberales que desvirtuaron su sentido último. Debemos reconocer que, en el absurdo marco de la convertibilidad, el MERCOSUR también contribuyó a la desindustrialización de la Argentina y, por consiguiente, al desempleo y la pobreza. El MERCOSUR requiere como lo tuvo la Europa de posguerra, que creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, una política industrial común basada en una planificación industrial indicativa. Debemos tener el coraje de explicitar que algunos sectores serán apartados del libre mercado absoluto para ser planificados indicativamente. Como lo ha repetido incesantemente HELIO JAGUARIBE, necesitamos una planificación «a la francesa». Debemos construir un destino común y no, simplemente, una vulgar «política de mercado». Debemos llevar adelante una política conjunta de programación industrial. Debemos concebir una política industrial comunitaria, aprender a pensar en el «bien común del MERCOSUR» entendido como un «todo», en aumentar el nivel institucional del MERCOSUR fortaleciendo su Secretaría, dotándola de grandes poderes y de una gran capa-

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p.8.

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p.8.

cidad de iniciativa. Debemos crear una Sistema Judicial Supranacional, que se sobreponga a las competencias nacionales y decida las controversias pero, sobretodo, debemos transformar los sistemas educativos. Tanto el argentino, como el brasileño para que los jóvenes aprendan a pensar que no hay hombre que pueda realizarse, en una comunidad que no se realiza y que esa comunidad, se llama, hoy, MERCOSUR, mañana, podrá llamarse Comunidad Sudamericana de Naciones. Argentina sin Brasil no puede hacer nada pero, Brasil, sin Argentina, quedaría, inevitablemente, aislado. Si el MERCOSUR comienza nuevamente su dinámica positiva, ni las presiones ni los cantos de sirena que vienen del Norte nos harán cambiar de rumbo. ●

**Por Lic. Jorge Aimaretti**

Lic. en Administración

Presidente SLADE Capítulo Rosario

Consultor de Empresas

---

# Marketing internacional

---

## Accediendo a nuevos mercados

---

155

**Jorge Aimaretti**

---

### Introducción

**A** fines del siglo XVIII la máquina a vapor al provocar una revolución industrial, cambió el rostro del mundo: expansión del capitalismo y del colonialismo, aparición de la clase obrera, nacimiento del socialismo; no obstante esa máquina, en definitiva, solo reemplazaba al músculo.

Con su vocación de sustituir al cerebro, la computadora está por provocar ante nuestros ojos mutaciones todavía más formidables e inéditas.

Todo cambia a nuestro alrededor: el contexto económico, los datos políticos, los parámetros ecológicos, los valores sociales, los criterios culturales y las actitudes individuales.

La tecnología de la información y de la comunicación, así como la revolución digital, nos hacen ingresar en una nueva era, cuya característica central es el transporte instantáneo de datos y la proliferación de relaciones y redes electrónicas; así, Internet es el corazón, la encrucijada y la síntesis de la gran mutación en curso.

En el ámbito mundial de la relación entre política y economía, (como aportantes primarios), y la cultura, tecnología, derecho y finanzas internacionales (como secundarios), se diseñan los espacios en los que las empresas «actúan» estando el comercio en la puja de la competitividad mundial.

Estas relaciones, conforme el comportamiento tanto político como económico, se presentan en dos escenarios: por un lado, el proceso *globalizador* con dos alternativas, o bien *globalización* por regiones o bien *globalización* por países; por otro lado, la *regionalización* como proceso propio, donde se establecen las disputas a nivel mundial partiendo de estas apreciaciones espaciales en la competencia bloque-bloque.

Siguiendo el criterio del Lic. ROBERTO SALAS que comparto totalmente, encontramos que las raíces cercanas del proceso que hoy denominamos *globalización* se encuentran en los procesos de transformación del sistema económico y comercial que se inicia en el período posterior a la Segunda Guerra, impulsando su lanzamiento hacia casi todas las regiones del mundo, primero con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones y profundizando, luego, con la caída del muro de Berlín en 1989.

Existe *globalización* por acercamiento entre países, de una forma u otra el proceso tenderá a la ubicación espacial a un nivel global, en cambio, la *globalización por regiones* supone el acercamiento a aplicaciones de organización a nivel mundial doblemente reguladas. Por un lado, la regulación de las actividades en cada región (mediante mecanismos de integración); y luego la compatibilización con acuerdos de orden suprarregional (OMC, FMI, ONU y otros).

La *globalización por países* supone un desarrollo diferente del anterior, para ello se deben presentar acciones sesgadas sobre las relaciones bloque-bloque, que importen decisiones de orden de seguridad colectiva, diferenciación de nacionalidades y acciones empresarias.

Asimismo, importa la pérdida de fuerzas regionales en atención a fines mayores que el contexto regional frena y restringe, esta es una hipótesis de acción-reacción a las definiciones de la nacionalidad-estado.

Desde el punto de vista de los efectos que produce la *globalización* y los aspectos que envuelve dentro de las estructuras políticas nacionales, existe un efecto fundamental que es el relativo al *desplazamiento del comercio*, el cual produce: Relocalización de las actividades productivas, que como consecuencias ocasiona:

- a) **Fragmentación de las regiones de producción** (por región y por tipo de producto).
- b) **Reintegración de la producción** (porque existen diferentes demandas).
- c) **Pérdidas de espacios geográficos** (debido al traslado de actividades productivas, básicamente las intensivas en mano de obra, lo que genera el retorno a las actividades primarias).

Reemplazo en las formas de intercambio intraindustrial: dado que actualmente el 70% de los productos comercializados internacionalmente son manufacturas (dentro de la misma rama de producción), el efecto intraindustrial provocó y provoca cambios:

- a) **Vertical:** a lo largo del sector industrial.
- b) **Horizontal:** a lo largo de la misma rama industrial, en este sentido, el cambio se relaciona asimismo con una redefinición competitiva global, dada por el surgimiento de nuevas formas de funcionalidad que tienen los sectores en la misma industria y en las empresas en su conjunto.

Ahora bien, considerando el lado del comercio internacional, no debe desestimarse la mayor posibilidad de colocación que ofrece la integración y el mayor poder de negociación frente al resto de los países y uniones comerciales, dada la tendencia mundial a la constitución de grandes bloques comerciales.

La conformación de un mercado común permite aprovechar las ventajas comparativas y derivadas de diferentes dotaciones relativas de factores y de las diferentes necesidades relati-



vas de materias primas para producir cada bien.

Al establecerse el libre comercio interno se induce a la especialización y se permite el aumento de la eficiencia asignativa, si la sociedad desea mantener cierto grado de protección industrial, por considerar a la industrialización como un bien social, el Mercado Común proporciona economías de escala que no pueden ser aprovechadas bajo un régimen de protección nacional.

Otras ventajas del Mercado Común son: mayor variedad de bienes finales a disposición de los consumidores, lo que representa un incremento en su bienestar; mayor competencia que implica, entre otras cosas, mayor calidad de los bienes y servicios ofrecidos, menores precios y una asignación de recursos más eficiente.

Por otra parte, la conformación de un mercado común es una respuesta adecuada a la consolidación de grandes espacios económicos en el mundo y la necesidad de lograr una adecuada inserción internacional.

Es por ello, que el MERCOSUR es un ambicioso proyecto de integración económica firmado por la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, siendo su objetivo básico el de aumentar el grado de eficiencia y competitividad de las economías involucradas, ampliando las actuales dimensiones de sus mercados y acelerando su desarrollo económico mediante el aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles.

Así, la constitución de un Mercado Común afianza las relaciones comerciales, políticas, científicas, académicas, culturales, entre otras, todo lo cual aleja considerablemente la posibilidad de conflictos entre los países.

Finalmente, el MERCOSUR aparece como un reaseguro para la democracia de los países intervinientes, al posibilitar un mayor grado de desarrollo económico con equidad distributiva.

*¡¡¡Llegó la hora para que cada líder de negocios no sólo se concentre en la estrategia de su propia empresa sino también se transforme en un estadista!!!*

157

## La visión y el entorno

En un contexto globalizado y altamente competitivo las necesidades de las empresas, se inclinan a encontrar nuevos mercados y productos con el fin de satisfacer los requerimientos de los clientes por el grado de funcionalidad, calidad y precio de los bienes y servicios ofertados. Además, estamos en un nuevo milenio, donde los cambios tecnológicos se han producido en forma acelerada y continua, si bien, se observa un elevado crecimiento en el sector servicios, aparecen nuevas industrias de alta tecnología: informática, comunicaciones, instrumentos analíticos, farmacéutica, robótica y biogenética, entre otras.

Ahora bien, se efectuará el desarrollo de algunos interrogantes para poder maniobrar en este panorama estratégico de incertidumbre y complejidad, con el fin, que las empresas, puedan encontrar las claves para enfrentar con éxito el futuro; comencemos por la visión, que es una imagen del futuro que se desea crear en el tiempo presente tal como si estuviera sucediendo, es lo que se espera ser en el futuro.

¿Cuál es nuestro negocio?

¿A dónde queremos ir?

¿Cómo será la empresa en el futuro?

La visión de nuestra empresa será:

- Incursionar en nuevos mercados.
- Ser reconocida por empleados, clientes, competidores, proveedores, inversionistas y

público en general.

- Promover la innovación, iniciativa y el trabajo en equipo de nuestra fuerza de trabajo.
- Tener capacidad para anticipar y responder a los cambios creando oportunidades.

¿Cuáles son los escenarios que servirán de basamento para el diseño de estrategias en nuestro negocio?

Con respecto al escenario económico, se aprecian algunas tendencias:

- Una baja sostenida en la intensidad de la utilización de las materias primas.
- Sustitución de la mano de obra, por conocimiento y capital, y un mayor grado de desempleo.
- Movimientos de capital, tipos de cambio y flujos de crédito, han pasado a ser la fuerza impulsora de la economía mundial, en lugar del flujo de bienes y servicios.
- Inestabilidad en los precios.
- Fenómenos climáticos sumamente adversos y sus graves consecuencias económicas.
- El impacto de las crisis latinoamericanas.
- Fusiones y adquisiciones de empresas en forma continúa.
- Integraciones económicas continentales y regionales.

Por otra parte, PETER DRUCKER —el destacado especialista en *management*—, propone nuevas realidades<sup>1</sup> para actuar como basamento de las estrategias, a saber:

- Caída abrupta de la tasa de natalidad en el mundo desarrollado.
- Modificaciones en la distribución del ingreso disponible.
- Redefinición de performance, consiste en equilibrar los resultados a corto plazo con la prosperidad a largo plazo.
- La competitividad global en todas las organizaciones tiene que ser una meta estratégica, ya que impone tener niveles de productividad similares a los fijados por los líderes mundiales.
- La economía cada vez es más global pero las fronteras políticas no van a desaparecer.

En cuanto a MICHAEL PORTER —famoso especialista en estrategia—, atribuye que en una economía globalizada las ventajas competitivas duraderas<sup>2</sup> residen en determinados factores locales como el conocimiento, las relaciones y la motivación.

Así, el mapa económico mundial está dominado por *clusters* (término utilizado por PORTER), al que define como las masas críticas de empresas que actúan en industrias relacionadas con asiento en una región.

La proximidad geográfica y cultural provee a las empresas de mejor información, relaciones más estrechas y otras ventajas difíciles de alcanzar por competidores lejanos.

Con respecto a las diversas tendencias en el escenario económico, se desprende que ahora existen nuevas reglas de juego, y por todo ello, se hace necesario efectuar algunas reflexiones dentro de un marco económico globalizado, hipercompetitivo y sumamente complejo, en el cual, se manifiesta con mayor fuerza el conocimiento.

<sup>1</sup> DRUCKER P., *Los desafíos de la administración en el Siglo XXI*. Editorial Sudamericana. Año 1999.

<sup>2</sup> PORTER M., *Ser Competitivo*. Editorial Deusto. Año 1999.

### ¿Qué es el conocimiento?

Datos, información, imágenes, símbolos, cultura, ideología o valores.

El concepto más razonable desde el punto de vista económico es el siguiente: búsqueda de datos, los mismos, se clasifican y generan información, y finalmente, el conocimiento se adquiere interpretando la información.

En relación a la organización empresarial acerca del concepto tradicional de empleador, se hace notar las siguientes consideraciones: la empresa para la que trabaja la gente está desapareciendo lentamente, cada vez hay más personas que tienen empleos temporarios, y también, se generaliza la tercerización de los servicios, de tal manera, los empleados brindan su servicios con una empresa o en forma personal desde su hogar, como ejemplo procesamiento de datos, para otra empresa en la cual no están integrando la plantilla de trabajo.

Otro cambio notorio es el de la composición de la fuerza laboral, en donde se aprecia un reemplazo del trabajador poco calificado, caracterizado por la fuerza muscular por un operario que genera conocimiento, así como ejemplo, se observan: máquinas inteligentes que controlan la producción, ahorran energía y regulan el medio ambiente, sistemas electrónicos de datos conectados con otras empresas y nuevos métodos de producción.

Como consecuencia de ello, se advierte un cambio en la proporción entre la mano de obra directa e indirecta, los trabajadores directos o productivos, son los que realmente hacen el producto en la línea de fabricación alcanzando el valor agregado, el resto de la mano de obra, que efectúa una contribución indirecta está compuesta por trabajadores administrativos, técnicos y profesionales que originan tanto o más valor agregado en la empresa, en relación a la mano de obra directa.

Acerca de la fabricación de productos se aprecia una marcada tendencia hacia una mayor variedad de los mismos, con el fin de satisfacer deseos, gustos y necesidades de los clientes, y cada vez, el ciclo de vida es más corto para la introducción de los nuevos productos.

Los clientes demandan mejor calidad de los productos con una presentación superior y precios accesibles, ahora bien, disminuir calidad o incrementar precios no es siempre la estrategia viable a corto y mediano plazo.

159

### ¿Cómo se adaptan las empresas en este tipo de contexto?

Para este proceso de adaptación las empresas deben anticiparse y reaccionar antes de verse afectadas por los cambios, es decir, evitar los problemas antes que ocurran, una mejora continua de las operaciones, determinar los requerimientos de los clientes y las amenazas competitivas, y finalmente, sistematizar el enfoque interno y externo, en otras palabras, en lo interno, formando equipos de trabajo interfuncionales, y en lo externo, construir relaciones con los proveedores y otros miembros que integren la cadena de valor extendida, para brindar una perspectiva en común con ambos enfoques para la resolución de problemas.

Así, de acuerdo a lo manifestado los problemas son resueltos siguiendo el camino holístico, en donde se considera el análisis de los elementos integrantes como un todo, y además, están interconectados entre sí, no en forma independiente.

### ¿Cuáles son las claves para competir?

- Proveer visión en los negocios.
- Monitorear y comprender el medio ambiente.
- Segmentación, elección del mercado meta y posicionamiento.

- Generar opciones estratégicas de cambio.
- Equilibrio en la utilización de las estrategias por Internet.

## Las etapas previas

**Estrategia** consiste en la selección y empleo de las variables que permitirán determinar un curso de acción dirigido a lograr los objetivos prefijados por la empresa, teniendo como etapas previas; la segmentación, la elección del mercado meta, y finalmente, el posicionamiento.

En cuanto al paso siguiente, se planifica acerca de los tipos de estrategias que la empresa puede adoptar, se hace referencia a las alternativas, como ejemplo; integración, penetración, desarrollo de mercado, diversificación, entre otras.<sup>3</sup>

## Segmentación del mercado y posicionamiento de productos

Son dos de los aspectos clave del marketing, que afectan el éxito o el fracaso en la implementación de estrategias.<sup>4/5</sup>

Los mercados pueden determinarse en conjunto o clasificarse en segmentos, suele ser más efectivo limitarse a segmentos seleccionados del mercado para ejercer un mayor control sobre ellos.

160

Entonces, se define a la segmentación del mercado como la subdivisión del mercado en subseries de clientes según sus necesidades y hábitos de compra.

Además, la segmentación del mercado es una variable significativa para implementar estrategias, por los siguientes motivos:

**Las estrategias de crecimiento:** desarrollo de mercado, desarrollo de producto, penetración de mercado y diversificación, requieren que se incrementen las ventas mediante nuevos mercados y productos.

- La empresa puede operar con recursos limitados, ya que no se requiere producción, distribución y publicidad masiva.

- Las decisiones para segmentar el mercado afectan directamente al *marketing mix*.

Para identificar los segmentos potenciales del mercado, el estratega debe determinar las características y las necesidades de los consumidores, analizar las similitudes y diferencias de los consumidores y elaborar perfiles de grupo de consumidores. En cuanto al perfil del consumidor, cabe mencionar, que está compuesto por las siguientes variables:

- Geográficas.
- Demográficas y Socioeconómicas.
- Uso del producto.
- Estilo de vida y psicográficas.
- Hábitos de compra.
- Uso de los medios de comunicación.

<sup>3</sup> DAVIS F., *Strategic Management*. Prentice Hall, 1999.

<sup>4</sup> KOTLER P., *Dirección de Marketing*. Editorial Prentice Hall. Año 2001.

<sup>5</sup> LAMBIN J. J., *Marketing estratégico*. Editorial Mc Graw Hill. Año 1995.

Por todo ello, se podrá determinar el mercado meta hacia el cual se dirigirán los esfuerzos operativos a través del *marketing mix*.

Una vez identificados los clientes que se tendrán en la mira, el paso siguiente consiste con el posicionamiento de los productos, que implica la elaboración de un esquema que refleje como perciben nuestros productos los clientes de acuerdo a sus necesidades y deseos, y comparados con los de la competencia.

En un mapa de posicionamiento, los cuatro lados representan los atributos del producto, alto/bajo precio, alta calidad/baja calidad, los números en los ejes vertical y horizontal son el grado de conveniencia del producto desde el punto de vista del cliente desde uno en la escala inferior hasta diez en la superior; las letras a-d representan a cuatro competidores que operan en el mercado.

Con esta técnica, las empresas encuentran el camino para tener que informar a los clientes qué pueden esperar y luego superar esa promesa.

## Estrategias alternativas

Los tipos de estrategia forman parte del proceso de formulación, algunas de ellas se detallan, a saber:

### Estrategias de Integración

Las estrategias de integración son: Hacia delante, Hacia atrás y Horizontal, las mismas permiten que la empresa controle a los distribuidores, proveedores y competidores.

161

- **Integración hacia adelante**

Consiste en adquirir la posesión o ejercer un mayor control sobre los distribuidores o minoristas, una de las formas más comunes es otorgar franquicias.

- **Integración hacia atrás**

En este caso, se trata de adquirir el dominio o un mayor control de los proveedores de la empresa.

- **Integración horizontal**

Consiste en la posesión o ejercer un mayor cantidad de acciones de los competidores de la empresa, actualmente es muy utilizada como estrategia para el crecimiento.

Las fusiones, adquisiciones y absorciones de los competidores permiten aumentar las economías de escala y mejoran la transferencia de recursos y competencias.

## Estrategias Intensivas

Estas estrategias requieren un esfuerzo intenso para mejorar la posición competitiva de la empresa con los productos existentes.

### Penetración de Mercado

Se trata de conseguir una mayor participación en el mercado para los productos o servicios presentes mediante un mayor esfuerzo de marketing.

Consiste en aumentar la cantidad de vendedores, elevar el gasto publicitario y ofrecer muchas promociones de ventas con artículos.

## Desarrollo de Mercado

En este caso, se trata de introducir productos o servicios presentes en zonas geográficas nuevas, cada vez es más favorable el desarrollo de mercados internacionales.

## Desarrollo de Producto

Se trata de incrementar las ventas mediante una modificación o mejoría de los productos o servicios, se requiere un elevado gasto en investigación y desarrollo.

## Estrategias de diversificación

Hay tres tipos de estrategia de diversificación: Concéntrica, Conglomerado y Horizontal, en este momento están perdiendo popularidad.

- **Diversificación Concéntrica**

Consiste en la incorporación de productos o servicios nuevos pero relacionados, como ejemplo una fábrica de empaques industriales adquiere un fabricante de empaques de consumo.

- **Diversificación En Conglomerado**

Se trata de la incorporación de productos o servicios nuevos pero que no están relacionados, como ejemplo, las utilidades que se esperan obtener cuando se desmantelan las empresas adquiridas y se vende las unidades de negocio de poco a poco.

- **Diversificación Horizontal**

Se trata de la incorporación de productos o servicios nuevos, que no están relacionados, de los clientes actuales; esta estrategia no es tan riesgosa como la diversificación en conglomerado porque una empresa debe conocer bien a sus clientes.

## Estrategias Defensivas

Las estrategias defensivas son : la empresa de riesgo compartido (*joint venture*), el achique, la desinversión y la liquidación.

- **La Empresa De Riesgo Compartido (*Joint Venture*)**

Se trata cuando dos o más empresas constituyen una sociedad o un consorcio temporal para aprovechar alguna oportunidad, otros tipos de contratos de cooperación incluyen a las sociedades para la investigación y desarrollo, la distribución, las licencias, la producción, y también con los competidores.

- **El Achique**

Este caso se presenta cuando una empresa se reagrupa mediante la reducción de costos y activos a efectos de revertir la caída de ventas y utilidades.

- **La Desinversión**

Se llama a la venta de una unidad estratégica o la parte de una empresa, con frecuencia, se utiliza con el fin de reunir capital para efectuar otras inversiones estratégicas.

- **La Liquidación**

Se trata de la venta de los activos de una empresa por su valor tangible, más vale dejar de operar que seguir perdiendo grandes cantidades de dinero.

Las empresas que luchan por sobrevivir emplean la combinación de varias estrategias defensivas al mismo tiempo, como ejemplo: el achique, la desinversión y la liquidación.

### Otras variables estratégicas

Una vez determinado qué tipo de estrategias serán adoptadas, el paso final previo a la ejecución será el diseño del *mix de marketing*, para ofrecer el producto en el mercado, el cual, se adaptará al interés del cliente, por las ventajas que debería de brindar.

### Cómo generar opciones de cambio

Antes de la operatoria de exportación y la investigación de potenciales mercados, se necesita poder determinar si la empresa está en condiciones de exportar, lo que implica, evaluar costos, capacidad de producción, demanda interna, entre otras cosas, pues la sola existencia de elevados stocks y capacidad ociosa, no son elementos suficientes para lograr el éxito en este campo.<sup>6</sup>

Por lo tanto, se debe de tener en cuenta, una serie de factores para la toma de decisiones, en relación a un plan de exportaciones, y la definición de la correspondiente política a aplicar por la empresa.

### Evaluación de la Empresa

Una adecuada estadística posibilitará a conocer el volumen de producción y venta de los últimos años, así como las variaciones producidas en los stocks., como así también, deberá analizarse las expectativas sobre el comportamiento futuro de las ventas, para saber si corresponde aumentar el ritmo de producción.

Además, un análisis de costos permitirá definir cuál es el punto óptimo de producción para el cuadro de ventas actual y futuro.

163

### Capacidad ociosa

La misma deberá analizarse de acuerdo a dos factores:

Capacidad ociosa actual.

Expectativas referidas al comportamiento futuro del mercado interno.

Si las expectativas futuras superan la capacidad disponible actual, se deberá plantear la posibilidad de incorporar nuevos equipos con el avance tecnológico requerido por el futuro plan de exportaciones.

En cuanto a, si las expectativas del mercado interno son inferiores, se tendrá que verificar que la tecnología actual, se adapte a la producción de los bienes destinados a la exportación.

### Tecnología de exportación disponible

En este caso puede suceder lo siguiente:

- Que la tecnología disponible sea apta para la exportación.
- Que la tecnología disponible no sea apta, o no se utilice a pleno.

En ambos casos, se hace referencia al comentario efectuado en el tema de capacidad ociosa.

<sup>6</sup> FRATALOCCHI A., *Cómo exportar e Importar. Cálculo del costo y del precio internacional*. Aplicaciones Tributarias S.A. Año 1997.

## El producto a exportar en el mercado

La selección del o de los productos a exportar, debe ser una resultante de un estudio producto / mercado, debido a que un bien comercializado en el mercado interno, puede no serlo en el exterior.

Es por ello, que se deberá considerar los siguientes interrogantes:

Es un producto versátil, ¿de fácil adaptación o no?

De tener que adaptarlo, ¿cuál será su costo?

Los insumos necesarios, son de normal abastecimiento?

La adaptación, deberá hacerse sobre el producto, o sobre algunos de los componentes?

Se requerirá personal de la empresa, o se contratará personal externo?

Estas preguntas necesitan ser respondidas, para poder preparar el producto, y así la empresa, pueda decidir, si va a la conquista de los mercados externos.

Para ciertos productos, lo mejor sería fabricar pocas unidades, y luego, se trataría de comercializarlas en el mercado seleccionado, ahora bien, si la experiencia resulta un fracaso, el intento tiene un menor costo, que el de haber contratado a un especialista en marketing internacional.

Por otra parte, existen empresarios que no reconocen el valor de un estudio de mercado, ésta equivocación tiene sustento, en que si el producto tiene calidad en el mercado interno, y la gente lo acepta y compra, por lo tanto, deberá ser vendido sin dificultad en el mercado externo.

Es por ello, que resulta necesario evaluar lo siguiente :

Experimentar con una partida mínima de productos, o bien, contratar la realización de un estudio de mercado.

164

## Selección de posibles mercados

Cuando las empresas deben de encarar una experiencia a nivel internacional, las decisiones a tomar son complejas, algunas de ellas, son similares a las efectivizadas en el mercado interno, en tanto otras, estarán relacionadas por los aspectos específicos de los países en cuestión, como ser:

- Condiciones políticas, económicas y sociales.
- Competencia.
- Restricciones arancelarias.
- Aspectos culturales, religiosos y de idioma.
- Facilidades de transporte y de comunicaciones.
- Nuevos hábitos de compra.
- Nuevas preferencias del consumidor.

## Países compradores

En un principio, todos los países pueden ser potenciales compradores, pero como encarar el análisis de todos los países es un imposible, el estudio debe centrarse en los países que revisiten mayor interés por cercanía, situación política económica, aspectos culturales, entre otros.

En ese sentido, un buen canal de información es el SICC (Sistema de Información Comercial Computarizado), que pertenece a la Secretaría de Comercio.

Se trata de un sistema de apoyo e impulso a las exportaciones, su finalidad, es de poner al alcance de todos los operadores, todos los elementos necesarios para la correcta toma de decisiones, el mismo está compuesto, por distintos subsistemas que se complementan entre sí, a



saber:

- Oportunidades de exportación.
- Ofertas exportables.
- Estudios de mercados.
- Estadísticas. Legislación.
- Eventos promocionales.

### **Datos estadísticos**

Contar con las estadísticas de los últimos años, es una de las informaciones fundamentales para la toma de decisiones, a saber:

- Estadística de las exportaciones argentinas.
- Estadística de las importaciones del país que se analiza.
- Asimismo, es importante conocer la evolución económica y productiva del país analizado.

### **Consejerías económicas argentinas en el exterior**

En el exterior, actualmente, existen las oficinas comerciales argentinas, en las cuales se encuentran al servicio del exportador argentino, a través de ellas, se pueden obtener datos del mercado del país de interés, como ser:

- Régimen de la importación vigente.
- Puertos de acceso.
- Posibles clientes, entre otros.

El servicio es gratuito, no obstante, para conseguir la información requerida, se debería transmitir al consejero la mayor cantidad de datos posibles, describiendo el producto en cuestión, y si es posible catálogos.

165

### **Otras Instituciones**

Es importante tener las direcciones de:

- Cámaras gremiales empresarias.
- Organismos oficiales nacionales e internacionales.
- Depósitos para mercaderías.
- Medios de promoción y publicidad.
- Empresas de transportes, entre otros.

### **Perfiles de Mercado**

Los informes de mercado del país / producto bajo análisis, constituye en la mayoría de los casos, una de las formas más apropiada de proporcionar a la empresa de una información práctica, relativamente rápida y de fácil lectura.

Acerca de la investigación de mercado, la herramienta operativa que facilita la tarea, es un proceso para obtener, ordenar y analizar información sobre productos, mercados, consumidores, promoción, entre otros, con el fin de evaluar la incidencia y el comportamiento de cada uno de los factores mencionados y obtener conclusiones, para orientar cuáles son las acciones que debería tomar la empresa.

En general, los perfiles de mercado versan sobre un solo producto, o referentes a un grupo de productos sobre un mismo mercado, los estudios apuntan a facilitar el acceso a determinados mercados, así, deberán suministrar la información que necesitan los exportadores. ●

**GABRIEL SANDRO SAVINO**

Licenciado en Ciencia Política. Doctorando  
en Ciencia Política (U.N.R.) bajo la Dirección  
del Dr. Artemio Luis Melo.

# Nuevos Horizontes para el Sistema de Partidos en Argentina

---

**Hacia un salvoconducto «Resiliente»**

---

**Gabriel Sandro Savino**

---

167

*«Si para decir que las cosas no van bien o no andan como creemos que debieran andar, ustedes deberán poseer la capacidad, la claridad y la aptitud, para decir, desarrollar y plantear como las cosas deberían ser, porque si en vez de mal todo anduviese bien, serían capaces de reconocer tal hecho».*

SALVATORE VECCA<sup>1</sup>

## Introducción

**E**s claro que en los últimos años hemos asistido al ocaso de las ideologías con sus antiguas raíces filosóficas y revolucionarias, manifestándose como repercusión directa en el desplazamiento de los ejes de poder y el auge de los Estados mínimos; con el agravante de la externalización del vacío conceptual y metodológico que ha generado una crisis de identidad de los partidos y movimientos políticos que históricamente han sustentado doctrinas de base social, pero no como evolución de la condición humana.<sup>2</sup> Esto ha lleva-

---

<sup>1</sup> SALVATORE VECCA, profesor de Filosofía Política de la Universidad de Florencia, Italia, referencia a un pasaje de la carta a sus alumnos titulada «Carta a mis muchachos del 2000».

<sup>2</sup> Cfr. CHERESKY, ISIDORO. p. 13.

do a que nos esforcemos en tratar de buscar otras lógicas, otros rumbos, otras visiones para obtener respuestas coherentes a una realidad que dista mucho de ser como la deseada.

Por tal razón, retomando la idea de que es el hombre quien debe construir modelos o escenarios necesarios para formular diferentes hipótesis, en proyección hacia un futuro próximo posible, *que no existe, sino en la incertidumbre*, como un «todo sistema», vinculado según su formulación en función, ecuación o proyección de posibilidades.

En nuestro país, los partidos políticos, se volvieron trastocados en forma manifiesta, en los últimos años, por los nuevos cambios operados, con el surgimiento de neo-facciones partidarias internas en pugna. Como ya sabemos, el termino facción antecedió al partido, es decir que el termino partido empezó a utilizarse «sustituyendo gradualmente al termino derogatorio facción (...) De hecho la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en las esferas de las ideas como en la de los hechos».<sup>3</sup>

Por cuanto en nuestra óptica, la resiliencia es un «volver a renacer» de los partidos mismos, siendo la etapa superadora de las neo facciones en pugna. En Argentina vivimos en una constante paradoja, ya que aquí los hechos son espejos de los acontecimientos, en donde las imágenes no se reflejan sino que se refractan

Con el presente trabajo el autor no pretende resolver el problema, sino apenas dejarlo planteado, pero en una dirección y no en cualquiera. Muchas de las cuestiones examinadas ya seguramente fueron tratadas con anterioridad, es por tal razón que este trabajo no es definitorio sino que deja abiertos un sinnúmero de interrogantes para la diferente apreciación del lector. Asimismo se utilizará en el presente abordaje, una nueva caracterización en el concepto de «resiliencia»,<sup>4</sup> para la concepción y utilización en la ciencia política, como así también en el futuro de los escenarios posibles de nuestro sistema de partidos políticos.

## SISTEMA DE PARTIDO POLITICO EN ARGENTINA

Desde una idea abarcativa del sistema político, en el cuál incluimos al sistema de partidos, y a los partidos mismos, presentamos algunas opciones del futuro político en nuestro entendimiento de la realidad política, partidaria y electoral de nuestro país.

### Cuestiones del Sistema Político

En el curso de la década de los '80, y más precisamente, a partir de los '90 del siglo pasado, nuestro país, como así también el resto de América Latina, registró grandes y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, influenciadas a su vez por los cambios globales del sistema mundial. Estas transformaciones fueron producidas por la ruptura con los regímenes autoritarios y la instauración de débiles democracias representativas.<sup>5</sup>

Estas neodemocracias con sus débiles sistemas políticos se encontraron al borde de una

<sup>3</sup> GIOVANNI SARTORI: *Partidos y Sistemas de Partidos T1*, Madrid. Ed. Alianza. 1980.

<sup>4</sup> Este proceso que denominaríamos resiliencia, incorporado al proceso de la ciencia política, da como resultado un proceso positivo y superador, en todas las fases que comprende el proceso político, procesando una disgregación de lo abstracto y lo concreto. Este proceso de «superación» puede ser considerado en forma positiva o negativa, según los problemas o las situaciones, procedimentales o circunstanciales, planteadas con anterioridad y el procedimiento político utilizado, pero siempre como modelo superador de los infinitos puntos de evolución del mismo proceso.

crisis, la cual debe ser entendida como *transformación* hacia el *intercambio* de los actores en el actual sistema de partidos políticos, salvando lo que podríamos denominar, el colapso inminente del sistema;<sup>6</sup> viéndonos obligados a advertir que toda manifestación de crisis atribuidas a su vez a los partidos políticos, son anteriores a los programas implementados por los gobiernos, en lo referente al ajuste macro y microeconómico, que aunque no originarios, tienden a agravarlos.<sup>7</sup>

Es por tal motivo, que el *Sistema Político* de la actualidad, tiene como principales características, la debilidad explícita de los antiguos dominios partidarios, la pérdida de vigencia de aquellas opciones clásicas de izquierda, (aunque han retomado cierto ideologismo mítico-discursivo) así como también, la pérdida del poder de convocatoria y movilización<sup>8</sup> con que contaban los partidos populistas tradicionales; y su posterior burocratización, con la aparición de nuevas fuerzas personalistas y sectoriales, con fuerte soporte mediático,<sup>9</sup> hoy visualizadas como neo facciones de diferentes consideraciones que van desde: grupos heterogéneos movilizadores, nuevas conformaciones partidistas, agrupaciones de choque o reclamos, entre otras. A causa de estos acontecimientos, se debió modificar la estrategia política tradicional, basándose en una nueva experiencia para los pueblos latinoamericanos de ideas liberales, por tal razón, las viejas ideas corporativistas y sociales vieron modificados su anterior espacio de poder y representación, inmersos en una sociedad desmasificada e individualista,<sup>10</sup> en una suerte de nuevas transformaciones y readaptaciones partidarias,<sup>11</sup> en sociedades complejas, que no hacen mas que incrementar el grado de incertidumbre. En la actualidad, la estrategia se basa en el impacto social directo y efectista, marcando las vaguedades y lo superfluo de las

<sup>5</sup> O'DONNELL, en lugar de utilizar el término Democracia Representativa utilizaba el de Democracia Delegativa, como forma política que se está imponiendo en América Latina, basada en la autorización a los elegidos para que gobiernen según sus criterios. *vide* GUILLERMO O'DONNELL, «¿Democracia delegativa?» en *Cuadernos del C.L.A.E.H.* N° 61, 1.992.

<sup>6</sup> Como argumenta BOBBIO al expresar: «Prefiero hablar de transformación mas bien que de crisis, porque crisis hace pensar en un colapso inminente. La democracia no goza, en el mundo, de óptima salud, aunque, por lo demás, jamás gozó de ella en el pasado, si bien no se halla al borde de la tumba». NORBERTO BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1.985, p.9.

<sup>7</sup> Cfr. JUAN JOSÉ SEBRELI, *Críticas de las ideas políticas Argentinas*, Editorial Sudamericana, Bs. As. 6° Edición año 2003, Cap. 8°, p 403 (ss).

<sup>8</sup> Cfr. TORCUATO DI TELLA, *Sociología de los Procesos Políticos: una perspectiva latinoamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1.985; ARIEL COLOMBO, «Movilización y pluralismo en la Argentina»; también en ARIEL COLOMBO Y VICENTE PALERMO: *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*, C.E.A.L., 1.985.

<sup>9</sup> Esto trae un correlato directo, no por la «evolución de la condición ciudadana, como lo formula CHERESKY, sino por el aprovechamiento de la fluctuación electoral, que es correlato del debilitamiento de las identidades partidarias y no del fortalecimiento de la sociedad civil, como muchos desean argumentar.

<sup>10</sup> Muchos autores entre ellos Luhmann, advirtieron el advenimiento de una sociedad sin centro, es decir, sin un núcleo rector que lo regule y que a su vez, coordine los diferentes subsistema de la vida social.

<sup>11</sup> «Los partidos, luego de una dura etapa de desarticulación están demostrando cierta capacidad de adaptación, redefiniendo su función en la vida política». MARCOS NOVARO, «Crisis de representación, neopopulismos y consolidación democrática» en *Revista Sociedad* N° 6, 4/1.995. Podríamos considerarlo como un proceso del mismo estado resiliente del proceso transformador.

Asimismo convendría advertir esta idea resiliente de la política misma, que van readaptándose continuamente en forma superadora, en el proceso político.

decisiones políticas, tornando al sistema vulnerable en todo sentido, complejizándose al mismo tiempo, la acción y la reacción.

Los hechos cambian más presurosamente que los ideales. El nuevo rol que se asigna al partido político (de gobierno o de oposición) como contralor de gestión del Estado y una vez en el gobierno, tiende a degenerarse como el Estado mismo. Es por ello que, los partidos políticos tienden a adaptar las circunstancias a una realidad antagónica con sus funciones tradicionales y con los nuevos personalismos dirigenciales, que tratan de suplantar la institución partidaria, mediante el basamento efectista mediatizador y cortoplacista, neo faccioso, mimetizándose con las consideraciones de la «evolución de la condición ciudadana».<sup>12</sup>

Por cuanto creemos conveniente incorporar un nuevo concepto de «resiliencia política», basándonos en diferentes definiciones que podríamos considerar, y predeterminándolas para su aplicación al núcleo del presente trabajo, por cuanto, este nuevo termino, corresponde a la facultad humana que permite a las personas o grupos sociales, a pesar de atravesar situaciones adversas, lograr salir no solamente a salvo, sino aún transformados positivamente por la experiencia. Definición considerada como tal, ya que creemos que nuestro sistema institucional debe estar imbuido en un proceso resiliente, proceso por el cual se va limitando por causas exógenas, a las cuasi-innatas de todo ser humano,<sup>13</sup> y del cual el sistema político y los partidos mismos no pueden estar ajenos.

### Aproximación a los partidos políticos

El hablar de *partidos políticos* en general,<sup>14</sup> implica la institucionalización de una organización creada y orientada para una o múltiples funciones, enmarcadas en una idea, necesidades o fines; existiendo necesariamente una relación entre lo público y lo privado, tratando de vincularse entre lazos de unión, conexión o repulsión, entre algunos individuos y el Estado, como con los grupos de poder e influencia, subsumidos en una mediación y negociación constante.<sup>15</sup> Aunque en la actualidad ya no hay ideas regentes para la consideración general de una

170

<sup>12</sup> ISIDORO CHERESKY - JEAN MICHEL BLANQUIER: *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Ed. Homo Sapiens. Buenos Aires 2003. P.13.

<sup>13</sup> Esta experiencia superadora, sería la capacidad, que probablemente sea tan antigua como la humanidad, y seguramente fue la única manera que tuvieron muchas personas, pueblos y sociedades que fueron capaces de resistir frente a la destrucción, y aún así construir algo positivo. Por analogía, en las ciencias humanas se comenzó a utilizar el termino resiliencia, para designar la facultad que posee todo ser humano permitiendo a las personas, que a pesar de atravesar situaciones adversas, logran salir no solamente a salvo, sino aún transformados por la experiencia en forma superadora.

<sup>14</sup> Es por tal motivo que descarto en este trabajo posiciones como la abordada por *Kvaternic* cuándo realiza la distinción entre el partido político «catch all» y el «flash», por ser sólo degradaciones sin sustento categórico hacia la distinción primaria de los partidos políticos, ya que la superación de las condiciones de los partidos políticos descriptos, devengaran en otra categoría diferente a la descripta por el autor, y esta perdería el contenido del principio conceptual.

<sup>15</sup> Una nueva definición de partidos políticos la ha esquematizado ABAL MEDINA (H) «Un Partido político es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones del gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular». En CAVAROZZI-ABAL MEDINA (H) (COMPILADORES), *El asedio a la política*. Editorial Homo Sapiens, Bs. As. 2003. P. 38. También sobre los temas referentes a la conducta, funciones, elementos y estructura de los partidos políticos, *vide*: FRIEDRICH, VERDÚ, SARTORI, PANEBIANCO, MELO, DUVERGER, LANDA, entre otros.

teoría integral, pese a que cada día son mas los estudiosos los que abordan esta temática.<sup>16</sup>

Haciendo un poco de historia, ya a principios de siglo, ROBERT MICHELS, en su clásica obra sobre los partidos políticos,<sup>17</sup> enunció no al gobierno como aparato formal del Estado,<sup>18</sup> sino al partido político como mecanismo genuino de la mediación política, vehículo de la sucesión pacífica del mando de una clase política generadora de la clase gobernante en los sistemas basados en la legitimidad democrática.

Por otra parte, BERTRAND DE JOUVENEL realiza una apreciación significativa al adjudicar al partido político dos roles que son esenciales en todo asunto humano: el de ser *movilizador* y *regulador*.<sup>19</sup>

Como es sabido, todo partido político combina intereses y produce alternativas o cursos de acción, según su posición ideológica o a quienes representa; considerado a su vez, como herramientas necesarias para equilibrar los intereses en conflicto, cumpliendo con el requisito *sine qua non* de la mediación política. Por su parte, CLAUS OFFE le otorgaba al partido político la facultad de ejercer una influencia decisiva en la formación de la voluntad popular,<sup>20</sup> cada vez mas degeneradas por las nuevas formaciones de partidos políticos personalistas y efectistas en una sociedad civil muy vulnerable.

Por su parte, DONATELLA DELLA PORTA<sup>21</sup> manifiesta que «los partidos políticos ocupan la sociedad civil» pero ya no para acometer la aplicación de programas largoplacistas, sino para facilitar, lo que ella denomina, «el rédito parasitario». Es decir, los partidos políticos facilitan el acceso a las formas políticas de micro emprendimientos, para ocupar espacios de poder y con ello, salvaguardar sus intereses particulares. Numerosos son los ejemplos en nuestro país con las nuevas fuerzas políticas o coaliciones<sup>22</sup> electoralistas, denominadas Alianzas, Frentes, Confederaciones, entre otras;<sup>23</sup> como así también los mismos partidos políticos tradicionales.

Para los sistémicos una de las funciones del partido político es la *negociación política*. ALMOND Y POWELL,<sup>24</sup> quienes ampliaron el esquema analítico de Easton para los sistemas políticos, denominan articulación política al proceso por el cual los grupos plantean demandas a quienes están encargados de tomar las decisiones. Por cuánto, el objeto de toda agrega-

171

<sup>16</sup> Cfr. JUAN MANUEL ABAL MEDINA (H) Y FRANCO MARÍA CASTIGLIONI: Crisis y transformación: los nuevos partidos políticos. *Metapolítica* N° 10, Vol. 3. Mexico DF. 1999.

<sup>17</sup> Cfr. ARTEMIO LUIS MELO, *Compendio de Ciencia Política. Teoría Política*, Depalma, Bs.As. 1.979, T.1. Desde otra postura, PIZZORNO manifiesta que «el mismo termino partido es una palabra del discurso público de la política... Ciertamente es un término demasiado indiferenciado para el lenguaje analítico. No son muchos los actos que es fácil imputar al sujeto partido como tal». PIZZORNO: «*I due poteri dei partiti*» en *Politica del Diritto* N° 2, 1971, pp.197-209; citado por DONATELLA DELLA PORTA, *op. cit.* pp.108-109.

<sup>18</sup> Hoy la función del Estado como centro de la vida política se refuerza. Según la opinión de ZERMEÑO: «hoy la función del Estado es más necesaria que nunca para la construcción de identidades y sólo sobreviven aquellas que logran vincularse a él». S. ZERMEÑO, «El regreso del Líder: crisis, neoliberalismo y desorden» en *Revista Mexicana de Sociología* N° 51, 4/1.989.

<sup>19</sup> BERTRAND DE JOUVENEL, «La teoría pura de la política» en *Revista de Occidente*, Madrid, 1.965.

<sup>20</sup> CLAUS OFFE, «Partidos políticos y voluntad popular» en *Revista Debats* N°12, 1.985.

<sup>21</sup> DONATELLA DELLA PORTA: «Partidos políticos y corrupción: reflexiones sobre el caso italiano», traducido por FRANCESCA LO TRUGLIO, en *Revista Nueva Sociedad* N° 145, septiembre-octubre de 1.996.

<sup>22</sup> vide MARIA MATILDE OLLIER: *Las Coaliciones Políticas en la Argentina*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As. 2001.

<sup>23</sup> vide Ley Orgánica de Partidos Políticos.

<sup>24</sup> G. A. ALMOND Y G. B. POWELL (H), *Política Comparada*, traducción de J. V. MARSAL, Paidós, Bs.As. 1.972.

ción política es acceder al poder, llegar al gobierno, mantenerse en el mismo e imponer su programa.<sup>25</sup>

Por lo tanto podríamos sostener que el sistema de partidos en nuestro país está actualmente en plena «transición resiliente» producto a la marcada tensión producida entre la *representatividad*<sup>26</sup> y la *gobernabilidad*, en las democracias de nuevo estilo, lo que conlleva a una nueva fase resiliente dentro del mismo proceso diferenciado y superador. Esto hace que la preocupación prevaleciente por la transición democrática desplaza del análisis, que la misma política no se encuentra en crisis<sup>27</sup> sino en una especie de *transición*<sup>28</sup> *consecuente*, con una tendencia marcada a ubicarse en un sector preponderante del sistema.

Nuestra sociedad, hoy se encuentra atravesada por una marcada *debilidad del consenso*, es decir de conformidad o aprobación de las cuestiones que hacen a una manifestación de satisfacción general, a causa de una sociedad desmasificada y vulnerable e inmersa en un sistema social con un elevado nivel de diversidad y complejidad, con tendencias de ser extremas.<sup>29</sup> Entendiendo consenso como *fundamento del horizonte político*<sup>30</sup> al cual debemos aproximarnos, teniendo en cuenta los aspectos resilientes de toda sociedad, mas allá de la adversidades del presente.

Aunque ayer las denominadas *tecnocracias gubernamentales*<sup>31</sup> actuaban manipulando el

<sup>25</sup> VON DER GABLENTZ, por su parte, sostiene que la política no es per se lucha por el poder, sino lucha por el poder con un fin determinado: el de conseguir un orden de vida relativamente estable, duradero y gobernar en él. Cfr. ARTEMIO MELO: *op. cit.* Por otra parte, la hipótesis fundamental del modelo de DOWNS, asume que los partidos políticos formularán políticas que les permitan ganar elecciones en lugar de ganar elecciones con el fin de formular políticas. Así pues, la función social de los políticos —formular políticas y gobernar— se cumple como subproducto de sus motivaciones privadas, que consisten en obtener la renta, el poder y el prestigio que supone estar en el gobierno. Cfr. A. DOWNS, *Teoría económica de la Democracia*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1.973, pp. 30-31.

<sup>26</sup> Sobre crisis de la representación política, *vide* MARCOS NOVARO, «Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática» en Revista *Sociedad* N° 6, 1.995; EDUARDO MOONEY y ALFREDO ARNOLETTI, *Cuestiones fundamentales de Ciencia Política*, Alveroni, Córdoba, 1.993.

<sup>27</sup> Cfr. MARÍA YANUZZI, *La modernización conservadora*, Ross, Bs. As., 1.995. Para la visión de esta autora todo lo que hace referencia o se encuentra relacionado a la cuestión política, está en crisis. Todo su pensamiento gira en torno a la simplificación negativa de la cuestiones a la crisis. Nosotros planteamos todo lo contrario, con la idea de la resiliencia política.

<sup>28</sup> Cfr. NORBERT LECHNER: «La política ya no es lo que fue» en Revista *Nueva Sociedad* N° 144, p. 104.

<sup>29</sup> Hablamos de una sociedad extrema, cuando es factible de alterarla de acuerdo a los diferentes acontecimientos que se suceden por efectos endógenos o exógenos de los aspectos sociales, políticos o económicos.

<sup>30</sup> Definición utilizada por IGNACIO PÉREZ DEL VISO, «Los Valores Compartidos» en Diario *La Nación*, 5 de julio de 1.994, p. 9.

<sup>31</sup> «Con la fragmentación y desactivación de las identidades partidarias tradicionales, se debilitó la concentración de intereses que a partir de ellas practicaban los partidos desde los partidos. Esto afectó especialmente el rol de los militantes y dirigentes de niveles intermedios, que fueron subordinados o aún reemplazados por operadores y funcionarios técnicos a las órdenes de los nuevos líderes, dispuestos igual que sus jefes a pasar por alto el funcionamiento orgánico y las lealtades de partido (...) Los partidos de masas tradicionales se transforman por lo tanto en aparatos electorales dóciles que no movilizan a la gente y pueden estar muy fragmentados por abajo y al mismo tiempo férreamente controlados por arriba, permitiendo a sus jefes colocarse más allá de toda división de la sociedad para gobernarla sin tener que agregar los intereses y demandas de los grupos en conflicto». MARCOS NOVARO, *op. cit.*, p. 112.



consenso, provocando en la sociedad ilusiones necesarias y facilitando los medios para la formación estatal. Hoy después de que se han sucedidos diferentes acontecimientos podemos volver a la idea que expresaba JACQUES SÉGUELA hace una década atrás. Este experto mundial en campañas políticas, aseguraba que la política es ante todo «ofrecer una esperanza», pues para el elector una «elección es siempre la proyección de un sueño, un proyecto hacia el futuro». <sup>32</sup> En el sistema de partidos políticos, una elección es una oportunidad para construir una nueva fuerza en base a personalismos pragmáticos, con la aparición de diferentes actores, al campo electoral.

Hacia el inicio de la democratización en Latinoamérica, NORBERT LECHNER en su obra *¿Que es el realismo en política?*, <sup>33</sup> escribía que la política ya «no responde a lo que es necesario, sino a lo que es posible»; por cuánto su posición adoptada del por qué los hombres adhieren a — tal o cual— partido político, lo ubicaba «no en la simpatía por los candidatos, ni tampoco, por el calculo costo beneficio, entendido como relación de intercambio en el mercado», sino en una posición del electorado reubicándose según «sus creencias, mitos, pasiones e intereses». Idea que hoy en día, ubicada en nuestro sistema de partidos y readecuada a nuestra realidad política, social y económica particular, habría notar una interpretación de los factores de las dos posiciones frente al electorado, con diferentes aditamentos de nuevo estilo en un crisol de nuevas realidades demandadas socialmente, a diferencia de lo expresado por LECHNER.

En un trabajo reciente del mismo autor, <sup>34</sup> manifestaba que bajo ciertas condiciones de nuevo orden, tanto los partidos políticos como así también el gobierno están obligado a ser flexibles, renunciando por tal motivo a las líneas de acción de largo alcance. Esto ocurre por el cambio manifiesto de los roles de representación y participación, muchas veces incentivadas desde el gobierno central.

Nuestro Sistema de Partidos se encuentra en un proceso de avance recurrente y de forma evolucionista, cíclica, espiralada y compleja, de modo que con cada nuevo avance, se pone de relieve los desarrollos y acontecimientos anteriores, reconfigurándolos en un estadio superador y pronunciándose a través de otras bifurcaciones procedimentales, en cada etapa y en forma superadora, este es el natural proceso de la resiliencia política.

Los partidos políticos en la actualidad ya no sólo resuelven sus estrategias políticas en procedimientos electorales normales; hay un cambio en los parámetros, ya que se dirimen cuestiones políticas y electivas en procedimientos no electorales, <sup>35</sup> circunscribiéndose estos en cuestiones de *formación de poder* entrando así, en competencia con los lobbies económicos o políticos —internos y externos— de influencia gravitantes en la esfera de representación pública, en una sociedad vulnerable. Esta nueva formación de poder, se basa en imaginarios creados por la massmediatización <sup>36</sup> de la política y con ello la confusión entre cuestiones públicas

173

<sup>32</sup> JACQUES SÉGUELA, «La política es ofrecer una esperanza» en Diario *La Nación*, 5 de julio de 1.994, p.9.

<sup>33</sup> NORBERT LECHNER: *¿Qué es el realismo en política?*, Catálogo Editorial, Bs. As., 1.987.

<sup>34</sup> NORBERT LECHNER: «La política ya no es lo que fue» en Revista *Nueva Sociedad* N°144, p.112.

Por su parte DOWNS en su tesis sobre los partidos políticos, hace referencia a que los partidos políticos ya no ganan las elecciones para llevar a cabo un programa, sino que de lo contrario, formulan programas para ganar las elecciones y una vez accediendo al gobierno se intenta improvisar día a día lo que se puede hacer.

<sup>35</sup> En el caso de que diferentes partidos políticos han optado por internas abiertas, y en otros por la designación por Congreso partidario o como lo realizado en las ultimas elecciones presidenciales nacionales con los mal denominados «neolemas»; o bien mediatizando el debate interno y pre-formando juicios de valores políticos personales.

<sup>36</sup> Cfr. GIOVANI SARTORI: *Homo videns*. Ed. Taurus. Argentina, 2000.

y privadas. Como señalaba GARCÍA DELGADO «*las elites partidarias establecen alianzas con el poder económico, y así se produce una relación cada vez mas intensa entre política y negocios*». <sup>37</sup>

Pero nuestro enfoque de resiliencia al cual hacemos referencia en el proceso de Transformación Política, puede aportar significativamente al cultivo de los conceptos, de una esperanza realista, porque sin negar los problemas, centra la atención en las fuerzas y potencial humano que se pueden capitalizar, como efecto superador y del cual toda persona (integrante de una sociedad) está dotada inconscientemente, pero en un proceso de largo letargo reprimido. Con este abordaje se puede descubrir un potencial positivo real pero escondido a una mirada superficial y pesimista del valor humano, como así también en otro plano de las instituciones políticas. Esto viene al caso de la persona, pero también de las sociedades, de los países y en general del género humano. <sup>38</sup>

### Escenarios posibles: hacia el futuro de nuestro sistema de partidos

Es sabido que las teorías se basan en modelos puros, muy diferentes a los modelos reales aplicados, ya que cada caso particular responde a ciertos criterios característicos que lo diferencian a un mismo modelo teórico, del modelo real.

Creemos prudente señalar que en cada elección se encuentran diferentes tipos de presiones e influencias de un conjunto de factores estructurales relativos a la estructura del sistema político y del sistema de partidos, como así también, de un conjunto de factores coyunturales menos sobresalientes, con una realidad de complejidad tal, que se hace cuasi imposible identificar los grados de certezas.

Esta idea no es definitiva, pero estos cuatro modelos o escenarios que se plantearán a continuación en el presente trabajo reflejarán la orientación en vista al futuro, hacia donde se podrá orientar nuestro sistema de partidos frente a los nuevos desafíos políticos, económicos y sociales del capitalismo actual, de nuevo estilo, con la confluencia de modernidades líquidas, <sup>39</sup> sólidas y reflexivas <sup>40</sup> interrelacionándose. Donde se encuentran en juego una multiplicidad de factores que, si bien son absorbidos por la sociedad, dependerán de ésta su evaluación, asumiendo los desafíos de la *satisfacción* <sup>41</sup> de las diferentes demandas de los electores.

Claro que en estos cuatro escenarios aparecerán internamente nuevas relaciones de coaliciones triunfantes o perdedoras, no solo en referencia a los partidos políticos, sino a un sinnúmero de nuevas coaliciones tanto en lo ideológico, electoral, económico, financiero, de influencia, de relaciones específicas, entre otras, dejando de lado el denominado *pragmatismo lúcido*. <sup>42</sup>

### Paso hacia la consolidación y constitución de un sistema de partido predominante —seudo hegemónico—

Marcado los acontecimientos electorales y la pretensión de sectores dirigenciales a asentarse

<sup>37</sup> DANIEL GARCÍA DELGADO (COMP.): *Los actores sociopolíticos frente al cambio*, Docencia Editorial, 1.994, p.105.

<sup>38</sup> COMBARIZA, HELENA: *Resiliencia. El oculto potencial del ser humano*. p.2.

<sup>39</sup> Cfr. ZYGMUNT BAUMAN: *Modernidad Líquida*. FCE. Buenos Aires, 2004.

<sup>40</sup> Cfr. BECK-GIDDENS-LASH: *Modernización reflexiva*. Alianza editorial. Madrid, 1997.

<sup>41</sup> Cfr. JOHN K. GALBRAITH: *La Cultura de la Satisfacción*; Emecé, Bs. As., 1.992.

<sup>42</sup> Expresión utilizada por GALBRAITH cuándo hace referencia a: aquel que utilizando medios prácticos y eficientes para la acción de gobierno, no abandona las metas básicas de una nueva sociedad. JOHN K. GALBRAITH: «La era del pragmatismo lúcido» en Revista *Clarín*, 28 de agosto de 1.995.

en el poder por largos años, configurándose en una idea de hegemonía que se caracterizaría por la vacuidad de la competencia y en el cual, según la expresión de SÁNCHEZ AGESTA,<sup>43</sup> se excluiría la *concurrentia* y la *alternancia*, principios básicos del bipartidismo. Claro está que hablar de predominio incluiría, en este sentido, cierta concurrentia, pero sin producirse la alternancia en dicho poder.<sup>44</sup>

Esta tendencia hacia el predominio del partido lleva implícito la idea misma de personalización e incertidumbre por parte de los sucesivos mandatarios justicialistas, construyéndose y reafirmando en su liderazgo de «imprescindibilidad», reafirmado por el fracaso rotundo del Gobierno aliancista de DE LA RÚA y la transición normalizadora, por parte de la Asamblea Legislativa y el posterior triunfo del justicialismo a través de sus «neolemas» en las últimas elecciones.

No acordamos con la postura de querer instaurar una idea de hegemonía, por parte de diferentes analistas políticos, opinólogos y diversos medios de comunicación, buscando distorsionar los pilares de nuestro débil sistema electoral, pese a la insistencia de éstos, que no hacen mas que atentar contra nuestro sistema democrático.

### Paso hacia la reafirmación del sistema bipartidista

Reconocido históricamente después de 1.946 y reafirmado en 1.983, entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical<sup>45</sup> y posteriormente con la coalición de otras fuerzas electorales.

Por cuanto la crisis partidaria que hoy aqueja a la estructura de la Unión Cívica Radical, a la cual no son ajenos los otros partidos, solo resultaría, como en otros tiempos, producto de las discordias internas de las que luego saldría fortalecida, con una profunda depuración en sus filas.<sup>46</sup> Sosteniendo que la aparición de nuevas fuerzas, derivando también en neo facciones que no terminan de organizarse en otros partidos políticos, solo se pueden adosar a nuevas fuerzas constituidas, o en su defecto, *terceras fuerzas*, esté en correspondencia con un voto volátil, inconstante y de carácter alternativo, cuya variación sistemática es la de huir de la tradicional polarización electoral, no siendo por sí solo explicativo su surgimiento a los cambios del actual sistema de partidos. Con esto se relativiza la aparición de estas nuevas fuerzas como demandas de la sociedad, haciéndolas aparecer como acaparadoras de un voto alternativo y contestatario, existiendo un llamado de atención a los partidos mayoritarios, sin llegar a temer a la ficción de un gesto revolucionario que socave los cimientos de una democracia degenerada, como lo narra en su último libro JOSÉ SARAGAMO.<sup>47</sup>

El caudal electoral de estas fuerzas históricas, que se puedan determinar como «voto doctrinal o voto cautivo» y que en la actualidad se han dispersado hacia otras fuerzas con la misma tendencia,<sup>48</sup> o transformándose a votos no validos o no emitidos, en el caso de unir un mensa-

175

<sup>43</sup> Cfr. ARTEMIO LUIS MELO: *Compendio de Ciencia Política. Institucionalización y dinámica políticas*; Depalma, Bs. As., 1.983, t. II.

<sup>44</sup> Entrevista al ex - presidente MENEM por RICARDO KIRSCHBAUN, EDUARDO VAN DER KOOT Y JULIO BLANCK; Diario *Clarín*, 9/7/1.995, pp. 8-11 Esta idea estaría lo suficientemente justificada con las declaraciones del ex primer mandatario al manifestar oportunamente que «...el opositor no debe estar dentro del partido ni del gobierno, sino que está afuera del partido y del gobierno (...) A mi lo único que me interesa es el triunfo.» Ideales claramente contrarios a los manifestados por el actual Presidente, al impulsar la transversalidad en su gestión de gobierno.

<sup>45</sup> Para ampliar esta postura *vide*, CATTERBERG Y MELO.

<sup>46</sup> Claro esta el triunfo de distintos candidatos de la UCR en diferentes distritos de las provincias de nuestro país, sumado al replanteo interno de sus filas dirigenciales.

<sup>47</sup> *vide* JOSÉ SARAGAMO: *Ensayo sobre la lucidez*. Ed. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.

je partidario coherente, creemos que este caudal tradicional etéreo y doctrinal, volvería al caudal tradicional del partido político histórico.<sup>49</sup>

### Paso hacia la constitución de un pluripartidismo limitado

Caso inédito en nuestro sistema de partidos, que comienza a gestarse desde 1.983 en diferentes provincias, donde los gobernadores elegidos no pertenecían a ninguna de las fuerzas políticas mayoritarias; reafirmando así la expresión de PETER SNOW, en su obra *Fuerzas Políticas en la Argentina*,<sup>50</sup> de que «*en Argentina no existen ni nunca existieron auténticos partidos nacionales*». De esta manera se produce una nueva polarización electoral, pero esta vez pluripartidista, entre el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical y las nuevas fuerzas coaligadas integradas o no en Frentes, confederaciones o alianzas.<sup>51</sup>

Realizando un relevamiento socio-político de los datos electorales y del comportamiento electoral y su fluctuación, cabe la conclusión que este escenario complementaría al primer modelo, por cuanto fortalecería al predominio del partido oficialista y su pretendida estrategia de hegemonía. Ya que, como es sabido, en la sociedad argentina los denominados sectores medios, que podríamos caracterizarlos como contestatarios o medios intelectuales o, mejor aún, aquellos que siguen manteniendo la identidad de sectores formadores y consumidores de opinión, terminarían, a modo general, dividiéndose su caudal electoral entre las fuerzas que hoy pujan por autodenominarse de oposición. (A.R.I., RECREAR, U.C.R., u otra que se organiza en forma electoral, no programática y corto placista).

### Paso a la consolidación de un nuevo sistema de partidos «bipolar» —pluripartidista limitado—

176

Con la aparición de nuevas fuerzas que logran romper lo que hasta ahora parecía un imposible: el fuerte bipartidismo que venía gestándose a partir del proceso de redemocratización comenzado en el año de 1983.

Con la ruptura de este bipartidismo se inicia un largo camino por transitar y cuya explicación podríamos encontrarla recorriendo nuestra historia política,<sup>52</sup> en la cual encontramos los bipartidismos que alguna vez mantuvieron otras fuerzas en la historia producto de coaliciones de fuerzas heterogéneas y contradictorias al ojo del elector, como aparece hoy diversificados en diferentes fuerzas electorales de fuerte contenido personalista después del fracaso del *Frepaso luego de las elecciones del año 1995 y de la Alianza en el año 1999* y que en la historia veíamos repetirse en periodos de —más o menos— cincuenta años la ruptura de los bipartidismos en nuestro sistema: conservadores y autonomistas; conservadores y cívico-radicales, (desplazando a una facción del autonomismo); radicales y peronistas, (desplazando a los conservadores); ayer justicialistas y frentistas (desplazando a los Radicales), Justicialistas

<sup>48</sup> Este importante caudal electoral de la U.C.R. se dispersó en sus disgregaciones político electoralista A.R.I., Recrear, U.C.R., y en otras fuerzas provinciales y distritales.

<sup>49</sup> Observamos que uno de los problemas se originaría en las expectativas electorales de aquellos sectores postergados, caracterizados en una franja atarea de entre los 18 y 30 años, que han tenido una cultura diferente, que no se han formado con algún indicio doctrinal y mas aún se encuentran en la franja social de eternos receptores de asistencia gubernamental, que responden al dirigente mas benévolo temporalmente..

<sup>50</sup> PETER G. SNOW: *Fuerzas Políticas en la Argentina*; traducción de ALBERTO OTEIZA QUIRNO, Emecé, Bs. As., 1.983.

<sup>51</sup> vide Ley N° 23.298 y modificatorias «Orgánica de Partidos Políticos».

<sup>52</sup> vide infra, Parte V, *Justificación histórico política, sobre la conformación de un nuevo bipartidismo*.

y Aliancistas (conteniendo a los Radicales) y hoy, Justicialistas (neo-lemas) y nuevas fuerzas polares personalistas diversificados en neo facciones, )relegando nuevamente a los radicales por sus bifurcaciones) detentando otras articulaciones de arquitectura política de nuevo orden<sup>53</sup> producto de las mismas complejidades de poder.

Por cuanto, agotada toda tensión entre gobernabilidad y representatividad, se producía la aparición de nuevos actores en la vida política, que daban sustento a un nuevo polo de fuerzas coaligadas que suplantaría al partido tradicional, un bipolarismo,<sup>54</sup> no ya producto de un voto inconstante y alternativo, sino como respuesta a los requerimientos de las demandas de una sociedad gradualmente compleja y politizada,<sup>55</sup> pero con una marcada disgregación socio-educativo-cultural, no escapando a lo moderno y complejo de la misma modernización.<sup>56</sup>

## A modo de conclusión

Es claro que las funciones que le competen a los partidos políticos tradicionales se encuentran en un continuo proceso de adaptaciones a los cambios producidos en un contexto global. Estas transformaciones sin lugar a dudas han trastocado ciertas posturas e identidades tradicionales de los antiguos dominios partidarios, como así también, la pérdida de su capacidad de convocatoria y movilización con que contaban los partidos populistas, tanto en el orden nacional, como internacional.

Debemos entender que la realidad que nosotros nos propusimos argumentar, en el presente trabajo, el de la *resiliencia política*, son sumatorias de «realidades complejas», que están compuesta por partes diversas (son unidades de diversidades) y poseen propiedades bien reconocidas y que en el estado final se ponen de manifiesto, es decir que no existe de manera efectiva pero lo observamos como resultado; un resultado, que no es estático en el plano de las temporalidades y por cuanto es considerado como falsable en el resultado, por ello nuestro sentido positivo de la evolución misma del sistema político, aún cuando muchos de los analistas políticos poseen visiones totalmente opuestas a la nuestra.

Teniendo presente lo antedicho, podremos decir que las crisis de identidades por las que atraviesan los partidos políticos, han originado una serie de transformaciones en los partidos de vieja tradición y con una estructura consolidada, siendo las primeras manifestaciones las originadas en la vieja Europa, con los nuevos movimientos sociales, los nuevos partidos sectoriales y las organizaciones horizontales, que debieron readaptar su convivencia a los parámetros de participación, concertación y negociación constante.

<sup>53</sup> Es el caso de los denominados «neolemas» (Justicialismo: KIRKCHNER - MENEM - RODRÍGUEZ SAA) - (Radicales: CARRIÓ - MOREAU - LÓPEZ MURPHY), se produjo un nuevo efecto de cambio sustancial del sistema, al distinguirse dos polos electoral - seudo ideológico, distinto a las conductas partidarias.

<sup>54</sup> *idem*.

<sup>55</sup> Esta idea de coalición de fuerzas, debemos entenderla como una posible nueva fuerza, no específicamente respondería al Frepaso, a la Alianza, ARI o Recrear en particular, sino que debe ser entendida como una fuerza transversal discursiva pero con alto grado de personalismo con un planteo amplio y abierto para la incorporación de otras fuerzas políticas, incluyendo eventualmente a la U.C.R. Esto daría como resultado una fuerza nueva con bajo contenido ideológico y con escasa identidad programática.

<sup>56</sup> *vide* ULRICH BECK: «La reinención de la política. Hacia una teoría de la modernización reflexiva». P. 13 (ss), en BECK-GIDDENS Y LASH: *Modernización reflexiva. Idem*.

En Latinoamérica, esta ola de nuevas tendencias partidarias llegó tardíamente y con grandes modificaciones, las cuales pudieron ser asimiladas a medias, según el caso particular de las realidades de los diferentes sistemas de partidos vigentes en cada país, fomentándose actualmente a partidos políticos con base personalista y efectistas, no doctrinario.

Por cuánto, todo sistema de partido se verá inmerso en un continuo proceso de indeterminaciones e incertidumbre, si no se adapta a las nuevas circunstancias, y más aún, en lo referente a las democracias en plena consolidación como las latinoamericanas en general y la de nuestro país en particular, es por tal motivo que planteamos cuatro escenarios posibles hacia el futuro de nuestro sistema de partidos, configurándose una especie de proto sistema partidario que la historia de los acontecimientos demostrará la orientación del futuro de nuestros análisis.

Por tal motivo, podríamos hacer notar que a partir de 1.983 se instaura nuevamente un sistema bipartidista<sup>57</sup> con el proceso de redemocratización Argentina, pero que todavía no se encuentra plenamente consolidado, tornándose a través del tiempo y de los acontecimientos en un sistema claramente «bipolar» electoral. Los hombres políticos, como así también la institución y la organización «partido político» se encuentran ante una gran encrucijada; los actuales cambios sociales, sus complejidades e incertidumbres, están afectando seriamente su credibilidad, además de deteriorar la trama social argentina, lo que favorece a la definición de un *proto sistema partidario*<sup>58</sup> con tendencia bipolar que puede variar hacia un sistema de partido predominante o bien a un sistema de pluripartidismo limitado, para nosotros el perfil en el cual debemos focalizarnos en el Sistema «Bipolar pluripartidista limitado» con bajo perfil hacia el predominio o la hegemonía partidaria.

Claro que en estos nuevos posibles escenarios aparecerán internamente nuevas relaciones de coaliciones triunfantes o perdedoras, no solo en referencia a los partidos políticos, sino a un sinnúmero de nuevas coaliciones tanto en lo ideológico, económico, sociales, financiero, culturales, de influencia, de relaciones específicas, dejando de lado, como manifestáramos anteriormente, el denominado *pragmatismo lúcido*, que GALBRAITH reclamaba a todos los *dirigentes partidarios*.

178

## Bibliografía consultada

- ABAL MEDINA, J. M. (H) Y CASTIGLIONI, F. M.: *Crisis y transformación: los nuevos partidos políticos*. *Metapolítica* N° 10, Vol. 3. México DF. Abril-Junio 1999.
- ALMOND, G. Y POWELL, G.(H): *Política Comparada*, Traducido por J. V. MARSAL, Paidós, Bs. As., 1.972.
- BOBBIO, N.: *El futuro de la Democracia*, Plaza & Janes Editores, Barcelona, 1.985.
- CALDERÓN, F. Y DOS SANTOS, M.: «Representación y gestión política en la crisis». Diferentes apuntes en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1.993.
- CAVAROZZI, M.: *Partidos políticos débiles, subculturas fuertes*; Bs. As., 1.984 (mimeo).
- CAVAROZZI, M. - ABAL MEDINA, J. (H) (COMPILADORES): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Editorial Homo Sapiens, Bs. As. 2003.
- CHERESKY, I.: *Argentina, la innovación política*, en *Revista Punto de Vista* N° 132.

<sup>57</sup> Sobre el bipartidismo instaurado desde 1.983 vide, E. Catterberg.

<sup>58</sup> Como lo podemos retomar de las últimas expresiones realizadas por el profesor Dr. ARTEMIO LUIS MELO.

- «Poder Hegemónico y alternativas políticas en Argentina», en Revista *Nueva Sociedad* N°145, Septiembre-Octubre de 1.996.
- CHERESKY, I. - BLANQUER, J. (COMPILADORES): *De la Ilusión Reformista al Descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina 1999-2001*. Homo Sapiens Ediciones. Santa Fe Argentina. 2003.
  - COLOMBO, A. Y PALERMO, V.: *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*; C.E.A.L., Bs. As., 1.985.
  - DAHRENDORF, R.: «Camino hacia la libertad: La democratización y sus problemas en la Europa Central y Oriental», en *Pensamiento Iberoamericano* N° 18, 1.990.
  - DAVIS, M.: *Introducción a la Teoría de los Juegos*; 4ª edición, Alianza, Madrid, 1.986.
  - DE JOUVENEL, B.: «La teoría pura de la política», en *Revista de Occidente*, Madrid, 1.965.
  - DELLA PORTA, D.: «Partido político y corrupción: reflexiones sobre el caso italiano», traducido por FRANCESCA LO TRUGLIO, en Revista *Nueva Sociedad* N° 145, 1.996.
  - DI TELLA, T.: *Sociología de los procesos políticos: una perspectiva Latinoamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1.985.
  - DOWNS, A.: *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, Madrid, 1.973.
  - DRUCKER, P.: *La sociedad poscapitalista*, Sudamericana, Bs. As., 1.993.
  - DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*. FCE, México, 1994.
  - EASTON, D.: *Esquema para el análisis Político*, Amorrortu, Bs. As., 1.969.
  - FRIEDRICH, C.: *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*. Traducción de J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, Tecnos, Madrid, 1.968.
  - GALBRAITH, J.: *La cultura de la Satisfacción*, Emecé, Bs. As. 1.992.
  - «La era del pragmatismo lúcido» en Revista *Clarín*, 28/08/95.
  - GARCÍA DELGADO, D. (Comp.): *Los actores sociopolíticos frente al cambio*, Ediciones Docencia, Bs. As., 1.994.
  - LECHNER, N.: *Especificando la Política en La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*; CEI-Siglo XXI, Madrid, 1.986.
  - ¿Qué es el realismo en política?; Catálogo Editorial, Bs. As., 1.987.
  - La política ya no es lo que fue, en Revista *Nueva Sociedad* N° 144, julio-agosto de 1.996.
  - MELO, A.: *Compendio de Ciencia Política: Teoría Política*, Depalma, Bs. As., 1.983, t. I.
  - Compendio de Ciencia Política: Institucionalización y dinámica política*, Depalma, Bs. As., 1.983, t. II.
  - La transición política argentina. Del régimen burocrático autoritario al régimen político democrático. 1982-1983*; Dirección de Publicaciones de la U.N.R., Rosario, 1.989.
  - El Gobierno de Alfonsín. La instauración democrática argentina 1983-1989*; Homo Sapiens, Rosario, 1.995.
  - El primer gobierno de Menem. Análisis de los procesos de cambio político, UNR Editora, Argentina 2001.
  - MOONEY, E. Y ARNOLETTO, F.: *Cuestiones fundamentales de Ciencia Política*, Ed. Alveroni, Córdoba, 1.993.
  - NOLTEN, D.: *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1.994.
  - NOVARO, M.: «Crisis de representación, neopopulismos y consolidación democrática», en Revista *Sociedad* N° 6, 4/1.995.
  - OFFE, C.: «Partido político y voluntad popular» en Revista *Debats* N° 12, 1.985.
  - O'DONELL, G.: ¿Democracia delegativa?, en Cuadernos del C.L.A.E.H. n° 61, 1.992.
  - OLLIER, M.: *Las Coaliciones Políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As. 2001.

- PANEBIANCO, A.: *Modelos de Partidos*, Alianza, Madrid, 1.992.
- PARAMIO, L.: *El Final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década del '90*; Madrid, 1.991.(mimeo).
  - «Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo», en *Cuadernos del C.L.A.E.H.* N° 68, 1.993.
- PARETTO, V.: *Trattato di Sociologia Generale*, Barbera, Firenze, 1.916.
- PASQUINO, G.: *La oposición*. Ed. Alianza, Madrid, 1998.
- PINTO, J.: *La democracia en el pensamiento contemporáneo*; dos volúmenes, C.E.A.L., Bs. As., 1.994.
- PIZZORNO, A.: «*I due poteri dei partiti*» en *Politica del Diritto* N° 2, Italia, 1.971.
- REYNOSO, D.: Evolución electoral y cuestiones decisivas en Argentina de 1.983 a 1.995, en *Revista Post Data* N° 1, 1.996.
- RUBIO CARRACEDO, J.: «¿Cansancio de la política o acomodo de los políticos?», *Revista Claves* N° 105, Madrid, septiembre 2000.
- SAIEGH, S.: «La teoría de las coaliciones mínimamente ganadoras y el caso italiano», en *Revista Sociedad* N° 6, 1995.
- SARAMAGO, J.: *Ensayo sobre la lucidez*. Ed. Alfaguara. Buenos Aires, 2004.
- SARTORI, G.: *Partidos y Sistemas de Partidos: marco para un análisis*; t. I, Alianza, Madrid, 1ª edición castellana, 1.976.
  - Elementos de la Teoría Política*, Alianza, Madrid, 1.992.
  - Homo videns. La sociedad teledirigida*. Ed. Taurus. Argentina, 2000.
  - La Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1.984.
  - Teoría de la Democracia: Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, Madrid, 1.988, Tomo II.
- 180 • SARTORI, G. - MORLINO (COMPILADORES): *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Alianza Editorial. 1994.
- SATRUSTEGUI, M.: «La reforma de los partidos». *Claves* N° 36, Madrid, octubre 1993.
- SAVINO, G.: *Sistema de partido en Argentina*; Ponencia presentada en el «V Encuentro Nacional de Estudiantes y Graduados en Ciencia Política» y «I Encuentro de Estudiantes del Cono Sur», Rosario, (Argentina), Septiembre de 1.995.
- SEBRELI, J. J.: *Críticas de las ideas políticas Argentinas*, Editorial Sudamericana, Bs. As., 6ª Edición año 2003.
- SIDICARO, R.: «Consideraciones Sociológicas sobre la relación Estado Empresarios en América Latina en la década del '80 y tempranos '90», en *Revista Sociedad* N° 6, 1.995.
- SNOW, P.: *Fuerzas Políticas en la Argentina*, traducido por A. OTEIZA QUIRNO, Emecé, Bs. As., 1.983.
- TORRE, J. C.: «América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles», en *Revista de Estudios Políticos* N° 7, Oct-Dic./1.991.
- TURAINÉ, A.: *Estado y partidos en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1.988.
  - «Comunicación política y crisis de representatividad». En FERRY-WOLTON Y OTROS, *El nuevo espacio público*. Ed. Gedisa, Barcelona, 1992.
- VALDEZ SURITA, L.: «De la cultura Democrática. Sistemas electorales y Partidos». *Cuadernos de Divulgación* N° 7. Foro Libre UNAM, Mexico. 2000.
- VON BEYNE, K.: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Ed. Siglo XXI. Madrid, 1986.
  - La clase política en el estado de partidos*. Ed. Alianza. Madrid, 1995.
- ZERMEÑO, S.: «El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden», en *Revista Mexicana de Sociología* N° 51, 4/1989.





Transportamos los frutos de la tierra,  
convirtiéndolos en riqueza para el país

Av. Alberdi 50, Rosario, Santa Fe, Tel.: (0341) 437-6561/64

e-mail: [info@nca.com.ar](mailto:info@nca.com.ar) / [www.nca.com.ar](http://www.nca.com.ar)

**NCA**  
NUEVO CENTRAL ASOCIADO S.A.  
El Ferrocarril de la Producción



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

[www.litoral-gas.com.ar](http://www.litoral-gas.com.ar)

**LTB**  
LA TRIBUNA  
LA CAPITAL**LA CAPITAL**

presentan

Un CD y un fascículo que contienen las palabras más trascendentes del evento que Rosario siempre recordará.

## En tu mismo idioma

**III Congreso de la Lengua Española**  
"Identidad lingüística y globalización"



III Congreso de la Lengua Española  
1999 - 2000 - 2001

Carlos Fuentes  
Héctor Tizón  
Juan Carlos I  
Rey de España  
Néstor Kirchner  
Eduardo Galeano  
Roberto Fontanarrosa  
Ernesto Cardenal  
Jorge Bullanera  
Heginaldo Sieracze  
José Saramago  
Victor García de la Concha  
Miguel Litichitz  
Jorge Obeid  
Cristina Kirchner



FASCÍCULO  
**\$9,90**  
+ CD  
DE REGALO

**YA ESTA A LA VENTA EN TU KIOSCO**



# **El trabajo crece en Santa Fe.**

**En nuestra provincia este año se  
crearon 100.000 puestos de trabajo.  
El desempleo se redujo más  
que en el resto del país.**

*En el 2005 seguiremos bajando impuestos, haciendo  
obras, impulsando el desarrollo.*



**Gobierno de  
Santa Fe**

73

años de experiencia que se reflejan en  
cada plato, en la atención, en nuestros servicios.  
Acercate. Rich está renovado.

**RICH**

San Juan 1031. Rosario.  
Reservas: Tel. 440 86 57  
[www.richrestaurante.com.ar](http://www.richrestaurante.com.ar)



**RICH BAR**  
Vinos y  
Bebidas Destacadas



**RICH KITCHEN**  
Cocina  
de platos simples



**RICH CATERING**  
Eventos, Agencias  
y Reuniones



**RICH ESCUELA**  
Formación integral  
en Gastronomía



**RICH BUSINESS**  
Servicio Empresarial  
Monitoreo de Ingresos



**THE WINE CELLAR**  
Vinos  
y Bebidas Destacadas



**PASTA & PANE**  
Bebidas y  
Platos simples



**RICH PASTRY**  
Cakes y  
Bebidas Destacadas



**CRISTINI & ASOCIADOS**

**AUDITORES Y CONSULTORES**

Sarmiento 819 • 1° Piso • Telefax: 0341.4482771 • 2000 Rosario • Santa Fe  
[estudio@cristiniyasoc.com](mailto:estudio@cristiniyasoc.com)



# ROSARIO

...sin ir más lejos.



MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

# Desarrollo y Región

**Argentina nos da una nueva oportunidad...  
¿Y los argentinos?**

**Anaía Benítez**

**Ama Inés Navarro de Gimballi**

**Fernanda Méndez**

**Tulio Cacciani**

**María Fernanda Ghilardi**

**Edardo Blaudo**

**Héctor Floriani**

**Francisco J. Funes**

**Adalberto A. Damianovich**

**Instituto de Estudios de Transporte**

**Carlos Scabuzzo**

**Ricardo Siani**

**Marcelo Barrale**

**Oscar Tangelsun**

**Jorgelina Tripaldi**

**Diego Guliano**

**Anabella Busso**

**Gabriel Savino**



INSTITUTO DE  
DESARROLLO REGIONAL



[desarrolloyregion.com](http://desarrolloyregion.com)

ESTADÍSTICA DEL COMERCIO EXTERIOR